

Vergaderjaar 2014–2015

**33 410**

**Kabinetsformatie 2012**

**Nr. 72**

**BRIEF VAN DE COMMISSIE EVALUATIE KABINETSFORMATIE 2012**

Aan het Presidium van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Nijmegen, 9 december 2014

In maart 2012 besloot de Tweede Kamer tot wijziging van art. 139a van haar Reglement van Orde (RvOTK), een van de bepalingen in hoofdstuk XIA van het RvOTK over de kabinets(in)formatie. Het gewijzigde art. 139a RvOTK bepaalt sindsdien onder meer dat de Tweede Kamer na de installatie van de nieuwe Kamer volgend op verkiezingen beraadslaagt met als doel om, met het oog op de vorming van een nieuw kabinet, een of meer (in)formateurs te benoemen en hun opdracht vast te stellen. Het artikel gaat er tevens vanuit dat de Kamer in het verdere verloop van een kabinetsformatie (in)formateurs benoemt en hun opdracht vaststelt. Een half jaar na deze herziening van het Reglement van Orde vonden Tweede Kamerverkiezingen plaats. Bij de daaropvolgende kabinetsformatie werd art. 139a RvOTK door de Tweede Kamer voor het eerst toegepast. Na de afronding van de kabinetsformatie overwoog de Kamer dat het zinvol was om de «nieuwe formatieprocedure» van art. 139a RvOTK te evalueren.

Het Presidium van de Tweede Kamer besloot in het najaar van 2013 om een evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 uit te laten voeren door een commissie, bestaande uit prof.mr. P.P.T. Bovend'Eert (voorzitter), prof. dr. C.C. van Baalen en dr. A. van Kessel, allen verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen (hierna: de commissie). In een plan van aanpak is vervolgens afgesproken om de evaluatie toe te spitsen op de toepassing van art. 139a RvOTK. Daarbij zijn de volgende twee hoofdvragen voor de evaluatie geformuleerd: 1) heeft art. 139a RvOTK bij de kabinetsformatie van 2012 goed gefunctioneerd? en 2) behoeft art. 139a RvOTK aanpassing? In het plan van aanpak is verder aangegeven dat in het verlengde van deze twee hoofdvragen de aandacht zou moeten uitgaan naar de figuur van de verkenners en de periode van de eerste acht dagen na de verkiezingen, de positie van de Tweede Kamervoorzitter bij de kabinetsformatie, de positie van de (in)formateurs, de rol van de Koning in de kabinetsformatie, de positie van de Eerste Kamer bij de vorming van een kabinet en vraagstukken betreffende transparantie en archivering.

De commissie heeft in de loop van december 2013-maart 2014 de volgende personen, die bij de kabinetsformatie betrokken waren, geïnterviewd: de fractievoorzitters/lijsttrekkers ten tijde van de formatie 2012, de (tijdelijke) voorzitters van de Tweede Kamer tijdens de formatie 2012, de toenmalige voorzitter van de Eerste Kamer; de verkenner, de informateurs en de formateur en de vicepresident van de Raad van State. Vervolgens heeft de commissie in een tussenrapportage een staatsrechtelijke en staatkundige analyse van de kabinetsformatie en een procedurele reconstructie van de kabinetsformatie 2012 opgesteld. Daarop aansluitend heeft de commissie in het bijgaande rapport de bovengenoemde vraagpunten en onderwerpen nader uitgewerkt.

De commissie wil graag van de gelegenheid gebruik maken om de bovengenoemde geïnterviewde personen te bedanken voor hun bereidheid om met de commissie in gesprek te gaan over de kabinetsformatie van 2012. Daarnaast wil de commissie enkele personen bedanken die haar in het bijzonder behulpzaam zijn geweest bij de uitvoering van deze evaluatie. Ten eerste gaat veel dank uit aan naar de Kamervoorzitter, mevrouw A. van Miltenburg, en de griffier, mevrouw mr. J.E. Biesheuvel-Vermeijden voor hun bijstand met raad en daad in de uitvoering van de evaluatie. Ook willen wij graag drs. F.M.H. van Dijk, plaatsvervangend griffier, en mevrouw mr. F.P.M. Steenkamp, stafmedewerker van de griffier, zeer bedanken voor hun ondersteuning bij de uitvoering van de werkzaamheden.

De commissie,  
P. Bovend'Eert  
C. van Baalen  
A. van Kessel

## Rapport

prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert  
prof.dr. C.C. van Baalen  
dr. A van Kessel

Evaluatie van de kabinetsformatie 2012

De toepassing van artikel 139a Reglement van Orde van de Tweede Kamer

### Inhoudsopgave

Leeswijzer	4
1. Inleiding. De kabinetsformatie: algemene staatsrechtelijke en staatkundige kanttekeningen	5
2. Kabinetsformatie 2012: een procedurele reconstructie	12
3. De eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen	26
4. De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie	32
5. De positie van de Koning bij de kabinetsformatie	37
6. De (in)formateur: benoeming, opdracht en verantwoordelijkheid	45
7. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie	54
8. «Een opener en democratischer proces van de formatie»	60
9. Enkele praktische punten inzake de formatie	66
10. Aanpassing art. 139a RvOTK	72
Verzamelde aanbevelingen	75
Gebruikte literatuur	78
Bijlagen	81

## LEESWIJZER

Dit rapport, waarin de kabinetsformatie van 2012 nauwkeurig onder de loep wordt genomen en vanuit allerlei invalshoeken wordt bekeken, kan op verschillende manieren worden gelezen. Uiteraard kan het, voor de lezer die in alle aspecten is geïnteresseerd, in zijn geheel, van voor naar achter, worden gelezen. Maar de lezer die juist benieuwd is naar bepaalde aspecten van de formatie van 2012 kan er ook voor kiezen om uitsluitend bepaalde (delen van) hoofdstukken te lezen.

Het rapport is als volgt opgebouwd:

- Het eerste hoofdstuk behandelt staatsrechtelijke aspecten van de Nederlandse kabinetsformatie in het algemeen, dus niet specifiek van die van 2012;
- Het tweede hoofdstuk gaat juist wel in op specifiek de kabinetsformatie van 2012 en schrijft haar geschiedenis, en dan met name het procedurele verloop ervan. (Het behandelt dus niet de inhoud van de politieke onderhandelingen ten behoeve van het regeerakkoord);
- De zes volgende hoofdstukken, dus hoofdstuk 3 t/m 8, behandelen zes facetten van de formatie 2012 die met name de moeite van het evalueren waard zijn omdat juist deze facetten – als gevolg van de nieuwe wijze van formeren zoals vastgelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (maart 2012) – nieuw en anders waren. Elk hoofdstuk bestaat uit vijf onderdelen:
  1. *De gang van zaken voor 2012*, dus dit onderdeel is vooral voor geïnteresseerden in de voorgeschiedenis;
  2. *De gang van zaken in 2012*, dus dit is vooral voor geïnteresseerden in de wijze waarop de nieuwe manier van formeren voor het eerst in de praktijk gestalte kreeg;
  3. *De oordelen van betrokkenen*, dus dit is vooral voor hen die geïnteresseerd zijn in de opvattingen van politici die een rol speelden in de formatie van 2012;
  4. *Analyse en conclusies*, dus vooral voor geïnteresseerden in de beoordeling van de nieuwe gang van zaken door de auteurs van het rapport;
  5. *Aanbevelingen*, dus dit onderdeel is vooral voor geïnteresseerden in de opvattingen van de auteurs van het rapport over formeren in de nabije toekomst. Wat zou moeten worden veranderd, wat kan hetzelfde blijven, etc.

Deze vijf onderdelen komen dus – steeds in dezelfde volgorde – terug in de opeenvolgende hoofdstukken 3 t/m 8, die gewijd zijn aan achtereenvolgens: de eerste week na de verkiezingen, als de nieuwe Kamer nog niet is geïnstalleerd (hoofdstuk 3); de voorzitter van de Tweede Kamer (hoofdstuk 4); de Koning (hoofdstuk 5); de informateur en de formateur (hoofdstuk 6); de Eerste Kamer (hoofdstuk 7) en het karakter van de nieuwe formatie: is het «opener en democratischer» geworden? (hoofdstuk 8).

Hoofdstuk 9 is gewijd aan enkele praktische punten van de nieuwe formatie, zoals archiefbeheer en ambtelijke ondersteuning, en hoofdstuk 10 ten slotte adviseert op welke punten het Reglement van Orde naar de opinie van de auteurs van het rapport zou moeten worden aangepast.

## **1. INLEIDING. DE KABINETSFORMATIE: ALGEMENE STAATS-RECHTELIJKE EN STAATKUNDIGE KANTTEKENINGEN**

De Grondwet noch de wet regelt de kabinetsformatie in Nederland. De Grondwet bevat slechts enkele bepalingen die betrekking hebben op het resultaat van een kabinetsformatie, namelijk de benoeming van de leden van het optredende kabinet en het ontslag van de leden van het aftredende kabinet. De art. 43 en 48 Gw zijn de enige bepalingen die betrekking hebben op benoeming en ontslag van ministers. Art. 46 Gw bevat voorts een afzonderlijke bepaling voor benoeming en ontslag van staatssecretarissen.

Art. 43 Gw verlangt dat de benoeming en het ontslag van ministers tot stand komen bij koninklijk besluit. Art. 48 Gw maakt duidelijk wie naast de Koning de desbetreffende Koninklijke besluiten ondertekent. Krachtens art. 48 Gw contrasigneert de «nieuwe» Minister-President bij de vorming van een nieuw kabinet eerst zijn eigen benoemingsbesluit. Vervolgens ondertekent hij de ontslag- en benoemingsbesluiten van de vertrekkende en komende ministers en staatssecretarissen. Art. 49 Gw regelt ten slotte de beëdiging van de nieuw benoemde ministers en staatssecretarissen ten overstaan van de Koning, het sluitstuk van de benoemingsprocedure. Daarmee heeft de Grondwet alles gezegd over de benoeming en het ontslag van ministers en staatssecretarissen en over de gang van zaken bij een kabinetsformatie. De Grondwet regelt aldus geen benoembaarheidsvereisten voor ministers, zoals bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van Kamerleden (art. 56 Gw). Evenmin biedt zij nadere voorschriften voor de benoemingsprocedure, voor de grondslag (parlementaire meerderheid) waarop een kabinet is samengesteld, of voor ontslaggronden voor ministers. Zelfs de ambtsduur van ministers – of zittingsduur van het kabinet – staat grondwettelijk niet vast.<sup>1</sup> De Grondwet laat aldus veel ruimte voor ontwikkeling in de wijze van benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen. Bij gebrek aan een grondwettelijke en wettelijke regeling zijn in de loop van de staatkundige geschiedenis praktijken – gewoontes – tot ontwikkeling gekomen die in de loop der jaren tot een min of meer vaste gang van zaken bij de kabinetsformatie hebben geleid, zij het dat elke kabinetsformatie wel een of meerdere afwijkingen van de voorgaande formaties kent. Uit deze praktijken kan een min of meer gangbare «formatieprocedure» worden afgeleid. Naast dit samenstel van formatiepraktijken is een enkele rechtsregel van ongeschreven recht van overwegend belang voor de kabinetsformatie, alsmede een enkele geschreven regeling uit het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. De oorsprong van het huidige proces van kabinetsvorming ligt in 1848, toen Koning Willem II een kabinetsformateur, Schimmelpenninck, opdracht gaf een «homogeen» ministerie samen te stellen.<sup>2</sup> Ook al was de Koning door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid (vgl. art. 42 Gw) en het contraseign (vgl. art. 47 Gw) niet langer hoofd van de regering, hij bleef lange tijd nadrukkelijk zijn stempel drukken op de samenstelling van het kabinet. Art. 73 Gw 1848 bepaalde in die tijd nog dat de Koning ministers benoemde en ontsloeg naar welgevallen. Niettemin hield de Koning in het nieuwe tijdperk vanaf 1848 bij de samenstelling van een kabinet meer en meer rekening met de meerderheidsverhoudingen in de Tweede Kamer. Deze ontwikkeling van toenemende parlementaire invloed op de kabinetsformatie kwam in een stroomversnelling door de totstandkoming

<sup>1</sup> Zie verder Bovend'Eert e.a. 2009, p. 75 en verder; Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 9 en verder; Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 470 en verder; Van Poelgeest 2011, p. 9 en verder.

<sup>2</sup> Zie Oud 1967, p. 266 en verder.

van de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel (1866–1868).

De vertrouwensregel kan naast de ministeriële verantwoordelijkheid beschouwd worden als het staatsrechtelijk fundament van de verhouding tussen regering en Staten-Generaal.<sup>3</sup> Deze hoofdregel van het Nederlandse parlementaire stelsel is altijd ongeschreven gebleven. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is het bestaan van deze ongeschreven rechtsregel opnieuw bevestigd. Uit de toelichtende stukken blijkt dat als hoofdregel van het parlementaire stelsel wordt gezien, dat een Minister of Staatssecretaris die niet langer geacht kan worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid, niet kan aanblijven.<sup>4</sup> Een gangbare benadering daarbij is dat in het Nederlandse parlementaire stelsel sprake is van een zogeheten «negatieve vertrouwensregel». Niet hoeft uitdrukkelijk te blijken dat de Minister of Staatssecretaris het vertrouwen van een parlementaire meerderheid heeft. Daarentegen moet blijken dat hij dit niet langer heeft.<sup>5</sup> De vertrouwensregel ziet in eerste instantie op de ontslaaanvraag door ministers en staatssecretarissen, indien het vertrouwen van een parlementaire meerderheid is opgezegd.<sup>6</sup> Daarnaast heeft de vertrouwensregel echter ook overwegende betekenis voor de benoeming van ministers en staatssecretarissen.<sup>7</sup> Bij hun benoeming staat de vraag centraal of zij geacht worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid. In die zin bepaalt de werking van de vertrouwensregel in belangrijke mate het verloop van de kabinetsformatie. Deze is in eerste instantie erop gericht een nieuw kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen te hebben van een meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>8</sup>

Daarnaast is overigens ook nog art. 45 Gw van betekenis voor de kabinetsformatie. Art. 45 Gw bepaalt dat de ministers tezamen de ministerraad vormen (eerste lid), en dat de ministerraad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid bevordert (derde lid). De Minister-President is voorzitter van de ministerraad (tweede lid). Tegen deze achtergrond dient bij een kabinetsformatie tevens te worden nagegaan of een kabinet kan worden gevormd, waarvan de leden in staat zijn een gezamenlijk beleid te vormen, meer in het bijzonder de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen. Tijdens de kabinetsformatie wordt met name in de eindfase ervan bij het aanzoeken van de kandidaat-ministers door formateur en fractievoorzitters en bij de zogeheten constituerende vergadering nagegaan of de leden van het te vormen kabinet voldoende overeenstemming kunnen bereiken over het te voeren regeringsbeleid. De kabinetsformatie is in die zin tevens gericht op de bevordering van de homogeniteit van de ministerraad.

Voor het verloop van de kabinetsformatie is voorts de werking van het kiesstelsel van belang. Vanaf 1888 ging de Grondwet uit van vierjaarlijkse algehele verkiezingen voor de Tweede Kamer op basis van een absoluut meerderheidsstelsel in districten. De vorming van een nieuw kabinet volgde vanaf 1888 op Tweede Kamerverkiezingen.<sup>9</sup> In 1917 ging de invoering van algemeen kiesrecht (voor mannen) gepaard met een

<sup>3</sup> Zie Van den Driessche 2005, p. 174 en verder.

<sup>4</sup> Zie grondwetsherziening 1983. *Kamerstukken II* 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 2.

<sup>5</sup> Zie grondwetsherziening 1983. *Kamerstukken II* 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 2.

<sup>6</sup> De bevoegdheid van de regering tot Kamerontbinding blijft hier verder buiten beschouwing.

<sup>7</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 441 en verder.

<sup>8</sup> Over de Eerste Kamer zie hierna.

<sup>9</sup> Zie Oud 1967, p. 280 en verder. Een uitzondering vormde het kabinet-Heemskerk dat bij de verkiezingen van 1909 een parlementaire meerderheid verwierf en aan het bewind bleef.

wijziging van het kiesstelsel. De invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging leidde tot het vervallen van vaste stembuscoalities (ter rechter- en ter linkerzijde). Voortaan gingen de politieke partijen elk afzonderlijk de verkiezingen in. Het kabinet was niet langer inzet van de verkiezingen<sup>10</sup>, in die zin dat het zijn aanblijven na verkiezingen afhankelijk stelde van de verkiezingsuitslag. Kabinetten boden sindsdien op de dag van of aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen consequent hun ontslag aan (Convention van 1922).<sup>11</sup> Kenmerkend voor de werking van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging is dat verkiezingen geen meerderheidsuitspraak voor de kiezers opleveren. Telkens dient na de verkiezingen onderzocht te worden welke regeringscoalitie van Tweede Kamerfracties gevormd kan worden, die de grondslag vormt voor de samenstelling van het nieuw te vormen kabinet. De kabinetsformatie is onder de werking van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging doorgaans een complex proces van coalitievorming.

Uit het voorgaande volgt dat de volgende grondwetsbepalingen en een enkele ongeschreven rechtsregel het algemene constitutionele kader vormen voor de gang van zaken bij de kabinetsformatie. Ten eerste zijn de grondwetsartikelen inzake de Koning van belang, zijn lidmaatschap van de regering (art 42 Gw) en zijn bevoegdheid om samen met de Minister-President ministers en staatssecretarissen te benoemen (art. 43,46 en 48 Gw). Bovendien is de positie van de Koning als staatshoofd van belang. Deze functie van de Koning is overigens niet in de Grondwet verankerd.<sup>12</sup> Voorts is art. 45 Gw van betekenis vanwege de daarin verankerde homogeniteitsregel. En tenslotte bepalen de grondwetsbepalingen inzake het kiesstelsel voor de Tweede Kamer uiteraard mede de gang van zaken bij een kabinetsformatie. Van overwegende betekenis voor de formatiepraktijk is daarnaast, zoals gezegd, de werking van de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel.

De kabinetsformatie is erop gericht een kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid. Voor het welslagen van een formatie is vereist dat de Kamerfracties, die een parlementaire meerderheid vertegenwoordigen, instemmen met het formatieresultaat. In de eerste helft van de twintigste eeuw is tegen deze achtergrond geleidelijk een min of meer vaste formatiepraktijk tot ontwikkeling gekomen waarbij de fractievoorzitters en fracties in toenemende mate betrokken werden bij en zeggenschap kregen in de besluitvorming tijdens de formatie.

Vanaf het begin van de twintigste eeuw won Koningin Wilhelmina consequent adviezen in van «eenige leden der Tweede Kamer»<sup>13</sup>, alvorens een formateur aan te wijzen voor de vorming van het kabinet. In het Interbellum (1918–1940) kwam het nog voor dat betrokkenheid van de fractievoorzitters en fracties zeer gering was bij de vorming van een kabinet.<sup>14</sup> Men sprak wel van de vorming van extraparlementaire kabinetten. In 1939 werd het vijfde kabinet-Colijn zelfs geheel buiten de parlementaire fracties om gevormd. Het kabinet zag zich echter bij zijn eerste optreden in de Tweede Kamer geconfronteerd met een motie die het optreden van het kabinet afkeurde (motie-Deckers). De motie van wantrouwen dwong het kabinet-Colijn per omgaande ontslag aan te bieden. Vanaf dat moment staat vast dat een kabinet niet zonder de

<sup>10</sup> Wel is het voorgekomen dat het kabinetsbeleid inzet van verkiezingen was. Vgl. het beleid van het eerste kabinet-Lubbers bij de verkiezingen van 1986.

<sup>11</sup> Zie Oud 1967, p. 292; zie Kortmann 2011, p. 144 en verder.

<sup>12</sup> Zie hierna.

<sup>13</sup> Zie Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 47 en verder.

<sup>14</sup> Zie de kabinetsformatie van 1925/1926, 1929 en 1933 en 1937. Bovend'Eert 1988, p. 46–47.

betrokkenheid en instemming van fractievoorzitters en fracties in de Tweede Kamer gevormd kan worden. Na de Tweede Wereldoorlog nam de parlementaire betrokkenheid bij kabinetsformatie gestaag toe. Vanaf 1946 raadpleegde de Koning aan het begin van de formatie consequent alle fractievoorzitters uit de Tweede Kamer. Vanaf 1963 (formatie kabinet-Marijnen) werd vrijwel onverkort<sup>15</sup> de zogeheten parlementaire formatiemethode gevolgd. Deze houdt in dat de fractievoorzitters en fracties van de te vormen regeringscoalitie in alle fasen van de kabinetsformatie instemmen met het bereikte onderhandelingsresultaat. Zij beslissen over de partijpolitieke samenstelling van de coalitie, over de inhoud van het beleidsprogramma in het regeerakkoord, over de zetelverdeling tussen de coalitiepartijen en over de personenkeuze.<sup>16</sup> De kabinetsformatie heeft zich aldus in de loop der jaren ontwikkeld tot een proces van intensieve onderhandelingen tussen fractievoorzitters en fracties in de Tweede Kamer. Een of meerdere informateurs of een of meerdere formateurs begeleiden dit onderhandelingsproces. De Koning is tot voor kort nauw betrokken gebleven bij het formatieproces. Het was vaste formatiepraktijk dat de Koning aan het begin van de kabinetsformaties advies vroeg aan de Eerste Kamervoorzitter en de Tweede Kamervoorzitter, de vicepresident van de Raad van State alsmede aan alle voorzitters van de Tweede Kamerfracties. Op basis van de «meerderheidsadviezen» van de fractievoorzitters wees de Koning een of meerdere informateurs dan wel formateurs aan om het overleg met de fractievoorzitters, gericht op de vorming van een kabinet, te voeren. De laatste decennia hebben informateurs in overleg met de betrokken fractievoorzitters het merendeel van de formatiewerkzaamheden op zich genomen. Een formateur treedt doorgaans in de eindfase van de formatie op, nadat de coalitiekeuze tot stand gekomen is en een regeerakkoord tussen de fracties gesloten is.

De aldus ontwikkelde min of meer vaste formatiepraktijk na Tweede Kamerverkiezingen<sup>17</sup> kent de laatste decennia in het algemeen de volgende vaste elementen: 1) ontslagaanvraag van het kabinet ter gelegenheid van Tweede Kamerverkiezingen; 2) consultaties van vaste adviseurs en fractievoorzitters uit de Tweede Kamer; 3) aanwijzing van een of meer informateurs met een verkennende opdracht; 4) aanwijzing van een of meer informateurs, die de vaststelling van een regeerakkoord in overleg tussen fractievoorzitters en fracties ter hand nemen; 5) aanwijzing van een formateur (tevens kandidaat-Minister-President) belast met de zetelverdeling en personenkeuze in overleg met de fractievoorzitters en fracties; 6) constituerende vergadering van formateur en kandidaat-ministers; 7) benoeming en beëdiging; 8) optreden van het kabinet met een regeringsverklaring en debat in de Tweede Kamer.<sup>18</sup>

Hiervoor werd betoogd dat ook enkele geschreven regelingen voorhanden zijn die betrekking hebben op de kabinetsformatie. Het betreft enkele regelingen uit het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

In 1974 nam de Tweede Kamer in aansluiting op de motie-Kolfschoten in het toenmalige art. 125 RvOTK de mogelijkheid op om een voordracht aan de Koning te doen met betrekking tot de benoeming van een kabinetsfor-

<sup>15</sup> De formatie van het kabinet-Den Uyl 1972/1973 vormt de enige uitzondering. Zie Koekkoek 1978, p. 411 en verder.

<sup>16</sup> Zie Koekkoek 1978, p. 492.

<sup>17</sup> Bij een tussentijdse kabinetscrisis kan eveneens op vergelijkbare wijze een formatie volgen.

<sup>18</sup> Zie voor een nadere indeling van de kabinetsformatie in stappen Van Baalen/Van Kessel 2012 (vijftig stappen); Van Poelgeest 2011, p. 11 (vijf hoofdstappen) en Van den Berg, «De tien geboden» 2012, p. 51 en verder.



mateur.<sup>19</sup> Van deze mogelijkheid heeft de Tweede Kamer vervolgens bij de daaropvolgende kabinetsformaties geen enkele keer gebruik gemaakt.<sup>20</sup> Sinds 1997 bevat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een bijzondere regeling betreffende het vragen van inlichtingen aan kabinets-(in)formateurs. Art. 139b RvOTK bepaalt dat de Kamer na afloop van een (in)formatieopdracht kan besluiten om de (in)formateur(s) uit te nodigen om over het verloop van de (in)formatie inlichtingen te verschaffen. Het artikel is regelmatig bij kabinetsformaties toegepast. Daarbij komt het ook voor dat de Kamer in afwijking van de tekst van art. 139b RvOTK (in)formateurs tussentijds, voordat zij hun werkzaamheden hebben afgerond, vraagt inlichtingen te verstrekken.<sup>21</sup>

In 2010 nam de Tweede Kamer in art. 139a RvOTK de mogelijkheid op om aan het begin van de kabinetsformatie een plenair Kamerdebat te houden over de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie. Art. 139a RvOTK bepaalde dienaangaande: «In de eerste vergadering na haar verkiezing kan de Kamer beraadslagen om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie ... De Voorzitter overlegt voorafgaand aan het debat met de beoogde fractievoorzitters over de waarschijnlijkheid van de beraadslagingen en, indien die er is, over de procedure van het debat.»

In maart 2012 wijzigde de Tweede Kamer, zoals hiervoor bleek, art. 139a RvOTK. De nieuwe tekst van art. 139a RvOTK bevat sindsdien in het eerste lid de volgende (dwingende) taakstelling voor de Kamer: «Onverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer, maar uiterlijk een week na de installatie beraadslaagt de Kamer in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is.» Het tweede lid en het derde lid bevatten de volgende dwingende voorschriften voor het vervolg van de kabinetsformatie: «Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan» (tweede lid). «Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan» (derde lid). Art. 139a, vierde lid, RvOTK voorziet ten slotte in de mogelijkheid (niet verplichting) om het eerste tot en met derde lid overeenkomstig toe te passen in geval van een tussentijdse kabinetscrisis.

De nieuwe regeling van art. 139a RvOTK is in drie opzichten vanuit staatsrechtelijk en staatkundig opzicht bezien van belang.<sup>22</sup> Ten eerste valt op dat een belangrijk aspect van de kabinetsformatie, namelijk de aanwijzing/benoeming van (in)formateurs thans een grondslag vindt in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, en dus niet meer op praktijken/ gewoontes berust. Ten tweede valt op dat de gewoonte dat de Koning (in)formateurs aanwijst en een (in)formatieopdracht verstrekt, plaats maakt voor een geschreven regeling, waarbij de Tweede Kamer deze formatietaken op zich neemt. De regeling van art. 139a RvOTK brengt

<sup>19</sup> Vgl. *Kamerstukken II 1970/71*, 10 993, nr. 9 en *Kamerstukken II 1970/71*, 11 213 en *Handelingen II 1970/71*, p. 3563–3566 en 3632; zie verder Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 28 en 272.

<sup>20</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 26 en verder.

<sup>21</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 120 en verder.

<sup>22</sup> Zie voor een kritische bespreking van art. 139a RvOTK: Van den Berg, «Epiloog» 2012, p. 79 en verder. Vgl. ook Van Baalen/Van Kessel 2013, p. 9 en verder.

de parlementaire betrokkenheid bij de formatie onder de werking van de vertrouwensregel nog sterker tot uitdrukking.

Ten derde is opvallend dat art. 139a RvOTK beoogt een dwingende regeling voor te schrijven aan de Tweede Kamer. Het artikel verplicht de Kamer na de Tweede Kamerverkiezingen in nieuwe samenstelling (na de installatie) bijeen te komen en te beraadslagen over de verkiezingsuitslag, teneinde een of meer (in)formateurs te benoemen. Het artikel draagt de Tweede Kamer als zodanig niet op om (in)formateurs aan te wijzen, maar om daarover te beraadslagen. In dat opzicht houdt art. 139a RvOTK de mogelijkheid open om in voorkomende gevallen (indien de beraadslaging geen (in)formateursbenoeming oplevert) op andere wijze een (in)formateur aan te wijzen. Dit impliceert dat art. 139a RvOTK de mogelijkheid openlaat dat de Koning op «traditionele» wijze een (in)formateur aanwijst, indien de Tweede Kamer niet in staat blijkt te zijn tot zo'n beslissing te komen. Overigens moet opgemerkt worden dat het Reglement van Orde slechts de Kamer en de Kamerleden bindt, niet andere personen buiten de kring van de Kamer. Het Reglement van Orde is een intern werkende regeling betreffende de werkwijze van de Kamer.<sup>23</sup> Andere ambtsdragers, zoals ministers of de Koning zijn niet aan het Reglement van Orde gebonden. Bovendien is van belang dat de binding van de Kamer en haar leden een relatieve betekenis heeft. De Kamer kan desgewenst eenmalig afwijken van het Reglement van Orde, indien geen van de leden zich daartegen verzet en de afwijking niet in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet of de wet (art. 154 RvOTK). Bovendien kan de Tweede Kamer op elk moment het Reglement van Orde bij eenvoudig meerderheidsbesluit wijzigen en deze geschreven procedureregeling inzake de kabinetsformatie aanpassen. In die zin is het volgen van de huidige procedureregeling van art. 139a RvOTK afhankelijk van een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer.

Uitgangspunt is nochtans dat de Tweede Kamer sinds de reglementsherziening van 2012 na Tweede Kamerverkiezingen conform art. 139a RvOTK beraadslaagt teneinde informateurs en formateurs te benoemen bij de kabinetsformatie. Alle bedenkingen van deskundigen over en kritische kanttekeningen bij deze nieuwe regeling ten spijt is, zoals uit navolgende beschouwing van het verloop van de formatie van 2012 blijkt, art. 139a RvOTK door de Tweede Kamer in 2012 toegepast. Het tweede kabinet-Rutte is overeenkomstig de nieuwe «formatieprocedure» gevormd. De eerste ervaringen met deze nieuwe procedureregeling van art. 139a RvOTK leiden tot de volgende vraagpunten die in het kader van deze evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 aan de orde gesteld worden. Ten eerste is de vraag aan de orde hoe de eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen het beste overbrugd kunnen worden alvorens de nieuwe Kamer na de installatie overgaat tot beraadslagingen over de aanwijzing van (in)formateurs. Ten tweede kan de vraag gesteld worden welke rol de Kamervoorzitter te vervullen heeft in de formatieprocedure «nieuwe stijl». Ten derde rijst de vraag welke betekenis de andere opzet van de formatie heeft voor de positie van de (in)formateur en de verantwoordelijkheid voor de formatie. Ten vierde staat ter beoordeling welke positie de Koning sinds 2012 inneemt in de nieuwe formatiepraktijk. Ten vijfde is bij de kabinetsformatie 2012 gebleken dat de positie van de Eerste Kamer vragen oproept bij de vorming van een kabinet. Ten zesde is de vraag relevant of de beoogde doelstellingen van de invoering van het nieuwe art. 139a RvOTK, namelijk het transparanter en democratischer vormen van een nieuw kabinet verwezenlijkt is. Ten slotte dient met het oog op de toekomst de vraag beantwoord te worden of art. 139a RvOTK,

<sup>23</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 17 en verder.

gelet op de eerste ervaringen met de nieuwe procedure, nog aanpassing  
behoeft. Deze vraagpunten worden hierna besproken. Daarbij zullen ook  
nog enkele overige, meer praktische, punten behandeld worden, zoals  
inzake huisvesting, archivering van formatiestukken en ambtelijke  
ondersteuning bij de formatie. Eerst gaat de aandacht uit naar een  
reconstructie van de kabinetsformatie van 2012.

## 2. KABINETSFORMATIE 2012: EEN PROCEDURELE RECONSTRUCTIE

### Maart 2012: herziening RvOTK

In maart 2012 besloot de Tweede Kamer tot een aanpassing van de bepalingen over de kabinetsformatie in het Reglement van Orde (RvOTK), waardoor de Kamer voortaan de regie zou nemen in de kabinetsvorming – een rol die van oudsher was toebedeeld aan het staatshoofd.<sup>24</sup> De indieners van het initiatiefwetsvoorstel, Gerard Schouw en Boris van der Ham (D66), wilden dat «de Tweede Kamer een grotere invloed op de formatie krijgt en de formatie aan transparantie wint». Zij beoogden daarmee «om binnen het huidige constitutionele en wettelijke kader de democratische legitimatie van het formatieproces te vergroten». Zij wensten «een meer volledige publieke verantwoording door de betrokkenen bij de politieke besluitvorming in het kader van het formatieproces», en wilden dat «in een eerder stadium dan nu openlijk verantwoording [wordt] afgelegd door betrokkenen. Daardoor wordt de gelegenheid voor verkeerde en verwarrende speculaties in de publiciteit beperkt. Dit alles dient een voorspoedig en transparant formatieproces.» De wijzigingen vormden volgens de indieners «een stap in de richting van een opener en democratischer proces van de formatie».<sup>25</sup>

Het in april 2011 ingediende voorstel-Schouw/Van der Ham was een aanscherping van de eerdere wijziging van het RvOTK van april 2010. Toen was ten gevolge van een wijzigingsvoorstel van de Kamerleden Van der Ham (D66) en Van Gent (GroenLinks) de mogelijkheid gecreëerd om direct na de beëdiging van de nieuwe Kamer een debat over de verkiezingsuitslag te houden waarin een (in)formateur kon worden aangewezen – een mogelijkheid die er min of meer al sinds het aanvaarden van de motie-Kolfschoten 1971 was.<sup>26</sup> De dag na de Kamerverkiezingen van 9 juni 2010 bleek aan een dergelijk Kamerdebat echter geen behoefte te zijn, waarna de kabinetsformatie als gebruikelijk begon met consultaties en een benoeming van een informateur door het staatshoofd. Het verdere verloop van die formatie, waarin controversie ontstond over benoeming en optreden van de informateurs Ruud Lubbers en H.D. Tjeenk Willink, leidde ertoe dat na afloop «meerdere partijen de voorkeur zouden geven aan het herzien van de procedure, de positie en de politisering van het Staatshoofd en de verschillende (in)formateurs».<sup>27</sup>

Bij de eerste termijn van de plenaire behandeling van het voorstel-Schouw/Van der Ham, op 7 maart 2012, bleken behalve D66 ook PvdA, PVV, en GroenLinks het voorstel te steunen.<sup>28</sup> Deze fracties meenden dat de gekozen volksvertegenwoordiging de regie diende te hebben over de kabinetsvorming, en dat de Koning juist omwille van het behoud van zijn onafhankelijkheid en neutraliteit geen onderdeel moest worden van de politieke discussie. Voorts verwachtten zij dat een Kamerdebat aan het begin van de formatie zou bijdragen aan een grotere transparantie. De PVV, eigenlijk voorstander van een grondwettelijke aanpassing van de positie van de Koning waardoor deze geen deel meer zou uitmaken van de regering, vond het voorstel-Schouw/Van der Ham «een goede stap in

<sup>24</sup> Hierover ook: Ten Napel e.a. 2013, p. 307–331.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 759, nr. 2, p. 2 en 3.

<sup>26</sup> De motie-Kolfschoten bepaalde dat de nieuwe Kamer een voordracht zou doen voor «een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur»: *Handelingen II* 1970/71, p. 3058.

<sup>27</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 759, nr. 2, p. 3.

<sup>28</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, p. 40–54 (eerste termijn Kamer). Duidelijk was ook al dat de Partij voor de Dieren en het lid Brinkman, die geen inbreng hadden in het debat, hun steun aan het voorstel zouden geven.

de richting van een meer democratisch besluitvormingsproces».<sup>29</sup> VVD, CDA, ChristenUnie en SGP wensten daarentegen vast te houden aan de gebruikelijke formatieprocedure. Zij waardeerden de rol die het staats-hoofd als neutrale procesbegeleider speelde en vreesden dat bij een leidende rol voor de Kamer de kleinere fracties in de acht dagen voorafgaand aan het Kamerdebat niet meer gehoord zouden worden. De door de indieners beoogde transparantie in het eerste Kamerdebat zou door gebrek aan bereidheid bij partijen om de kaarten op tafel te leggen kunnen leiden tot «schijnopenbaarheid voor de bühne», aldus VVD-Kamerlid Joost Taverne.<sup>30</sup> SGP-fractievoorzitter Kees van der Staaij meende dat de Kamer het proces van regeringsvorming niet eenvoudigweg via het RvOTK – dat immers alleen intern bindend is – kon wijzigen. De SGP zag ook praktische bezwaren: «wat als de Kamer er niet uitkomt?»<sup>31</sup> VVD, CDA, ChristenUnie en SGP wezen er tevens op dat de mogelijkheid dat de Kamer zelf het initiatief zou nemen in de kabinetsformatie al bestond sinds de aanvaarding van de motie-Kolfschoten. Het voorstel was dus overbodig en zou de Kamer zelfs eerder beperkingen opleggen, zo meenden deze fracties. De SP verklaarde bij monde van Ronald van Raak (nog) niet met het voorliggende voorstel te kunnen instemmen, omdat het de nieuwe Kamer te zeer bond. Schouw en Van der Ham beoogden immers het dwingend voorschrijven van het formuleren van een (in)formatieopdracht en het aanwijzen van een of meer (in)formateurs in de eerste vergadering van de nieuwe Kamer. Van Raak vond dat te rigide: «Het kan best eens voorkomen dat de verkiezingsuitslag zo bijzonder is of de omstandigheden zo bijzonder zijn dat het helemaal niet mogelijk is om acht dagen na de verkiezingen in een debat in de Tweede Kamer een formateur of een informateur aan te wijzen.»<sup>32</sup> Tijdens de voortzetting van de behandeling van het voorstel, op 21 maart, werd met het amendement-Van Gent aan de bezwaren van de SP-fractie tegemoetgekomen. Het formuleren van een opdracht en het aanwijzen van een of meer (in)formateurs door de nieuwe Kamer werd in plaats van een resultaatverplichting een doelstelling; bovendien werden de tijdsbepalingen verruimd.<sup>33</sup> Hiermee bleef de optie om *ultimum remedium* toch het staatshoofd in te schakelen, een optie.<sup>34</sup> Nadat het voorstel op 27 maart door een Kamermeerderheid was goedgekeurd,<sup>35</sup> luidde het artikel als volgt:

#### Artikel 139a. Aanwijzing van kabinets(in)formateur(s).

1. Onverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer, maar uiterlijk een week na de installatie, beraadslaagt de Kamer in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is.

<sup>29</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, p. 45 (Elissen). In 2011 diende de PVV het «Voorstel van wet van de leden Elissen en Helder houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel» in (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 867). De Raad van State bracht hierover begin 2012 een reactie uit. De repliek van de PVV is nog niet ingediend.

<sup>30</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, p. 48.

<sup>31</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, p. 53.

<sup>32</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, p. 46.

<sup>33</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32 759, nrs. 5, 6, 7 en 8 (amendement); *Handelingen II* 2011/12, nr. 66, p. 26–47 (beantwoording Schouw en Van der Ham op 21 maart 2012).

<sup>34</sup> Interview met Emile Roemer, 5 februari 2014.

<sup>35</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 68, p. 24 (stemming).

2. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een informatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
3. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.
4. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

### **Maart-september 2012: voorbereidingen**

De aanloop naar een volgende kabinetsformatie werd verkort, doordat op zaterdag 21 april de onderhandelingen tussen VVD, CDA en gedoogpartij PVV over aanvullende bezuinigingen strandden. Minister-President Mark Rutte bood op 23 april bij Koningin Beatrix het ontslag van zijn kabinet aan. Dat werd door het staatshoofd zoals gebruikelijk «in overweging genomen», waarbij zij de bewindslieden verzocht «al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten». Tijdens een overleg onder leiding van Kamervoorzitter Verbeet leek er een krappe Kamermeerderheid (VVD, PvdA, SP) te zijn voor verkiezingen op 27 juni, vlak vóór de zomervakantie. Het leidde tot onvrede bij de andere partijen. De Kiesraad adviseerde niet vroeger dan 5 september te houden, om nieuwe partijen meer voorbereidingstijd te geven.

De volgende dag, 24 april, sprak de premier een verklaring uit in de Tweede Kamer, waarna over de ontstane politieke situatie werd gedebatteerd. Tijdens dat debat sprak een Kamermeerderheid een voorkeur uit voor vervroegde verkiezingen op 12 september; de PvdA was alsnog gevoelig gebleken voor de bezwaren van een groot aantal partijen tegen verkiezingen vóór de vakantie. Op de avond van 24 april consulteerde Koningin Beatrix haar drie vaste adviseurs over de ontstane politieke situatie en ontving zij andermaal demissionair Minister-President Rutte; de voorheen gebruikelijke aansluitende consultaties van de fractievoorzitters bleven achterwege. Vervolgens maakte de RVD bekend dat de Koningin het kabinet had verzocht «de ontbinding van de Tweede Kamer te bevorderen» (conform art. 64 Gw) zodat op 12 september Kamerverkiezingen konden worden gehouden. De ministerraad stelde vervolgens op 27 april de verkiezingsdatum vast op 12 september.<sup>36</sup>

Met het oog op de gewijzigde bepalingen van het artikel 139a die de Tweede Kamer de regie gaven in de formatie lag het voor de hand dat de griffier, Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, de praktische voorbereidingen ter hand nam. Zo instrueerde zij tweede ondervoorzitter Martin Bosma, aan wie van 20 tot 25 september 2012 door het aangekondigde vertrek na de verkiezingen van Kamervoorzitter Verbeet en eerste ondervoorzitter Willibrord van Beek (VVD) het tijdelijk voorzitterschap zou toevallen.<sup>37</sup> Vanuit de gedachte dat ten gevolge van de wijziging van het RvOTK ten

<sup>36</sup> Berichten ANP, 22–24 april 2012; *Handelingen II* 2011/12, nr. 80, p. 6 (verklaring MP) en 7-41 (debat). Omdat niemand zich verzette tegen een Kamerdebat over de ontstane politieke situatie, was een beroep op het vierde lid van artikel 139a van het RvOTK niet nodig. (E-mail Gerdi Verbeet, 23 april 2014.) GroenLinks-fractievoorzitter Jolande Sap bepleitte weliswaar de aanwijzing van een «begrotingsinformatieur» (*Handelingen II* 2011/12, nr. 80, p. 22, maar die suggestie kreeg verder geen steun. Vervolgens organiseerde demissionair Minister van Financiën Jan Kees de Jager aanvullend draagvlak bij D66, GroenLinks en ChristenUnie voor een bezuinigingspakket. Volgens D66-voorman Pechtold fungeerde deze daarmee als een soort informele «informatieur». (Interview met Alexander Pechtold, 10 februari 2014.)

<sup>37</sup> Interview met Martin Bosma, 20 januari 2014; Inlichtingen van de griffier van de Tweede Kamer, Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden.

aanzien van een aantal procedurele aspecten onontgonnen terrein betreden moest worden, werd ernaar gestreefd waar dat mogelijk was vast te houden aan goed functionerende gebruiken. Ten aanzien van een aantal operationele aspecten werd de formatie dan ook voorbereid als voorheen. Voorzitter en griffier zagen in de wijziging van het RvOTK geen aanleiding om af te wijken van de sinds 1971 bestaande gewoonte om de informateurs ambtelijk te laten bijstaan door twee raadadviseurs van het departement van Algemene Zaken en de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst.<sup>38</sup> Ingeschat werd dat de Kamer niet zelf beschikte over ambtelijk personeel dat op dezelfde wijze de benodigde contacten met de verschillende departementen onderhield. Bovendien worden de medewerkers van de Kamer geacht alle Kamerleden op dezelfde wijze te ondersteunen; deze neutraliteit zou in het geding kunnen zijn bij medewerkers die tijdens de formatie exclusief verbonden waren aan een beperkt aantal fracties.<sup>39</sup> Ruim voor de verkiezingsdatum maakte de griffier daarom afspraken met de secretaris-generaal van het Ministerie van Algemene Zaken (Kajsa Ollongren) over de detachering voor de duur van de formatie van twee raadadviseurs (Bart van Poelgeest en Stan Kaatee), de directeur-generaal van de RVD (Henk Brons), twee secretaresses en een intendant. Deze detachering ging in op 13 september, de dag na de verkiezingen. Op 18 oktober werd raadadviseur Arjen Gielen toegevoegd aan de staf van de informateurs. Tevens werd afgesproken dat het (in)formatiedossier na afloop van de formatie bij de formateur (en dus op Algemene Zaken) zou blijven – vanwege diens verantwoordelijkheid voor het eindresultaat – en dat de Tweede Kamer een volledige kopie kreeg.<sup>40</sup> Met het oog op de huisvesting had Biesheuvel-Vermeijden contact met haar collega van de Eerste Kamer, Geert Jan Hamilton, over de voorzieningen in het gebouw van de Eerste Kamer, waar vanaf 1971 de informateurs doorgaans hun werkzaamheden verrichtten. Op 13 september waren daar de gebruikelijke faciliteiten beschikbaar.<sup>41</sup> Daarnaast diende de formatie ook procedureel voorbereid te worden. Het nieuwe artikel 139a van het RvOTK kende geen nadere voorschriften met betrekking tot de invulling van de wettelijk voorgeschreven periode van acht dagen tussen de verkiezingen en het eerste debat van de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling. In deze periode stelt de Kiesraad de officiële uitslag vast<sup>42</sup> en controleert de oude Kamer de geloofsbriefjes van de nieuwe leden. Door critici van de reglementswijziging – zowel binnen als buiten de Kamer – werd gewezen op de risico's die deze lacune met zich kon meebrengen.<sup>43</sup> Parlementair historicus J.Th.J. van den Berg wees op diverse «openstaande achterdeurtjes» van het nieuwe artikel 139a. De bezwaren van Van den Berg betroffen de potentieel lange duur die de Kamer nodig zou kunnen hebben om tot het aanwijzen van een informateur te komen, het risico dat het geheim van het paleis vervangen werd door het «geheim van het Binnenhof», de mogelijkheden voor onwillige partijen om de voortgang te frustreren, en het vrijblijvende karakter van lid 4, dat betrekking heeft op een tussentijdse kabinetscrisis.<sup>44</sup> Critici verwezen ook naar het begin van de kabinetsformatie van 1971, toen een eerste poging van de Tweede Kamer was mislukt om «in een

<sup>38</sup> Inlichtingen griffier; Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 19–21.

<sup>39</sup> E-mail Gerdi Verbeet, 9 oktober 2014.

<sup>40</sup> Inlichtingen griffier; Interview met Gerdi Verbeet, 17 december 2013.

<sup>41</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 22; Inlichtingen griffier.

<sup>42</sup> Dat gebeurde dit keer op maandag 17 september 2012 tijdens een speciale zitting van de Kiesraad in de oude vergaderzaal van de Tweede Kamer.

<sup>43</sup> Zie bijvoorbeeld Hoedeman/Meijer 2012.

<sup>44</sup> Van den Berg, «Epiloog» 2012, p. 79–85.



openbare beraadslaging te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur», zoals de kort daarvoor aangenomen motie-Kolfschoten voorschreef. De politici moesten – naar een woord van Hans van Mierlo uit dat Kamerdebat in mei 1971 – «met hangende pootjes» naar het paleis om weer een beroep te doen op het staatshoofd.<sup>45</sup> Volgens sommige waarnemers dreigde herhaling van dit scenario.<sup>46</sup>

Om deze risico's te bezweren, werden door de voorzitter en de griffier van de Tweede Kamer, Gerdi Verbeet en Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, procedurele scenario's ontworpen waarmee na de verkiezingen invulling gegeven kon worden aan die «acht dagen». De Kamervoorzitter sprak hiertoe in het voorjaar met de initiatiefnemers, Schouw en Van der Ham, over de nadere uitwerking van het nieuwe artikel 139a.<sup>47</sup> In de aanloop naar de verkiezingen won de griffier informeel aanvullend advies in bij Minister van Staat Tjeenk Willink, vanwege diens ruime ervaring met kabinetsformaties. Contacten met de directeur van het Kabinet der Koningin (tot juli 2012 Paul Schellekens, daarna Chris Breedveld) leidden tot een gesprek tussen Kamervoorzitter Verbeet en Koningin Beatrix op 4 juli, waarin werd gesproken over de voorgenomen praktische uitwerking van artikel 139a.<sup>48</sup>

De voorzitter en de griffier bespraken de voorgenomen procedure vervolgens onder meer in een informele sessie op 28 augustus 2012 met de voorzitter en de griffier van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State.<sup>49</sup> Het contact van de Kamervoorzitter met de vicepresident, Piet Hein Donner, lekte rond 30 augustus uit naar de pers, die meldde dat de vicepresident «sommige» Kamerleden had voorgesteld ten behoeve van het Kamerdebat op 20 september een analyse van de verkiezingsuitslag te leveren. Hierop verklaarde de Raad van State dat «Het [...] primair aan de Kamer [is] om eventuele steun te vragen aan de vicepresident en het ligt niet op de weg van de vicepresident om deze aan de Tweede Kamer aan te bieden.»<sup>50</sup> Kort daarna stelde ChristenUnievoorman Arie Slob zich desgewenst beschikbaar om aan het begin van de formatie verkennende gesprekken te voeren. Personen uit zijn eigen partij, maar ook uit CDA en PvdA, hadden dit bij hem gesuggereerd. Als ervaren fractievoorzitter en leider van een kleine middenpartij achtte Slob zich geschikt om na de verkiezingscampagne «bruggen te slaan».<sup>51</sup>

Al op 23 mei had Verbeet in het Presidium meegedeeld dat zij voornemens was op de ochtend na de verkiezingen alle fractievoorzitters telefonisch uit te nodigen voor een bijeenkomst aan het begin van die middag.<sup>52</sup> Op de maandag 10 september bracht zij dit voornemen ook via het ANP naar buiten. Het sloot aan bij de eerdere formatiepraktijk. Ook vóór de wijziging van het RvOTK was op de ochtend na de verkiezingen immers een taak weggelegd voor de Kamervoorzitter. Deze werd geacht bij de fracties te polsen of er behoefte bestond aan een Kamerdebat over de verkiezingsuitslag conform de motie-Kolfschoten. Het sonderende door de voorzitter betrof dit keer niet de vraag of er behoefte bestond aan zo'n

<sup>45</sup> *Handelingen II* 1971, p. 25.

<sup>46</sup> Zie bijvoorbeeld Marc Chavannes (*NRC Handelsblad*, 8 september 2012) en Wilfred Scholten (*Trouw*, 19 september 2012).

<sup>47</sup> E-mails Gerdi Verbeet (23 april 2014) en Gerard Schouw (5 mei 2014); Mededelingen Gerard Schouw tijdens een door het Montesquieu Instituut, ProDemos en Nieuwspoort georganiseerd debat op 3 oktober 2012: [http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vj33iqrf33zs/kabinetsformatie\\_we\\_doen\\_het\\_zelf\\_wel#p3](http://www.montesquieu-instituut.nl/id/vj33iqrf33zs/kabinetsformatie_we_doen_het_zelf_wel#p3) (ongeveer 31:00).

<sup>48</sup> Inlichtingen griffier; E-mail Gerdi Verbeet, 9 oktober 2014.

<sup>49</sup> Inlichtingen griffier; Interview met Gerdi Verbeet, 17 december 2013.

<sup>50</sup> *Trouw*, 30 en 31 augustus 2012.

<sup>51</sup> Visser 2012; Interview met Arie Slob, 23 januari 2014.

<sup>52</sup> Interview met Gerdi Verbeet, 17 december 2013.



debat – dat werd door het RvOTK voorgeschreven – maar hoe dat voorbereid diende te worden.<sup>53</sup>

### **De eerste acht dagen na de verkiezingen**

Waar de peilingen gedurende de weken voor de verkiezingen van 12 september soms wezen op een (verdere) versnippering, leverde de uitslag twee grote partijen op: VVD (41 zetels), dat daarmee de grootste bleef in vergelijking met 2010, en de tijdens de campagne sterk teruggekomen PvdA (38). Daarna volgde een aantal middelgrote fracties: PVV (15), SP (15), CDA (13) en D66 (12). De nieuwe Kamer telde ook vijf kleine(re) fracties: ChristenUnie (5), GroenLinks (4), SGP (3), Partij voor de Dieren (2) en 50Plus (2).

Donderdagmorgen 13 september, de ochtend na de verkiezingen, nam de Kamervoorzitter contact op met de lijsttrekkers van de partijen die op basis van de voorlopige uitslag in de Tweede Kamer waren gekozen, om hun een aantal procedurele standaardvragen voor te leggen met betrekking tot de voortgang van de formatie, vooral in de eerste acht dagen. In haar eerste telefoongesprek, om 10:50 uur met VVD-leider Rutte, bleek dat deze al met PvdA-aanvoerder Diederik Samsom overeengekomen was om Henk Kamp, demissionair Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, als «verkenner» het Kamerdebat van 20 september te laten voorbereiden.<sup>54</sup> Rutte had zich die ochtend al vergewist van de beschikbaarheid van Kamp.<sup>55</sup> Voor Rutte was het daarmee een uitgemakte zaak; Samsom wist hem echter te overtuigen van de wenselijkheid dit via een collectief beraad bij de Kamervoorzitter te regelen.<sup>56</sup> Als voorgenomen nodigde de voorzitter alle fractievoorzitters telefonisch uit voor een overleg onder haar leiding, aan het begin van de middag. De fracties, aan het einde van de ochtend voor het eerst in nieuwe samenstelling bijeen, hadden dan de gelegenheid gehad hun standpunt te bepalen. De fractievoorzitters stemden tevens in met het voorstel van de Kamervoorzitter dat ook Henk Krol, de lijsttrekker van de nieuw in de Kamer gekozen partij 50Plus, bij die bijeenkomst aanwezig zou zijn. Krol bevond zich die ochtend in de nabijheid van het Binnenhof om zijn benoemingsbrief op te halen en enkele administratieve zaken te regelen, waardoor hij beschikbaar was om aan te schuiven bij het overleg van die middag. Die ochtend informeerde de Kamervoorzitter ook de vicepresident van de Raad van State, als vaste adviseur van het staatshoofd, en de directeur van het Kabinet der Koningin over het voornemen van de fractievoorzitters om die middag bijeen te komen.<sup>57</sup>

De vergadering van de fractievoorzitters onder leiding van de Kamervoorzitter (en in aanwezigheid van de griffier) in de Eerste Commissiekamer ving aan rond 14:00 uur.<sup>58</sup> Als eerste spreker stelde Rutte – in zijn hoedanigheid van leider van de grootste fractie – voor om Henk Kamp als verkenner met het oog op het Kamerdebat van 20 september uit te laten zoeken wat de opdracht voor één of meerdere informateurs zou kunnen zijn. Alle fractievoorzitters kregen hierbij de gelegenheid hun opvattingen kenbaar te maken, waarbij over het voorstel van Rutte brede consensus

<sup>53</sup> Dat kondigde Verbeet al in de laatste presidiumvergadering voor het zomerreces aan. Zie Kas 2012; E-mail Gerdi Verbeet, 23 april 2014. Voor de procedure voor 2012: Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 26–29.

<sup>54</sup> Inlichtingen griffier; Interview met Gerdi Verbeet, 17 december 2013.

<sup>55</sup> Interviews met Mark Rutte (5 februari 2014) en Henk Kamp (10 februari 2014).

<sup>56</sup> Interviews met Diederik Samsom (6 december 2013) en Gerdi Verbeet (17 december 2013). Zie ook: Stokmans 2013, p. 192–193.

<sup>57</sup> Interviews met Gerdi Verbeet (17 december 2013) en Henk Krol (8 januari 2014); E-mail Henk Krol 23 april 2014; Inlichtingen griffier.

<sup>58</sup> Volgens de griffier kwam Sap, die langdurig beraad in eigen kring had, later ter vergadering.

bleek te bestaan. Een enkeling maakte een kanttekening, onder wie SP-leider Roemer. Kamp had tijdens de verkiezingscampagne de kritiek van Roemer op het sociale beleid van het kabinet als «zielig» gekwalificeerd. Naar de mening van Roemer was het de vraag of Kamp onbevooroordeeld zou zijn ten opzichte van alle partijen. Later die middag vond een gesprek plaats tussen beiden, waarin de lucht werd geklaard.<sup>59</sup>

Na afloop van de bijeenkomst van de fractievoorzitters informeerde Verbeet de media tijdens een persconferentie, eveneens in de Eerste Commissiekamer. Vervolgens bracht zij het verzoek en de opdracht over aan Kamp. Omdat de nieuwe Tweede Kamer nog niet was geïnstalleerd, ging het verzoek formeel uit van de Kamervoorzitter, «op initiatief van de heer M. Rutte (VVD) en met instemming van de voorzitter van de fracties van PvdA, PVV, SP, CDA, GL, ChristenUnie, SGP en PvdD alsmede de heer H.C.M. Krol (50PLUS)».<sup>60</sup> De verkenner werd daarna door de griffier, de voorlichter en de directeur bedrijfsvoering van de Tweede Kamer en de secretaris-generaal van Algemene Zaken nader geïnformeerd over de operationele kanten van de opdracht. Aan het begin van de avond gaf Kamp een persconferentie in de Thorbeckezaal van de Tweede Kamer, die voor de gelegenheid voorzien was van een achtergrondscherf met een afbeelding van de plenaire vergaderzaal.<sup>61</sup>

De Koningin ontving aan het eind van de middag conform het gebruik haar vaste adviseurs – de voorzitters van Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State – om zich te laten informeren over de actuele politieke situatie. Bij deze gelegenheid informeerde Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet de Koningin over het door de fractievoorzitters genomen besluit.

Kamp installeerde zich op vrijdagochtend 14 september in de ministerskamer van de Eerste Kamer. Hij werd in zijn werkzaamheden bijgestaan door het eerdergenoemde aan de Tweede Kamer gedetacheerde personeel van Algemene Zaken. Vanaf 8:00 uur ontving de verkenner alle fractievoorzitters (inclusief Henk Krol), in volgorde van fractiegrootte. De gesprekspartners bereikten de ministerskamer overigens via een omweg. Zij namen de ingang van het Tweede Kamergebouw (Binnenhof 1a) om zichtbaar te maken waar de regie van de formatie lag, waarna ze omgeleid werden naar de «overkant», waar ze door Kamp werden ontvangen. Elk gesprek duurde ongeveer een half uur, waarin de verkenner zijn werkwijze uiteenzette, vragen stelde met betrekking tot de voorbereiding van het debat op 20 september en «kennis [nam] van hun reacties en standpunten».<sup>62</sup> Het standpunt van elke fractievoorzitter werd door de raadadviseurs vastgelegd in een kort verslag, dat ter goedkeuring door de verkenner aan de betreffende fractievoorzitter werd voorgelegd. De verslagen werden op dinsdag 18 september gepresenteerd, als bijlagen bij het verslag van Kamp.<sup>63</sup>

Op maandag 17 september sprak Kamp opnieuw met Rutte (VVD) en Samsom (PvdA): 's ochtends apart om eerdere mededelingen te checken, aan het begin van de middag gezamenlijk, waarbij beiden de namen van hun kandidaat-informateurs noemden. Met het oog op de minderheidspositie van de beoogde VVD-PvdA-coalitie in de Eerste Kamer sprak verkenner Kamp op dinsdag 18 september – Prinsjesdag – ongeveer

<sup>59</sup> Interview met Emile Roemer, 5 februari 2014.

<sup>60</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 1, p. 2.

<sup>61</sup> <http://nos.nl/artikel/418319-kamp-verkenner-in-formatie.html>; Inlichtingen griffier. Kamp had tijdens zijn werkzaamheden als verkenner ook een informeel gesprek met de vicepresident van Raad van State Donner, vanwege diens eerdere ervaringen als informateur. Interview met Piet Hein Donner, 7 januari 2014.

<sup>62</sup> Aldus het eindverslag van de verkenner: *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 1, p. 2.

<sup>63</sup> Interview met Henk Kamp, 10 februari 2014.

twintig minuten met de voorzitter van de senaat, Fred de Graaf. Deze verstreekte op persoonlijke titel de verkenner zijn «inschatting en opvatting», zoals dat voorheen ook gebeurde als de voorzitter van de Eerste Kamer in zijn hoedanigheid van vaste adviseur het staatshoofd adviseerde. De Graaf verklaarde tegenover Kamp geen bezwaren te zien tegen het optreden van een VVD-PvdA-coalitie, ondanks het feit dat deze in de Eerste Kamer geen meerderheid zou hebben. Hij verwees in dit verband op het functioneren van het kabinet-Rutte I, dat evenmin een meerderheid had in de Eerste Kamer. Ook wees hij erop dat de Eerste Kamer niet betrokken is bij de totstandkoming van het regeerakkoord en er dus ook niet aan gebonden is. Ten slotte stelde De Graaf dat de taakopvatting van de Eerste Kamer gericht is op het beoordelen van (wets-)voorstellen op hun rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.<sup>64</sup> Tegenover Kamp benadrukte De Graaf echter ook dat «het [hem] helder was dat het kabinet in voorkomende gevallen zaken zou moeten gaan doen in de Tweede Kamer om in de Eerste Kamer aan een meerderheid te komen». Na afloop van het gesprek stond De Graaf de pers te woord bij de deur van het Eerste Kamergebouw. Achteraf is in het Seniorenoverleg van de Eerste Kamer kort gesproken over het onderhoud van De Graaf met Kamp.<sup>65</sup>

Na afloop van het gesprek met De Graaf rondde Kamp zijn eindverslag af, dat hij om 17:00 uur in de Van Mierlozaal van de Tweede Kamer overhandigde aan Tweede Kamervoorzitter Verbeet.<sup>66</sup> Kamp adviseerde in zijn verslag om «in het debat op 20 september a.s. de benoeming te bespreken van een informateur van VVD-huize en een informateur van PvdA-huize. Deze informateurs zouden als opdracht kunnen krijgen om – mede gelet op de financieel-economische situatie en in verband daarmee de begroting voor 2013 – op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet<sup>67</sup> uit VVD en PvdA, de grootste partijen en de grootste winnaars. [...] Voor de uitvoering van de informatieopdracht zijn ondergetekende en de heer W.J. Bos beschikbaar.» Het verslag van Kamp werd vervolgens gepubliceerd, met in de bijlage de korte verslagen van de gesprekken met de fractievoorzitters.<sup>68</sup>

Twee dagen later, op donderdag 20 september, vond om 13:00 uur onder voorzitterschap van de tijdelijke voorzitter Martin Bosma de installatie plaats van de nieuwe Kamer; van de vertrekkende leden van de oude Kamer – inclusief Verbeet – was een dag eerder afscheid genomen. Tijdens de regeling van werkzaamheden werd besloten af te zien van de gebruikelijke Algemene Politieke Beschouwingen. Aansluitend debatteerde de Kamer in nieuwe samenstelling vanaf 14:00 uur over de verkiezingsuitslag en de formatie aan de hand van het verslag van de verkenner. Oud-verkenner Kamp woonde het debat bij en beantwoordde enkele vragen. Zo vroeg D66-fractievoorzitter Pechtold naar de verslagen

<sup>64</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 1, p. 3.

<sup>65</sup> Interview met Fred de Graaf, 17 december 2013. De Graaf verklaarde ter voorbereiding op het onderhoud met Kamp gesproken te hebben met griffier Geert Jan Hamilton en met zijn voorganger René van der Linden. Tijdens de Algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer, op 4 december 2012, weigerde De Graaf nadere mededelingen te doen over zijn gesprek met Kamp (*Handelingen I* 2012/13, nr. 10, p. 53).

<sup>66</sup> De aankleding, verzorgd door de Tweede Kamer, was dezelfde als bij de start van de verkenning op 13 september. Inlichting griffier. Voor een impressie, zie: <http://nos.nl/video/420215-verkenner-kamp-presenteert-eindverslag.html>.

<sup>67</sup> Hier ontbrak de decennialang gebruikelijke formulering om een kabinet te formeren «dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal». Zie: Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 78–81.

<sup>68</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 1. Voordat Bos instemde, vergewiste hij zich bij Samsom, Rutte en Kamp over de inzet om de poging te doen slagen. Interview met Wouter Bos, 20 december 2013.

van de gesprekken die Kamp op maandag met Rutte en Samsom had gevoerd. Aangezien van die gesprekken volgens Kamp geen verslag was gemaakt, kon hij aan dit verzoek niet tegemoetkomen.<sup>69</sup> Aan het slot van dit debat werd een motie-Rutte/Samsom aangenomen waarin de inhoud van het advies van de verkenner werd overgenomen. Als gevolg hiervan werden Kamp en Bos als informateurs aangewezen. SP, D66 en Partij van de Dieren stemden tegen.<sup>70</sup> Tijdelijk voorzitter Martin Bosma (die zelf hiervoor voorafgaand aan het debat met de voorzitters van de grootste fracties instemming had gevraagd) informeerde 's avonds telefonisch de Koningin over de afloop van het debat.<sup>71</sup>

### **Informatie-Kamp/Bos**

De volgende dag, op vrijdag 21 september om 12:00 uur, overhandigde de tijdelijke voorzitter Bosma de schriftelijke opdracht aan Bos en Kamp in een korte ceremonie in de Eerste Commissiekamer. Informatieur Wouter Bos nam voor de duur van de formatie onbetaald verlof bij zijn werkgever KPMG.

De informateurs vestigden zich in de Stadhouderskamer in het gebouw van de Tweede Kamer. In het weekeinde van 15/16 september had verkenner Kamp duidelijk gemaakt dat de faciliteiten in de Eerste Kamer niet optimaal waren, waarop binnen twee dagen de Stadhouderskamer en haar omgeving waren geprepareerd voor vertrouwelijke besprekingen.<sup>72</sup> Op de eerste dag van de onderhandelingen maakten de informateurs en de onderhandelaars onder meer afspraken over de agenda en het informatiedossier. Dat laatste was conform de aan het eind van het debat over de verkiezingsuitslag aangenomen motie-Pechtold. Daarin vroeg de Kamer «de onderhandelende partijen voor aanvang van de informatie afspraken [te] maken met de informateurs over de manier waarop zij gezamenlijk zorg zullen dragen voor openbaarheid van het «informatie-dossier» na afronding van hun opdracht».<sup>73</sup>

Op 26 september maakten de informateurs kennis met de een dag eerder gekozen nieuwe Tweede Kamervoorzitter, Anouchka van Miltenburg (VVD). Tijdens dat gesprek stelden de informateurs het «gepast» te vinden om een beleefdheidsbezoek te brengen aan de Koningin, mede met het oog op het feit dat zij samen met de ministers de regering vormt (art. 42, eerste lid, Gw) en het gegeven dat zij aan het einde van de formatie de ministers benoemt (art. 43, eerste lid, Gw). De ochtend van 27 september bracht Van Miltenburg zelf, als een van de drie vaste adviseurs van het staatshoofd, een kennismakingsbezoek aan de Koningin. Daar kwam ook de mogelijkheid van een bezoek van de informateurs ter sprake. Na afloop van het bezoek aan het paleis bracht de Kamervoorzitter na beraad met de griffier een persbericht naar buiten met de mededeling: «De voorzitter heeft Hare Majesteit de Koningin verzocht om de informateurs Kamp en Bos te ontvangen voor een kennismakingsbezoek.»<sup>74</sup>

De aankondiging leidde tot ophef bij D66, PVV, SP, CDA, ChristenUnie en Partij voor de Dieren. De suggestie was gewekt dat het staatshoofd alsnog een rol zou kunnen krijgen in de informatiefase. VVD en PvdA zagen geen

<sup>69</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 3, p. 31–33.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 2. De informateurs werden niet *benoemd*. Dat heeft potentieel omslachtige hoofdelijke stemmingen tot gevolg. De optie om de (in)formatieopdracht vast te stellen per motie hadden Schouw en Van der Ham al vermeld in hun Nota naar aanleiding van het verslag (*Kamerstukken II* 2011/12, 32 759, nr. 4).

<sup>71</sup> Interview met Martin Bosma, 20 januari 2014; Inlichtingen griffier.

<sup>72</sup> Inlichtingen griffier; Interview met Henk Kamp, 10 februari 2014.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 4 (motie-Pechtold inzake openbaarheid dossier kabinets-(in)formatie, 20 september 2012); *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 3.

<sup>74</sup> Interview Anouchka van Miltenburg, 29 januari 2014; *de Volkskrant*, 28 september 2012.

probleem in het initiatief van Van Miltenburg. D66-fractievoorzitter Alexander Pechtold vroeg later die dag mede namens Geert Wilders (PVV), Emile Roemer (SP), Sybrand van Haersma Buma (CDA), Arie Slob (ChristenUnie) en Marianne Thieme (Partij voor de Dieren) tijdens de regeling van werkzaamheden om uitleg «omdat wij met een kwetsbare procedure te maken hebben, waarin wij allemaal op dit moment een verantwoordelijkheid hebben om iets wat nieuw is op zijn minst procedureel goed te laten verlopen. [...] Dat alles vraagt dus om de nodige zorgvuldigheid.»<sup>75</sup> Van Miltenburg zegde daarop beantwoording per brief toe, maar nodigde voorafgaand de fractievoorzitters op haar kamer uit om haar handelen te verklaren. In die vergadering werd overeengekomen dat tijdens het bezoek van de informateurs aan de Koningin «de inhoud noch het tijdsplan van de kabinetsformatie aan de orde komen». Een en ander werd bevestigd in een brief aan de Kamer, waarin ook gerefereerd werd aan de afspraak om «voor de duur van de kabinetsformatie tijdig met elkaar te overleggen hoe te handelen in deze – ook voor de Kamer – nieuwe procedure».<sup>76</sup> Tijdens het debat over het «deelakkoord» van VVD en PvdA, op 2 oktober, kwam SP-fractievoorzitter Emile Roemer terug op het incident, mede naar aanleiding van verklaringen van informateur Bos op RTL tv. Naar de mening van Roemer had Bos daar de indruk gewekt dat het bezoek aan het paleis een idee was van de Kamervoorzitter, hetgeen in strijd was met de strekking van de brief van Van Miltenburg. In antwoord op vragen van Roemer erkende Bos dat de formulering in de brief van de Kamervoorzitter een «preciezer» was.<sup>77</sup> Het beleefdheidsbezoek van de informateurs aan Huis ten Bosch vond plaats op vrijdag 28 september en duurde ruim een uur. Na afloop sprak informateur Bos tegenover de media van «een genoeglijk gesprek», waarin de informateurs hun opdracht toegelicht hadden. Overigens informeerde de griffier het Kabinet der Koningin regelmatig over de procedurele voortgang van de formatie.

Van 21 september tot en met 29 oktober onderhandelden VVD en PvdA onder leiding van de informateurs in de Stadhouderskamer. Het VVD-onderhandelingsteam bestond uit Rutte en Stef Blok, de PvdA werd aan de onderhandelingstafel vertegenwoordigd door Samsom en Jeroen Dijsselbloem. Op 24 september bezochten de demissionair Minister van Financiën Jan Kees de Jager, DNB-president Klaas Knot, CPB-directeur Coen Teulings en secretaris-generaal van Financiën Richard van Zwol (tevens voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte) de Stadhouderskamer om aanvullende informatie te verschaffen over de financieel-economische situatie.<sup>78</sup>

De eerste aandacht van de onderhandelaars richtte zich dan ook op de rijksbegroting voor 2013. Dat leidde op 1 oktober tot een «deelakkoord» over wijzigingen in de rijksbegroting-2013, dat de informateurs op verzoek van de fractievoorzitters van VVD en PvdA naar de voorzitter van de Tweede Kamer stuurden. Dit deelakkoord werd die dag vervolgens door Rutte en Samsom tijdens een persconferentie in de Tweede Kamer toegelicht. Om technische redenen ontvingen de media de door de RVD verzonden stukken toch eerder dan de Kamer.<sup>79</sup> De Kamervoorzitter sondeerde telefonisch onder de fractievoorzitters of er behoefte bestond aan een debat over dit akkoord. Dat bleek het geval. De volgende dag, bij de regeling van werkzaamheden, vroeg Buma het debat aan. De

<sup>75</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 6, p. 5.

<sup>76</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 11.

<sup>77</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 7, p. 31 en 47–48.

<sup>78</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 3.

<sup>79</sup> Inlichtingen griffier.

ingeplande Algemene Financiële Beschouwingen (met demissionair Minister van Financiën Jan Kees de Jager) werden er een dag voor uitgesteld. Die middag debatteerde de Tweede Kamer in aanwezigheid van de informateurs Kamp en Bos over het deelakkoord.<sup>80</sup>

Tijdens de onderhandelingsfase werd ook gesproken met beide voorzitters van de Stichting van de Arbeid, Ton Heerts (FNV) en Bernhard Wientjes (VNO-NCW), de voorzitters van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen (respectievelijk Annemarie Jorritsma, Johan Remkes en Peter Glas), de voorzitter van de Commissie Inkomstenbelasting en toeslagen Kees van Dijkhuizen, de voorzitter van de commissie inkomens medisch specialisten Pauline Meurs, de president van de Algemene Rekenkamer Saskia Stuiveling en (telefonisch) de commandant der strijdkrachten Tom Middendorp.<sup>81</sup>

Op maandag 29 oktober, na ruim vijf weken onderhandelen, stemden de fracties van VVD en PvdA in met het conceptregeerakkoord, dat de dagen ervoor was doorgerekend door het Centraal Planbureau.<sup>82</sup> Om 16:00 uur vond de presentatie van het akkoord plaats in de Van Mierlozaal, voor een scherm met foto van de in aanbouw zijnde Uyllanderbrug over het Amsterdam-Rijnkanaal. Met dat laatste werd gerefereerd aan de titel van het regeerakkoord: *Bruggen slaan*. Deze achtergrond was een vondst van de informateurs, die dit vervolgens bespraken met de onderhandelaars. De uitvoering werd opgedragen aan RVD-directeur-generaal Brons. Deze had hierover geen overleg meer met de griffier of de voorzitter van de Kamer.<sup>83</sup>

Nadat Van Miltenburg het eindverslag van Kamp en Bos, aangevuld met de tekst van het regeerakkoord en de bijbehorende doorberekening door het Centraal Planbureau, in ontvangst had genomen, lichtten Rutte en Samsom de hoofdlijnen van het regeerakkoord toe en beantwoordden zij vragen. Sommige Kamerleden vonden de enscenering ongepast: de Tweede Kamer, die de regie over de formatie zou voeren, bleek in de eindfase veroordeeld tot een bijrol in een stuk dat geregistreerd werd door de aanstaande coalitie en de RVD, waarvan de directeur-generaal op dat moment gedetacheerd was aan de Tweede Kamer.<sup>84</sup> Deze verrichtte naar eigen zeggen zijn werkzaamheden echter op instructie van de informateurs en de onderhandelaars, zoals hij eerder tijdens de kabinetsformatie

<sup>80</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 12 (brief informateurs over het Deelakkoord, 1 oktober 2012); *Handelingen II 2012/13*, nr. 7, p. 11–12 (regeling van werkzaamheden 2 oktober 2012); *Handelingen II 2012/13*, nr. 7, p. 25–48 (debat over het Deelakkoord). Strikt genomen bepaalt art. 139b van het RvOTK dat de Kamer «na afronding van een opdracht [...] kan besluiten om een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van die kabinets(in)formatie inlichtingen te verschaffen». Indien «geen der leden zich daartegen verzet» kan de Kamer van het eigen RvO afwijken. Dat lijkt hier het geval te zijn geweest.

<sup>81</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15, p. 3–4.

<sup>82</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15. De volgende dag stuurde Van Miltenburg het eindverslag van de informateurs «ter kennisneming» door naar de voorzitter van de Eerste Kamer. *Kamerstukken I 2012/13*, 33 410, B, Brief van de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 oktober 2012.

<sup>83</sup> Telefonische inlichting Henk Brons, 14 oktober 2014. Bij de eerste persconferentie van verkenners Kamp (13 september) en de ceremonie bij het uitbrengen van diens verslag aan Kamervoorzitter Verbeet (18 september) was nog een grote foto van de plenaire vergaderzaal van de Tweede Kamer gebruikt als achtergrond. In sommige media werd hierover vervolgens badinerend gedaan.

<sup>84</sup> Interviews met Anouchka van Miltenburg en Martin Bosma (beide 20 januari 2014). Zie bijvoorbeeld ook de kritische opmerkingen van Bosma in *de Volkskrant*, 31 oktober 2012 – hier ook zijn pleidooi voor een evaluatie van de kabinetsformatie na afloop. Voor een impressie, zie: <http://www.kabinetsformatie2012.nl/actueel/videos/persconferentie-akkoord-vvd-en-pvda.html>.



ten dienste stond van de verkenner en later van de formateur.<sup>85</sup> Het eindverslag van de informateurs bevatte ook de portefeuillevdeling tussen VVD en PvdA – de namen van de kandidaat-ministers ontbraken nog – en adviseerde «de heer M. Rutte aan te wijzen als formateur en hem te belasten met de vorming van een kabinet bestaande uit VVD en PvdA met inachtneming van art. 43 van de Grondwet waartoe hij tijdig H.M. de Koningin informeert».<sup>86</sup> Om 17:00 uur maakte Lodewijk Asscher op een persconferentie in Amsterdam bekend dat hij vicepremier zou worden in het nieuwe kabinet.

De Kamervoorzitter informeerde telefonisch onder de fractievoorzitters naar de behoefte aan een Kamerdebat over het eindverslag van de informateurs.<sup>87</sup> Tijdens de regeling van werkzaamheden op dinsdag 30 oktober werd besloten dat het debat zowel over het eindverslag van de informateurs als over de inhoud van het regeerakkoord zou gaan.

D66-fractievoorzitter Pechtold vroeg nog om aanvullende brieven van de informateurs over de «onderliggende stukken» en de «beschikbare verslagen» van gesprekken van de informateurs «met derden».<sup>88</sup>

Diezelfde dag berichtten de informateurs aan de Kamervoorzitter dat er «geen onderscheid [was] tussen onderliggende stukken, verslagen van gesprekken met derden en andere stukken. Informatie van feitelijke aard wordt niet bewaard. Er zijn geen verslagen van gesprekken met derden. Het archief wordt openbaar behoudens gegevens met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer van kandidaat-bewindslieden.»<sup>89</sup>

Het Kamerdebat over eindverslag en regeerakkoord vond plaats op 31 oktober, in aanwezigheid van de oud-informateurs Kamp en Bos. Aan het einde van het debat werd met het aannemen van de motie-Rutte/Samsom het «advies ten aanzien van de kabinetsformatie» uit het eindverslag van Kamp en Bos overgenomen, waarmee impliciet Rutte werd aangewezen als formateur. SP, PVV en Partij voor de Dieren stemden tegen de motie.<sup>90</sup> Tijdens het debat verzocht D66-fractievoorzitter Pechtold de Kamervoorzitter om een evaluatie van de formatie-2012. Van Miltenburg kondigde aan dit verzoek te honoreren. In het beraad met de fractievoorzitters op 27 september had zij ook al een evaluatie aangekondigd.<sup>91</sup>

Na afloop van het debat bezocht eerst de Kamervoorzitter Huis ten Bosch om aan Koningin Beatrix verslag uit te brengen over de uitkomsten van het Kamerdebat, zoals zij aan het einde van de vergadering aan de Kamer had aangekondigd.<sup>92</sup> Om 21:30 uur volgde formateur Rutte, die het staatshoofd «in het licht van de relevante bepalingen van de Grondwet» informeerde over zijn werkwijze.<sup>93</sup> Ook nadien, bij het aanzoeken van de kandidaat-bewindslieden, hield de formateur het staatshoofd op de hoogte.<sup>94</sup>

### **Formatie-Rutte en presentatie kabinet**

Donderdagochtend 1 november sprak formateur Rutte eerst met beide fractievoorzitters, Blok (VVD) en Samsom (PvdA), onder meer over de uitwerking van de portefeuillevdeling. Op 1 en 2 november vonden in de

<sup>85</sup> Telefonische inlichting Henk Brons, 14 oktober 2014.

<sup>86</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15, p. 4–5.

<sup>87</sup> Inlichtingen griffier.

<sup>88</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 16, p. 8–9 (regeling van werkzaamheden).

<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 16 (brief informateurs 30 oktober 2012).

<sup>90</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 17 (motie-Rutte/Samsom); *Handelingen II 2012/13*, nr. 17, p. 79 (stemming). Voor het advies van de informateurs zie p. 5 van hun eindverslag.

<sup>91</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 17, p. 72 en 75; Inlichtingen griffier.

<sup>92</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 17, p. 81.

<sup>93</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 25.

<sup>94</sup> Interview met Mark Rutte, 5 februari 2014.

Stadhouderskamer de gebruikelijke gesprekken plaats tussen de formateur en de kandidaat-bewindslieden, waarin als gebruikelijk «bij elk van hen de bereidheid [werd] vastgesteld om zonder voorbehoud tot het kabinet toe te treden op basis van het regeerakkoord». Ook besprak de formateur in deze gesprekken de «formele vereisten».<sup>95</sup>

Op zaterdagavond 3 november vond, na afloop van het PvdA-congres dat met het oog op het regeerakkoord was belegd, op het departement van Algemene Zaken de constituerende vergadering van de kandidaat-ministers plaats. Deze leverde geen belemmeringen meer op, zodat formateur Rutte zijn door de Kamer verstrekte opdracht kon aanvaarden en zijn eindverslag kon opstellen. Dat eindverslag, waarin onder meer de voordracht van de bewindslieden was opgenomen, werd diezelfde dag digitaal toegezonden aan de voorzitter van de Tweede Kamer. Ook informeerde Rutte Koningin Beatrix, waarbij hij haar «in overweging [gaf] overeenkomstig de inhoud van dit verslag te handelen».<sup>96</sup>

Op maandag 5 november stuurde de formateur aan de Kamervoorzitter «afschrift van de relevante stukken» die tijdens de gehele kabinetsformatie «ter tafel zijn geweest» alsmede van de «aan de verkenner, informateurs en formateur toegezonden brieven, nota's en adviezen».<sup>97</sup> Uit een sondering van de Kamervoorzitter onder de fractievoorzitters bleek dat er geen behoefte bestond aan een Kamerdebat met (voormalig) formateur Rutte over diens eindverslag. De Kamer gaf er de voorkeur aan Rutte als Minister-President te bevragen tijdens het debat over de regeringsverklaring.<sup>98</sup>

Diezelfde maandag werden de nieuwe ministers en de staatssecretarissen bij koninklijk besluit benoemd, conform artikel 43 van de Grondwet.<sup>99</sup> De beëdiging van de nieuwe ministers, op Huis ten Bosch, werd rechtstreeks via camera's op tv uitgezonden. Dat was een uitvloeisel van de motie-Van der Burg/Smilde van november 2010 – die de regering verzocht «het afleggen van de eed of belofte door ministers en staatssecretarissen voortaan in het openbaar te doen plaatsvinden» – en de toezegging, tijdens het debat op 31 oktober gedaan door (toen nog) kandidaat-formateur Rutte, dat hij «er alles aan zal doen om de balans te vinden tussen [...] het waardige en bijzondere moment enerzijds en de wens van de Kamer anderzijds».<sup>100</sup> In zijn eindverslag had formateur Rutte aangekondigd dat na overleg met Koningin Beatrix besloten was dat «De beëdiging wordt geregistreerd door een camera waarvan de beeld- en geluidopnamen rechtstreeks aan de media ter beschikking worden gesteld zodat iedereen hiervan op hetzelfde moment kennis zal kunnen nemen.»<sup>101</sup> Na de beëdiging volgde de sinds 1971 gebruikelijke «bordscène» op de trappen van het paleis. 's Middags om 13:00 uur volgde de beëdiging van de staatssecretarissen. Om 16:00 uur vergaderde de ministerraad voor het eerst; 's avonds werd het kabinet gepresenteerd tijdens een rechtstreekse tv-uitzending van de NOS.

Mede vanwege een officieel bezoek van Minister-President Rutte aan Turkije legde Rutte de regeringsverklaring van zijn tweede kabinet pas acht dagen na de beëdiging af, op dinsdag 13 november. Aan het einde

<sup>95</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 25 (eindverslag formateur).

<sup>96</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 25.

<sup>97</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 23.

<sup>98</sup> Inlichtingen griffier.

<sup>99</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 24, met als bijlagen alle KB's.

<sup>100</sup> *Kamerstukken II 2010/11*, 32 500 I en III, nr. 15 (gewijzigde motie-Van der Burg/Smilde). Een tijdens het Kamerdebat op 20 september door Pechtold ingediende motie die hetzelfde vroeg, kreeg geen meerderheid: *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 6. Voor de toezegging van Rutte: *Handelingen II 2012/13*, nr. 17, p. 17–18 en 67–69.

<sup>101</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 25, Brief van de formateur.



van het erop volgende debat kreeg een motie-Zijlstra/Samsom, die het kabinet opriep af te zien van de inkomensafhankelijke zorgpremie, een meerderheid. Het betekende een aanpassing van het regeerakkoord.<sup>102</sup> Een motie van wantrouwen ingediend door Wilders (PVV) kreeg slechts de steun van de PVV-fractie en werd derhalve verworpen.<sup>103</sup> Twee weken later, op 27 november, werd de Minister-President tijdens het mondelinge vragenuur door D66-Kamerlid Schouw aangesproken op zijn uitlatingen op het VVD-congres in 's-Hertogenbosch, enkele dagen eerder. Rutte had daar zijn voorkeur uitgesproken voor de «oude» formatieprocedure, met de traditionele rol voor het staatshoofd. In zijn beantwoording benadrukte Rutte dat hij op het congres zijn persoonlijke opvatting «als politiek leider van de VVD» had gegeven, maar dat het kabinet er geen mening over had. «De formatie is een zaak van het parlement.» Rutte wilde wel «waarschuwen voor al te veel enthousiasme voor het nieuwe systeem op basis van deze verkiezingsuitslag.» Het voorspoedige verloop van de formatie was grotendeels te danken aan het feit dat twee partijen een kabinet konden vormen en het gegeven dat de verstandhouding tussen de leiders van de twee grootste partijen goed waren gebleven.<sup>104</sup> Op 4 december werd de Minister-President nog eens aangesproken op de formatieprocedure, en wel tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer. Op vragen van ChristenUnie-fractievoorzitter Roel Kuiper trok de premier zich echter terug op een formele positie: «De formatie vond plaats op basis van het gewijzigde reglement van de Tweede Kamer. Het ligt niet op de weg van het kabinet om daarover een standpunt in te nemen. [...] Uiteindelijk heeft de Tweede Kamer de regie genomen over het formatieproces. Daar vind ik van alles van, maar ik heb mij te houden aan het feit dat het kabinet tot stand is gekomen op basis van afspraken die in de Tweede Kamer zijn gemaakt bij het gewijzigde Reglement van Orde.» Uiteindelijk verwees Rutte Kuiper naar de evaluatie van de formatieprocedure die de Tweede Kamer voornemens was te houden.<sup>105</sup> Evenals in de Tweede Kamer, diende de fractievoorzitter van de PVV in de Eerste Kamer (Marcel de Graaff) een motie van wantrouwen in – al in de eerste termijn. De motie kreeg geen steun van andere fracties.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 32.

<sup>103</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 32; *Handelingen II* 2012/13, nr. 22, p. 95 (stemming).

<sup>104</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 27, p. 5–6.

<sup>105</sup> *Handelingen I* 2012/13, nr. 10, p. 42 en 52–53.

<sup>106</sup> *Kamerstukken I* 2012/13, 33 400, K; *Handelingen I* 2012/13, nr. 11, p. 23 (stemming op 11 december 2012).

### **3. DE EERSTE ACHT DAGEN NA DE TWEDE KAMERVERKIEZINGEN**

Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) bevat geen bepalingen inzake de termijn van acht dagen die er ligt tussen de dag waarop de verkiezingen plaatsvinden en de dag waarop de gekozen Kamerleden worden beëdigd. In deze periode van acht dagen stelt de Kiesraad de definitieve uitslag van de verkiezingen vast en voert de commissie voor het Onderzoek van de geloofsbrieven haar onderzoek uit. Deze termijn is wettelijk vastgelegd. De nieuwe Kamer kan dus na de verkiezingen niet eerder bijeenkomen om te debatteren over de verkiezingsuitslag en de richting van de formatie dan na acht dagen. De vraag die zich na de reglementswijziging opdrong was dan ook: wat te doen in deze eerste week na de verkiezingen?

#### **Gang van zaken vóór 2012**

Na 1946 had het gebruik ingang gevonden dat de Koningin vrijwel direct na de verkiezingen, meestal de dag erna al, begon met het inwinnen van advies over de verkiezingsuitslag en de richting van de kabinetsformatie. Steevast werd begonnen met de drie vaste adviseurs: de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal en de vicepresident van de Raad van State. Vervolgens sprak de Koningin met alle voorzitters van de op basis van de voorlopige uitslag in de nieuwe Tweede Kamer gekozen fracties. Volgens gebruik gaven de fractievoorzitters voorafgaand aan het gesprek hun schriftelijk advies aan de directeur van het Kabinet der Koningin, waarna het vrijwel onmiddellijk vrijgegeven werd.<sup>107</sup> Aan het einde van deze consultatieronde, die twee of drie dagen in beslag nam, verstrekte het staatshoofd op basis van de uitgebrachte adviezen aan een of meer (in)formateurs een opdracht. De formateur of informateur ging vervolgens direct aan de slag om zijn opdracht uit te voeren.

Sinds 1989 was het gebruik dat de eerste informateur op pad ging met een verkennende opdracht die hij geacht werd op zeer korte termijn te voltooien. Hij verrichtte als het ware het voorwerk voor de informateurs die na hem kwamen en die leiding gaven aan het proces waarin de beoogde coalitiepartners probeerden overeenstemming te bereiken over samenwerking in een nieuw kabinet op basis van een regeerakkoord. De «verkennde» informateur sprak opnieuw, net als de Koningin, met alle fractievoorzitters en trok op basis van die gesprekken conclusies over de vervolgstap. Welke partijen zouden gaan plaatsnemen aan de onderhandelingsstafel en wie zou welke informatieopdracht krijgen? In de praktijk duurde deze verkennende fase minimaal een week, maximaal drie weken.<sup>108</sup>

De precieze termijn was ook niet relevant omdat geen rekening behoefde te worden gehouden met de agenda van de Tweede Kamer. Althans in de praktijk niet; want sinds 1971 bestond wel degelijk de mogelijkheid voor de nieuw gekozen Kamer om te debatteren over de verkiezingsuitslag en tot een voorstel te komen inzake een formateur die ter benoeming zou worden voorgedragen aan het staatshoofd. Deze mogelijkheid was gecreëerd door de aanvaarding van de motie-Kolfschoten.<sup>109</sup> Maar nadat de Kamer één keer, na de verkiezingen van april 1971, vruchteloos had

<sup>107</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 45 en 58.

<sup>108</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 69–70 en 74.

<sup>109</sup> De motie-Kolfschoten (1971) creëerde de mogelijkheid dat «de nieuw gekozen 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».

geprobeerd het eens te worden over een formateurskandidaat, is zo'n debat nooit meer gehouden. Wel was het sindsdien goede praktijk dat de Kamervoorzitter onderzocht, direct op de verkiezingsavond al en anders de volgende morgen, of er behoefte bestond aan zo'n Kamerdebat.<sup>110</sup>

Voor een dergelijk debat was na 1971 nooit meer een meerderheid geporteerd; zelfs niet na de verkiezingen van september 2010, toen kort daarvoor aangaande deze kwestie het RvOTK was gewijzigd.

In april 2010 was – met een compromisformulering – het instrumentarium van de Kamer verruimd ten opzichte van de motie-Kolfschoten: «In de eerste vergadering na haar verkiezing kan de Tweede Kamer beraadslagen om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie.» Dat gaf meer mogelijkheden dan alleen het voordragen van een formateur bij het staatshoofd. Tevens werd de rol van de voorzitter van de Tweede Kamer vastgelegd: «De Voorzitter overlegt voorafgaand aan het debat met de beoogde fractievoorzitters over de wenselijkheid van de beraadslaging en, indien die er is, over de procedure van het debat.»<sup>111</sup>

Samengevat: in de afgelopen 25 jaren werden de eerste acht dagen<sup>112</sup> ingevuld met de consultatierondes van het staatshoofd en de start, soms ook de afronding, van de fase van de verkennende informateur. Deze werkzaamheden stonden nooit in het teken van het voorbereiden van een Kamerdebat dat naar aanleiding van de uitslag zou worden gehouden, want zo'n debat heeft na 1971 nooit meer plaatsgevonden. In 2002 en 2003 heeft het er even naar uitgezien dat zo'n Kamerdebat er wél zou komen. In beide jaren was in de aanloop naar de verkiezingen een Kamermeerderheid geporteerd voor een debat. In 2002 echter bedacht PvdA-lijsttrekker Ad Melkert zich een dag voor de verkiezingen in verband met de explosieve stemming in het land die het gevolg was van de moord op Fortuyn. En in 2003 trok de PvdA-fractie op het laatste moment haar steun in aan het – vooral door D66 bepleite – voorstel voor een debat over de verkiezingsuitslag.<sup>113</sup>

### **Gang van zaken in 2012**

De Kamervoorzitter informeerde de ochtend na de verkiezingen naar de wenselijkheid van een bespreking van de fractievoorzitterschap onder haar voorzitterschap over de voorbereiding van het debat over de verkiezingsuitslag, dat op 20 september zou worden gehouden. Allen stemden daarmee in. Diezelfde middag nog, op donderdag 13 september, vond die bijeenkomst plaats. Alle fractievoorzitters – in die hoedanigheid 's ochtends door hun respectieve fracties gekozen – waren aanwezig, inclusief Henk Krol van het debuterende 50Plus. Op deze bijeenkomst stelde de voorzitter van de grootste fractie, Mark Rutte (VVD), voor om Henk Kamp als verkenner het Kamerdebat te laten voorbereiden. Nadat alle fractievoorzitters hun zienswijze op dit voorstel hadden gegeven, werd het unaniem aanvaard.

De Kamervoorzitter gaf daarna een persconferentie over de uitkomst van het beraad. Vervolgens informeerde zij Koningin Beatrix over deze eerste stap die de Kamer had gezet in het formatieproces. Het bezoek van de voorzitter van de Tweede Kamer paste in het oude gebruik dat de Koningin na verkiezingen de drie vaste adviseurs consulteerde. In 2012

<sup>110</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 26–29.

<sup>111</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 26–29. Deze bepaling uit het RvOTK van 2010 is bij de wijziging van het artikel 139a weer geschrapt, omdat de noodzaak tot sonderen naar de wenselijkheid van een debat over de verkiezingsuitslag verviel – dat werd immers dwingend voorgeschreven.

<sup>112</sup> De huidige termijn van acht dagen bestaat sinds 2002; daarvoor bedroeg ze dertien dagen.

<sup>113</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 28.

had die consultatie echter niet tot doel om advies in te winnen met betrekking tot het benoemen van een informateur, maar diende louter om haar te informeren over de actuele politieke situatie.<sup>114</sup>

Aansluitend aan de persconferentie van de voorzitter sprak verkenner Kamp de verzamelde pers toe. De verkenner nam vervolgens zijn intrek in het gebouw van de Eerste Kamer. Kamp voerde daar op vrijdag 14 september gesprekken met alle fractievoorzitters. Na afloop stelden de aan de verkenner toegevoegde raadgevers korte verslagen op van de gesprekken, die ter goedkeuring werden voorgelegd aan de fractievoorzitters. Deze korte verslagen werden op dinsdag 18 september, als bijlagen van het verslag van de verkenner, vrijgegeven. Op maandag 17 september voerde Kamp gesprekken met de beoogde coalitiepartners, eerst met de twee fractievoorzitters (van VVD en PvdA) afzonderlijk, daarna met hen beiden tegelijkertijd. Ook sprak Kamp nog met de voorzitter van de Eerste Kamer. Nadat de verkenner over de inhoud van zijn conceptverslag had overlegd met de fractievoorzitters, overhandigde hij op dinsdag 18 september zijn definitieve verslag aan de voorzitter van de Tweede Kamer. In zijn verslag adviseerde Kamp «om in het debat op donderdag 20 september a.s. de benoeming te bespreken van een informateur van VVD-huize en een informateur van PvdA-huize. Deze informateurs zouden als opdracht kunnen krijgen om [...] op zo kort mogelijke termijn de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA, de grootste partijen en de grootste winnaars.»<sup>115</sup> Daarmee had verkenner Kamp het Kamerdebat van 20 september afdoende voorbereid.

### **Oordelen betrokkenen**

Over het algemeen waren de betrokkenen tevreden tot zeer tevreden over de gang van zaken in de eerste acht dagen.<sup>116</sup> Er was alom lof voor het optreden van de voorzitter van de Kamer, Verbeet, alsmede voor dat van verkenner Kamp. Ook de actie van de voorzitter van de grootste fractie, Rutte, om het initiatief naar zich toe te trekken en een verkenner voor te dragen werd positief gewaardeerd of tenminste logisch gevonden. Hoewel velen vonden dat de gang van zaken voor herhaling vatbaar was, meende niemand dat hierover iets zou moeten worden vastgelegd in het Reglement van Orde. De flexibiliteit om het anders te kunnen doen als de omstandigheden daarom zouden vragen moest gehandhaafd blijven. Veel geïnterviewden wezen erop dat de voorspoedige gang van zaken in de eerste acht dagen na de verkiezingen van 12 september 2012 geen enkele garantie bood voor de procedure in de toekomst. De omstandigheden waren of leken in 2012 in de ogen van de meeste geïnterviewden ronduit optimaal. De verkiezingen hadden een meerderheid in de Tweede Kamer opgeleverd voor twee partijen die ook nog eens de «ferme wil» toonden gezamenlijk een coalitie te vormen. Daarnaast waren de voorstanders van de nieuwe procedure erop gebrand deze ook tot een succes te maken, en stelden zich dus soepel op. Ook opereerde er een Kamervoorzitter met gezag, die bovendien op het punt stond te vertrekken en daardoor vrijheid van handelen had. En ten slotte was er sprake van goede verhoudingen tussen alle hoofdrolspelers, niet in de laatste plaats

<sup>114</sup> Zie ook de reconstructie.

<sup>115</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 1, p. 5.

<sup>116</sup> Eén fractievoorzitter plaatste vraagtekens bij de deelname van de nog niet als Kamerlid benoemde fractievoorzitters van de VVD en 50Plus, Rutte en Krol. Hierbij zij aangetekend dat het ook vóór 2012 voorkwam dat politici die nog niet beëdigd waren als Kamerlid advies uitbrachten aan de Koning. Het is zelfs een keer voorgekomen, in 1959, dat Koningin Juliana sprak met een beoogd fractievoorzitter (de GPV'er L.P. Laning) die blijkens de definitieve uitslag helemaal niet in de Kamer kwam. Zie: Van Kessel 2007, p. 20.

die tussen de fractievoorzitters van VVD en PvdA. Veel geïnterviewden vroegen zich af of de procedure bestand was tegen minder gunstige politieke voorwaarden.

Ook werden er enige kritische kanttekeningen geplaatst bij het gesprek tussen de verkenner en de voorzitter van de Eerste Kamer. Sommigen wezen dit ten principale af (de formatie is een zaak van de Tweede Kamer), anderen hadden moeite met het beeld dat gecreëerd was dat de voorzitter van de Eerste Kamer een *nihil obstat* had uitgesproken. Eensgezindheid op dit punt was er onder de geïnterviewden echter niet. Zo vonden weer anderen dat het juist verstandig was van een verkenner om met gezaghebbende personen van buiten de Tweede Kamer te spreken; zij meenden dat in het vervolg niet alleen de voorzitter van de Eerste Kamer geconsulteerd zou moeten worden maar ook de vicepresident van de Raad van State en wellicht nog meer personen.

Ook wees een flink aantal geïnterviewden erop dat de formatieprocedure aanzienlijk «politieker» was geworden. Zo werden de verkennende werkzaamheden uitgevoerd door een geprofileerd partijpoliticus (Kamp), waarvoorheen nog wel eens was geopteerd voor een verkennende informateur met meer afstand tot de actieve politiek. Bovendien werd al heel snel aangekoerst op één optie – een kabinet van VVD en PvdA – waar vroeger in de beginfase meer opties werden overwogen en «geëlimineerd». Sommigen vonden daardoor het gesprek met de verkenner «niet heel verkennend» vergeleken met de vroegere gang van zaken, daarbij refererend aan zowel de gespreksronde met de Koningin als die van de eerste informateur. Overigens werd dit feit – niemand ontkende het meer politieke karakter van de procedure – verschillend geapprecieerd.

#### **Analyse en conclusies**

Het RvOTK voorziet niet in een invulling van de periode tussen de dag van de Tweede Kamerverkiezingen en de dag waarop de Kamer «in plenaire zitting over de verkiezingsuitslag» beraadslaagt; art. 139a bevat regels vanaf het moment waarop «een nieuw verkozen Kamer» is geïnstalleerd. Het was echter nauwelijks denkbaar dat in die eerste week na de verkiezingen niets zou gebeuren in afwachting van het Kamerdebat; het is aannemelijk te veronderstellen dat vanaf het moment dat de uitslag zich aftekent op verkiezingsavond contacten gelegd worden tussen de partijen over de mogelijkheden van een nieuwe coalitie. Nu de Tweede Kamer de procedure van het formeren van een nieuw kabinet naar zich toe heeft getrokken, ligt het in de rede dat zij ook verantwoordelijkheid draagt voor het in goede banen leiden van die discussie c.q. voor een adequate voorbereiding van het Kamerdebat, direct nadat de nieuwe leden zijn beëdigd.

De wijze waarop in 2012 die eerste acht dagen zijn ingevuld – ten eerste de initiërende rol van de Kamervoorzitter en ten tweede de aanwijzing met brede steun van een verkenner die het debat over de verkiezingsuitslag voorbereidt door de onder de fracties levende opvattingen te inventariseren en op basis daarvan conclusies te formuleren – is naar de mening van de commissie voor herhaling vatbaar. Maar desgewenst, als de politieke situatie daarom vraagt, kan er van worden afgeweken; vandaar dat de commissie niet wil bepleiten om elementen uit de in 2012 gevolgde procedure vast te leggen in het RvOTK.

De rol die de Kamervoorzitter bij aanvang van de procedure vervult sluit aan op de algemene taken en bevoegdheden van de voorzitter, en op de functie die hij of zij kan vervullen als procesbegeleider bij de formatie. (Zie hierover uitgebreid hoofdstuk 4 «De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie».) Meer concreet sluit de handelwijze van Verbeet op de ochtend na de verkiezingen van 2012 aan bij het gebruik dat sinds 1971 is

ontstaan, waarbij de voorzitter onder de fractievoorzitters sondeert of er behoefte bestaat aan een Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie conform de motie-Kolfschoten.

Dat de grootste fractie het initiatief krijgt bij een formatie behoort tot de goede gebruiken in de Nederlandse praktijk van coalitievorming.

Demissionair Minister-President Van Agt noemde tijdens de verkiezingscampagne van 1982 deze praktijk een «goed staatsrechtelijk gebruik». In de naoorlogse periode was de eerste (in)formateur steeds, behalve in de jaren 1967–1972, afkomstig uit de partij met de grootste fractie.<sup>117</sup> Het betreft een gegroeide praktijk, geen (ongeschreven) rechtsregel, en houdt dus geen verplichting in. Met andere woorden: desgewenst kan van deze praktijk worden afgeweken. Het is denkbaar dat de verkiezingen en de verhoudingen tussen de politieke partijen een situatie creëren waarin het voor de hand ligt dat het initiatief toevalt aan een of meer partijen die niet de grootste fractie in de Tweede Kamer hebben. Ook is het mogelijk dat de politieke situatie door de fractievoorzitters dermate complex gevonden wordt, dat het optreden van een «neutrale» verkenner verkieslijk wordt gevonden. Het is dan ook gewenst dat het RvOTK daarvoor ruimte laat. Unanimiteit is niet noodzakelijk bij het aanvaarden van het voorstel tot een bepaalde verkenner, maar uiteraard is een zo breed mogelijk draagvlak gewenst. Als de fractievoorzitters het niet eens worden over het door de grootste fractie ter tafel gelegde voorstel is nader overleg vereist. Als dat overleg niet tot resultaat leidt, dan zou het Kamerdebat onvoorbereid plaatsvinden.

Indien ervoor wordt gekozen een verkenner het Kamerdebat te laten voorbereiden, dan blijkt uit de aan deze verstrekte opdracht hoe hij of zij wordt geacht te opereren. In 2012 was de opdracht geformuleerd in termen van een verzoek, *afkomstig* van de voorzitter, op *initiatief* van Rutte en met *instemming* van alle overige fractievoorzitters; het verzoek luidde «een verkenning te verrichten ten behoeve van de voorbereiding van het debat dat de Tweede Kamer voornemens is te houden op donderdag 20 september a.s.»<sup>118</sup> Deze opdracht gaf de verkenner alle ruimte tot handelen. Uiteraard is het ook denkbaar dat de opdracht in andere, bijvoorbeeld meer precieze, termen wordt geformuleerd.

Dat de verkenner in september 2012 begon met het voeren van gesprekken met alle fractievoorzitters sluit aan bij de gegroeide formatiepraktijk in Nederland. Op deze wijze kregen alle verkozen partijen de gelegenheid hun opvatting over de regeringsvorming te geven. Voorheen gebeurde dat in de aan de Koning uitgebrachte adviezen (die vanaf 1971 onmiddellijk werden gepubliceerd), in 2012 was dat ten overstaan van verkenner Kamp (ook hiervan werd een gespreksverslag uitgebracht). Het «horen» van alle fractievoorzitters direct na de verkiezingen ligt natuurlijk ook voor de hand omdat op die manier snel en efficiënt kan worden vastgesteld voor welke mogelijkheden redelijkerwijs voldoende parlementaire steun te verwachten valt. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging gecombineerd met het landschap van Nederlandse politieke partijen en het ontbreken van een traditie van akkoorden voorafgaand aan de verkiezingen heeft immers tot gevolg dat ná de verkiezingen geen enkele fractie een Kamermeerderheid heeft en (in ieder geval in theorie) vele combinaties denkbaar zijn. Dat de verkenner alle fractievoorzitters raadpleegde lag bovendien voor de hand omdat dezen de hoofdrol zouden spelen in het Kamerdebat dat hij geacht werd voor te bereiden. Overigens kregen de fractievoorzitters in 2012 tijdens de eerste acht dagen drie gelegenheden om hun opvattingen over de kabinetsvorming

<sup>117</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 84–85.

<sup>118</sup> Formulering afkomstig uit eindrapport van Kamp: *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 1.



kenbaar te maken: 1) in het telefonische en procedurele overleg met de Kamervoorzitter de ochtend na de verkiezingsdag, 2) tijdens de bijeenkomst onder leiding van de voorzitter later die dag en 3) in het gesprek met verkenner – waarvan een kort verslag werd gepubliceerd. In het Kamerdebat op 20 september kon elke fractievoorzitter zijn opvattingen nog eens publiekelijk weergeven en die van de anderen bevragen. Sommige fractievoorzitters vonden dat er in 2012 onvoldoende serieus was gekeken naar andere opties dan die van een combinatie van de twee grootste partijen (VVD en PvdA) in een nieuw kabinet. Het is volgens de commissie voor een behoorlijk verloop van het formatieproces van belang dat alle fractievoorzitters zich gehoord weten. Kamp sprak in 2012 als verkenner ook met de voorzitter van de Eerste Kamer. Voor de rol van deze Kamer en diens voorzitter in de procedure van kabinetsformatie zij verwezen naar hoofdstuk 7. Het lijkt de commissie niet zinvol om raadpleging van de voorzitter van de Eerste Kamer en de twee andere vaste adviseurs van de Koning, de voorzitter van de Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State, directief voor te schrijven in het RvOTK. Dat neemt niet weg dat het in voorkomende gevallen zinvol kan zijn deze personen (of andere) te raadplegen. Het is dan wel aan te bevelen naar buiten toe duidelijk te maken in welke hoedanigheid deze personen advies uitbrengen. Om de toekomstige speelruimte voor de betrokkenen niet onnodig te beperken, pleit de commissie er niet voor de eerste acht dagen te reglementeren. Dat neemt niet weg dat het doel en de procedure voor de invulling van de periode tot het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag voor iedereen duidelijk moeten zijn.

#### **Aanbevelingen**

- De invulling van de eerste acht dagen gebeurt op basis van besluitvorming door een (zo groot mogelijke) meerderheid in de nieuw verkozen Tweede Kamer. De voorzitter van de Tweede Kamer heeft hierbij een initiërende en organiserende rol: deze inventariseert de wensen van de fractievoorzitters met betrekking tot het voorbereiden van het eerste Kamerdebat.
- Direct na de verkiezingen krijgen alle fracties op gelijke wijze de gelegenheid hun opvattingen over de invulling van deze periode van acht dagen en de richting van de kabinetsformatie kenbaar te maken, bij voorkeur in een bespreking van de fractievoorzitters onder voorzitterschap van de voorzitter van de Tweede Kamer.
- Het ligt in de rede om de grootste fractie het eerste voorstel te laten doen inzake de vraag hoe het Kamerdebat over de verkiezingen en de kabinetsformatie voor te bereiden.
- Het verdient aanbeveling om direct na de verkiezingen een verkennende opdracht uit te (laten) voeren.
- Geen opname van bepalingen inzake de periode tot aan het eerste Kamerdebat in het RvOTK.

#### 4. DE TWEEDE KAMERVOORZITTER EN DE KABINETSFORMATIE

Art. 139a RvOTK regelt de beraadslaging van de Tweede Kamer over de verkiezingsuitslag, met als doel een of meer (in)formateurs te benoemen. Het artikel kent daarbij geen bijzondere functie toe aan de Tweede Kamervoorzitter. De vraag is aan de orde welke rol de Tweede Kamervoorzitter hoort te vervullen in deze nieuwe procedureregeling van het Reglement van Orde.

##### **Gang van zaken vóór 2012**

Hiervoor bleek dat de Tweede Kamervoorzitter (hierna: voorzitter) tot voor kort een bescheiden rol had bij de kabinetsformatie.<sup>119</sup> De voorzitter bracht als een van drie vaste adviseurs<sup>120</sup> aan het begin van de formatie aan de Koning een persoonlijk advies uit. De voorzitter informeerde de Koning daarbij omtrent de ontstane politieke verhoudingen in de Tweede Kamer als gevolg van de Tweede Kamerverkiezingen. Het kwam een enkele keer voor dat de Koning in het verdere verloop van de formatie opnieuw advies vroeg aan de voorzitter.<sup>121</sup>

Daarnaast is het vaste praktijk geworden dat de voorzitter aanstonds na de verkiezingen aan de (gewezen) lijsttrekkers/(beoogd) fractievoorzitters de vraag voorlegde of de Kamerfracties behoefte hadden aan een Kamerdebat over de verkiezingsuitslag. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer opende hiertoe de mogelijkheid sinds 1971. Als gevolg van de herziening van het Reglement van Orde van 2010 bepaalde art. 139a RvOTK dienaangaande: «In de eerste vergadering na haar verkiezing kan de Kamer beraadslagen om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie [...]. De Voorzitter overlegt voorafgaand aan het debat met de beoogde fractievoorzitters over de wenselijkheid van de beraadslagingen en indien die er is, over de procedure van het debat.» Zoals gezegd heeft een dergelijk debat echter niet plaatsgevonden.

Voor het overige oefende de voorzitter van oudsher geen andere taken uit bij de kabinetsformatie. De voorzitter stond zagezegd aan de zijlijn van het formatieproces.

##### **Gang van zaken in 2012**

De toepassing van de nieuwe formatieprocedureregeling van art. 139a RvOTK bij de kabinetsformatie van 2012 heeft tot een aanzienlijke wijziging van de positie van de voorzitter bij de formatie geleid. In voorgaande reconstructie van de kabinetsformatie 2012<sup>122</sup> zagen wij dat de voorzitter, tezamen met de griffier van de Kamer, in de maanden voorafgaande aan de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012, de regeling van een aantal praktische aangelegenheden voor de formatie ter hand nam. Voorzitter en griffier maakten afspraken over ambtelijke ondersteuning van de zijde van het Ministerie van Algemene Zaken ten behoeve van de toekomstige (in)formateurs, en zij zorgden voor de noodzakelijke materiële voorzieningen ten behoeve van het aanstaande overleg van (in)formateurs en fractievoorzitters.

Na de Tweede Kamerverkiezingen vervulde de voorzitter, in nauw overleg met de griffier, een actieve rol bij de voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming in de Tweede Kamer inzake de benoeming van (in)formateurs op grond van art. 139a RvOTK.

<sup>119</sup> Zie hoofdstuk 1 van dit rapport.

<sup>120</sup> Naast de Eerste Kamervoorzitter en de vicepresident van de Raad van State.

<sup>121</sup> Zie Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 37 en verder en 42 en verder.

<sup>122</sup> Zie hoofdstuk 2 van dit rapport.



Op de dag na de verkiezingen nam de voorzitter het initiatief voor een overleg van de (beoogd) fractievoorzitters ter voorbereiding van het eerste Kamerdebat dat na de beëdiging van de Kamerleden ten doel had een of meer (in)formateurs te benoemen. De uitkomst van deze bespreking was dat de voorzitter op instigatie van de fractievoorzitter van de grootste Kamerfractie (VVD) en met de instemming van de andere fractievoorzitters aan Kamp kon vragen «een verkenning te verrichten ten behoeve van de voorbereiding van het debat dat de Tweede Kamer voornemens is te houden op donderdag 20 september op basis van art. 139a, eerste lid, van het Reglement van Orde».<sup>123</sup>

In het verdere verloop van de formatie heeft de voorzitter niet meer de fractievoorzitters op deze wijze bijeengeroepen voor overleg.<sup>124</sup> Bij de voorbereiding van de Kamerdebatten kon de voorzitter telkens volstaan met het telefonisch raadplegen van de afzonderlijke fractievoorzitters, waarbij de voorzitter – met ondersteuning van de griffier – consequent op basis van vragenlijsten de te nemen procedurele stappen in het formatieproces met de fractievoorzitters doornam. Uitgangspunt bij deze gevolgde werkwijze was dat de voorzitter zoveel mogelijk alle fractievoorzitters raadpleegde over de vervolgstappen. Daarmee bevorderde de voorzitter zoveel mogelijk een «gelijk speelveld» («level playing field») voor de Kamerfracties. Daarnaast waren de consultaties van de fractievoorzitters erop gericht voldoende draagvlak, en in ieder geval draagvlak van een parlementaire meerderheid, te verwerven voor de te nemen procedurele stappen in de formatie. Bij de kabinetsformatie van 2012 bepaalde aldus niet de voorzitter de procedurele gang van zaken, maar beslisten de fractievoorzitters (in meerderheid) welke procedurele stappen in het formatieproces gezet dienden te worden. De voorzitter oefende in die zin een zuiver «voorzitterlijke» functie uit, namelijk het bevorderen van een ordelijk verloop van de besluitvorming van de fractievoorzitters bij de voorbereiding van de desbetreffende Kamerdebatten. Het overleg tussen voorzitter en fractievoorzitters en tussen verkenners/informateurs en fractievoorzitters leidde er bij de kabinetsformatie van 2012 steeds toe dat voorafgaand aan een Kamerdebat een voorstel voor de besluitvorming voorhanden was voor het verdere verloop van de formatie.

De werkzaamheden van de voorzitter beperkten zich bij de kabinetsformatie 2012 niet tot de voorbereiding van de Kamerdebatten. De voorzitter informeerde enkele keren de Koning over het verloop van de kabinetsformatie, zoals ter gelegenheid van de verkennende opdracht van Kamp, de benoeming van de informateurs Bos en Kamp, en de benoeming van formateur Rutte. De voorzitter stelde aldus namens de Kamer de Koningin op de hoogte van de besluiten genomen in het kader van de formatie. De voorzitter bracht daarnaast traditiegetrouw als een van de vaste adviseurs aan het begin van de kabinetsformatie advies uit aan de Koningin.<sup>125</sup>

Ten slotte strekte de taak van de voorzitter bij de kabinetsformatie 2012 zich uit tot het leiden van de Kamerdebatten, waarbij de Kamer beraadslaagde over de voortgang van de formatie, en beraadslaagde over de benoeming van de informateurs respectievelijk de formateur.<sup>126</sup>

<sup>123</sup> Zie Verslag 18 september 2012, p. 1.

<sup>124</sup> Zij het dat de Voorzitter wel een keer de fractievoorzitters mondeling informeerde omtrent (de reden van) haar bezoek aan het staatshoofd. Zie hiervoor hoofdstuk 2.

<sup>125</sup> Bij deze gelegenheid informeerde Tweede Kamervoorzitter Gerdi Verbeet de Koningin over het besluit een verkennende opdracht aan Kamp te verstrekken. In die zin bleef een persoonlijk advies in 2012 achterwege.

<sup>126</sup> Zie de Kamerdebatten van 20 september, 2 oktober en 31 oktober 2012.

### **Oordelen betrokkenen**

In de voor deze evaluatie gehouden interviews kwam min of meer als gemene deler naar voren dat de (meeste) geïnterviewden het niet wenselijk achtten dat de voorzitter de rol van de Koning bij de kabinetsformatie zou dienen over te nemen. De voorzitter kon volgens de geïnterviewden wel in zekere zin als «procesbegeleider» of «procesbewaker» optreden, maar daarbij ging het niet om het nemen van politieke beslissingen, zoals inzake de aanwijzing van (in)formateurs, maar het bevorderen van een «ordentelijk» verloop van het politieke overleg van de fractievoorzitters. De voorzitter, zo was de min of meer algemene opvatting, moest zich in het proces van kabinetsformatie terughoudend opstellen. Enkele geïnterviewden merkten in het verloop hiervan op dat de voorzitter weliswaar een onpartijdige positie bekleedde in de Kamer maar niet onpartijdig was. De voorzitter was immers tevens lid van een van de Kamerfracties. In het algemeen oordeelden de geïnterviewden dat het niet nodig was art. 139a RvOTK te wijzigen en aan te vullen met een bepaling inzake de taak van de voorzitter bij de kabinetsformatie. Volgens een van de geïnterviewden kon de voorzitter echter nog wel wat meer ruggensteun gebruiken door aanvulling van art. 139a RvOTK.

### **Analyse en conclusies**

De vraag is in hoeverre de feitelijke taakvervulling door de voorzitter bij de kabinetsformatie 2012, zoals hiervoor beschreven, aansluit bij de formatieprocedureregeling van art. 139a RvOTK en bij de taken en bevoegdheden van de voorzitter volgens het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Hoe moet daarnaast bovenstaande stellingname van de geïnterviewden beoordeeld worden?

Voorop staat dat art. 139a RvOTK bepaalt dat de Kamer bij meerderheidsbesluit informateurs en formateurs benoemt. In die zin is het niet aan de orde dat de voorzitter als «procesbegeleider» in de plaats treedt van de Koning en zijn rol bij de kabinetsformatie overneemt. Art. 139a RvOTK veronderstelt dat de Tweede Kamer deze benoemingsfunctie voortaan uitoefent. De functie van de voorzitter ligt veeleer op het vlak van de voorbereiding van de besluitvorming in de Kamer en het leiden van de beraadslagingen van de Kamer. In die zin heeft de voorzitter bij de kabinetsformatie een beperkte taakstelling, namelijk het procedureel voorbereiden en begeleiden van de besluitvorming inzake de benoeming van (in)formateurs.

Deze taakstelling sluit goed aan bij de algemene taken van de voorzitter in de Tweede Kamer. Volgens art. 6 RvOTK heeft de voorzitter als algemene taak «het leiden van de werkzaamheden van de kamer en van het Presidium». Daarnaast heeft hij tot taak het naleven van het Reglement van Orde, het uitvoeren van de besluiten van de Kamer, en het vertegenwoordigen van de Kamer (art. 6 RvOTK). De voorzitter heeft bovendien tal van specifieke bevoegdheden in het RvOTK, zoals het benoemen van de leden van de Kamercommissies, het beleggen van de openbare vergaderingen van de Kamer, het doen van voorstellen voor de regeling van de werkzaamheden, en de toepassing van ordemaatregelen.<sup>127</sup>

De voorzitter neemt een speciale positie in bij de uitoefening van de werkzaamheden in de Kamer. Hij houdt zich doorgaans afzijdig van de behandeling van wetsvoorstellen, en neemt, een enkele uitzondering daargelaten, geen deel aan de debatten in de Kamer. De voorzitter wordt geacht als een onpartijdige leider van de Kamerdebatten op te treden. Niettemin is de voorzitter als Kamerlid verbonden aan een van de

<sup>127</sup> Zie verder Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 165 en verder; zie ook Van Schagen 1994, p. 121 en verder; Franssen/Van Schagen 1995.

Kamerfracties. De voorzitter neemt ook deel aan stemmingen in de Kamer. In die zin is de voorzitter geen ambtsdrager die boven de partijen staat en een volledig neutrale positie inneemt ten opzichte van de Kamer, de Kamerleden en de Kamerfracties.

Wanneer de werkzaamheden van de voorzitter bij de kabinetsformatie 2012 op een rij worden gezet, dan blijkt dat deze werkzaamheden goed aansluiten bij de regeling van art. 139a RvOTK en bij de reguliere taken van de voorzitter op grond van art. 6 RvOTK. Hiervoor bleek dat deze werkzaamheden in essentie betreffen het voorbereiden van de vergaderingen van de Kamer, de regeling van de werkzaamheden, het doen van voorstellen omtrent de regeling van de werkzaamheden en het optreden namens de Kamer. De verrichte activiteiten van de voorzitter bij de kabinetsformatie 2012 passen in het kader van de taakstelling in het Reglement van Orde. De stellingname van de geïnterviewden bij deze evaluatie sluit eveneens hierop aan. Het ligt in de rede deze benadering van de voorzittersfunctie bij de komende kabinetsformaties aan te houden. Een aanpassing door toekenning van extra taken en bevoegdheden is niet noodzakelijk. Van de zijde van de geïnterviewden is terecht de kanttekening geplaatst dat de voorzitter nu eenmaal geen politiek neutrale, boven de partijen staande positie inneemt. Ook in dat opzicht ligt het niet voor de hand de voorzitter te belasten met extra taken of beslissingsbevoegdheden bij de kabinetsformatie.

Zou in de toekomst nochtans een ruimere taakstelling voor de voorzitter bij de kabinetsformatie overwogen worden, dan ligt een ingrijpende aanpassing van de positie van de voorzitter in de Kamer en een nadere regeling van taken, bevoegdheden en constitutionele positie voor de hand. Niet alleen zou het Reglement van Orde in dat geval de bijzondere bevoegdheden van de voorzitter bij de formatie moeten omschrijven en bijzondere waarborgen moeten bevatten omtrent de onpartijdigheid (neutrale positie) van de voorzitter, ook de benoemingstermijn van de voorzitter zou moeten worden aangepast. In het huidige RvO is vastgelegd dat de ambtstermijn van de voorzitter eindigt bij het begin van de nieuwe zitting van de Kamer na de verkiezingen. In afwachting van de verkiezing van de nieuwe voorzitter oefent een tijdelijke voorzitter de voorzittersfunctie uit. In de praktijk van de kabinetsformatie 2012 betekende dit dat drie voorzitters tijdens de formatie optraden en werkzaamheden ten behoeve van de formatie verrichtten.<sup>128</sup> De aftredende voorzitter Verbeet nam de eerste acht dagen voor haar rekening. De tijdelijk voorzitter Bosma leidde de vergadering van de Kamer waarin de informateurs aangewezen werden. De nieuw benoemde voorzitter Van Miltenburg, die geen ervaring had met de uitoefening van de voorzittersfunctie, vervulde deze functie gedurende het verdere verloop van de kabinetsformatie. Deze snelle wisseling van het voorzitterschap heeft zeker vanuit een oogpunt van continuïteit nadelen. Maar in de huidige opzet is het optreden van meerdere ambtsdragers, die het voorzitterschap tijdens een formatie op zich nemen, vanuit het oogpunt van een beperkte taakopvatting van de voorzitter niet onoverkomelijk. Van belang is wel dat de nieuw benoemde voorzitter aanstonds een oriënterend overleg heeft met de fractievoorzitters in verband met de kabinetsformatie. Indien echter overwogen zou worden om aan de voorzitter een zwaardere functie

---

<sup>128</sup> Voorzitter Gerdi Verbeet bekleedde de eerste acht dagen na de verkiezingen het voorzitterschap, gevolgd door tijdelijk voorzitter Bosma in afwachting van de verkiezing van een voorzitter door de nieuw gekozen Kamer. De nieuw gekozen voorzitter Anouchka van Miltenburg verrichtte vervolgens als derde voorzitter tijdens de formatie de nodige formatiewerkzaamheden.

toe te kennen bij de kabinetsformatie, dan zou een aanpassing van de ambtstermijn, en verkiezingswijze van de voorzitter in de rede liggen. Er is echter geen goede reden om zo'n ingrijpende aanpassing te overwegen. De voorzitter kan binnen het kader van de bestaande taken en bevoegdheden van het Reglement van Orde een waardevolle functie vervullen als procesbegeleider bij de formatie. Voorop moet daarbij staan dat hij slechts activiteiten ontplooit ter regeling van werkzaamheden, ter voorbereiding van vergaderingen, het leiden van de vergaderingen en het optreden namens de Kamer. Het nemen van politieke beslissingen blijft echter buiten beeld. Het is aan de fractievoorzitters en de Kamerfracties om beslissingen te nemen, zoals de benoeming van informateurs en formateurs. Formeel en materieel is die besluitvorming opgedragen aan de Kamer.

Ten slotte moet nog opgemerkt worden dat de positie van de voorzitter als vaste adviseur van de Koning losstaat van bovengenoemde activiteiten. De voorzitter brengt niet namens de Kamer, maar op persoonlijke titel een advies uit aan het staatshoofd. De voorzitter brengt dit advies op verzoek van de Koning uit. Het optreden namens de Kamer en het persoonlijk advies aan de Koning dienen aldus nauwkeurig – ook in de communicatie over het optreden van de voorzitter – onderscheiden te worden.

### **Aanbevelingen**

- De nieuw benoemde voorzitter heeft aanstonds na de benoeming overleg met de fractievoorzitters over de kabinetsformatie.
- Het ligt in de rede dat de voorzitter op grond van art. 139a RvOTK en in aansluiting op algemene taken en bevoegdheden (art. 6 RvOTK) een functie vervult als procesbegeleider bij de formatie.
- Voorop moet daarbij staan dat de voorzitter werkzaamheden verricht ter voorbereiding van de vergaderingen van de Kamer. Niet de voorzitter beslist over de benoeming van een (in)formateur. Formeel besluit de Kamer. Materieel nemen de fractievoorzitters en fracties de betreffende politieke beslissingen.
- De voorzitter treedt op namens de Kamer en informeert de Koning omtrent het verloop van de formatie, meer in het bijzonder omtrent de benoeming van (in)formateurs. De (in)formateurs informeren de Koning omtrent het verloop van de formatie en doen daarvan verslag aan de Kamer.
- De voorzitter is daarnaast vaste adviseur van de Koning en kan op verzoek van de Koning persoonlijk advies uitbrengen.
- Het is niet nodig art. 139a RvOTK te wijzigen met het oog op de taken van de voorzitter bij de kabinetsformatie.

## 5. DE POSITIE VAN DE KONING BIJ DE KABINETSFORMATIE

Aan de vooravond van de Tweede Kamerverkiezingen<sup>129</sup> bieden alle ministers en staatssecretarissen aan de Koning het ontslag aan. De Koning deelt dan aan de Minister-President mede, dat hij de ontslagaanvraag in overweging genomen heeft. Hij verzoekt de demissionaire bewindslieden hierbij al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten. Daarmee neemt de kabinetsformatie een aanvang.

### Gang van zaken vóór 2012

Van oudsher was de Koning, zo bleek hiervoor,<sup>130</sup> nauw betrokken bij de kabinetsformatie.

Aan het begin van de formatie was het praktijk geworden dat de Koning advies inwon van achtereenvolgens de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, de vicepresident van de Raad van State en (sinds 1946) van alle fractievoorzitters uit de Tweede Kamer der Staten-Generaal.<sup>131</sup> De adviezen hadden in de praktijk vooral betrekking op de keuze van een of meer (in)formateurs, de formulering van de (in)formatieopdracht en de gewenste samenstelling van het kabinet. Het horen van de fractievoorzitters was te verklaren vanuit de werking van het parlementaire stelsel. Het raadplegen van de fractievoorzitters door de Koning en hun betrokkenheid bij het verdere verloop van de formatie droegen er in belangrijke mate toe bij dat een nieuw kabinet gevormd kon worden dat zich verzekerd wist van de steun van een Kamermeerderheid. Was deze parlementaire betrokkenheid bij de formatie afwezig of gering, dan dreigde, zoals de formatie van 1939 leerde, een «motie-Deckers».<sup>132</sup> Zodra de Koning voldoende geïnformeerd was, wees hij op basis van de meerderheidsadviezen van de fractievoorzitters een of meer (in)formateurs aan, vergezeld van een (in)formatieopdracht. Volgens vast gebruik aanvaardden informateurs hun opdracht onmiddellijk, terwijl formateurs de opdracht in beraad hielden en deze pas aanvaardden, wanneer zij de zekerheid hadden dat de voordracht tot benoeming van de leden van het nieuw kabinet mogelijk was.<sup>133</sup> De informateurs en formateurs voerden overleg met de fractievoorzitters over de vorming van een kabinet (coalitiekeuze, regeerakkoord en personele samenstelling), en brachten regelmatig mondeling verslag uit aan de Koning. Ter afronding van hun opdracht brachten zij een eindverslag uit aan de Koning. Na een (in)formatieopdracht kon de Koning bovengenoemde adviseurs opnieuw raadplegen en op basis van de adviezen een nieuwe (in)formatieopdracht verstrekken.<sup>134</sup> Ook was het denkbaar dat de Koning zonder consultaties een vervolgoopdracht verstreekte op basis van het eindverslag van de (in)formateur. Volgens vaste praktijk verstreekte de Koning aan het einde van de kabinetsformatie een formatieopdracht aan de beoogd Minister-President.<sup>135</sup> Deze voerde overleg met de fractievoorzitters en

<sup>129</sup> Of bij een tussentijdse kabinetscrisis. Hierna wordt de vorming van een kabinet na verkiezingen als uitgangspunt genomen.

<sup>130</sup> Zie hoofdstuk 1 van dit rapport.

<sup>131</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 37 en verder.

<sup>132</sup> Het zonder betrokkenheid van de Tweede Kamer gevormde kabinet-Colijn V werd al na twee dagen, tijdens het debat over de regeringsverklaring, ten val gebracht door een motie ingediend door de voorzitter van de grootste fractie, L.N. Deckers (RKSP), waarin het optreden van het kabinet werd afgekeurd. Zie verder hoofdstuk 1 van dit rapport.

<sup>133</sup> Zie Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 67 en verder; Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 449 en verder.

<sup>134</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 63 en verder; vgl. Van Poelgeest 2011, p. 104 en 110.

<sup>135</sup> Vgl. Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 191 en verder; vgl. Van Poelgeest 2011, p. 56, 83, 113 en 134.

kandidaat-ministers. Na afloop van de constituerende vergadering van formateur en kandidaat-ministers aanvaardde de formateur zijn opdracht en bracht hij zijn eindverslag uit aan de Koning, waarbij hij een voorstel voorlegde aan de Koning tot benoeming van ministers en staatssecretarissen.<sup>136</sup> Het ontslag van de bewindslieden van het demissionaire kabinet en de benoeming van de bewindslieden van het nieuwe kabinet kreeg daarop zijn beslag door de ondertekening van het benoemingsbesluit van de optredende Minister-President door de Koning en de Minister-President (art. 48 Gw) en door de ondertekening van de ontslagbesluiten van de vertrekkende bewindslieden en de benoemingsbesluiten van de optredende bewindslieden, eveneens door de Koning en de Minister-President. Ter afsluiting van de kabinetsformatie vond de beëdiging ten overstaan van de Koning plaats (art. 49 Gw).

### **Gang van zaken in 2012**

Bij de kabinetsformatie 2012 is de positie van de Koning in het formatieproces aanmerkelijk gewijzigd. Na de ontslagaanvraag van het kabinet ter gelegenheid van de Tweede Kamerverkiezingen van 12 september 2012 bleef de gebruikelijke consultatieronde achterwege. De Koningin ontving op de dag na de verkiezingen wel advies van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, alsmede van de vicepresident van de Raad van State, maar consultaties van de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer vonden niet plaats. De Koningin benoemde bij de kabinetsformatie van 2012 geen (in)formateurs. De voorzitter van de Tweede Kamer stelde de Koningin op de hoogte van de aanwijzing van «verkenner» Kamp op basis van het overleg van de fractievoorzitters en van de benoeming door de Kamer van de informateurs Kamp en Bos, alsmede van formateur Rutte. De informateurs Bos en Kamp brachten niet, zoals te doen gebruikelijk, regelmatig verslag uit aan de Koningin omtrent hun werkzaamheden. Beide informateurs achtten het echter gepast om een overleg te hebben met de Koningin. Zij hadden een kennismakingsgesprek met de Koningin aan het begin van hun informatieopdracht. Zij boden hun eindverslag slechts aan de Tweede Kamer aan. Formateur Rutte informeerde de Koningin wel regelmatig gedurende zijn formatieopdracht. Hij informeerde de Koningin aan het begin van zijn formatieopdracht «in het licht van de relevante bepalingen van de Grondwet» over de te volgen werkwijze. Tijdens de uitvoering van zijn formatieopdracht hield formateur Rutte het staatshoofd op de hoogte over het aanzoeken van de bewindslieden voor het kabinet.<sup>137</sup> De formateur bracht zijn eindverslag uit aan de Tweede Kamer en stelde daarnaast de Koningin op de hoogte van het eindverslag.<sup>138</sup> De griffier informeerde de directeur van het Kabinet van de Koningin regelmatig omtrent de voortgang van de formatiewerkzaamheden.

### **Oordelen betrokkenen**

Uit de in het kader van deze evaluatie gehouden interviews met de fractievoorzitters en de andere naast betrokkenen bij de kabinetsformatie 2012 kwam naar voren dat de meningen nogal verdeeld zijn over de positie van de Koning bij de kabinetsformatie. Een deel van de geïnterviewden had een meer of minder uitgesproken voorkeur voor de «oude» formatiepraktijk, waarin de Koning op basis van adviezen informatieopdrachten en formatieopdrachten verstrekke. Daarbij werd onder meer gewezen op de omstandigheid dat de Koning staatsrechtelijk nog altijd een rol had als lid van de regering bij de benoeming van de leden van het

<sup>136</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 243 en verder; vgl. Van Poelgeest 2011, p. 84.

<sup>137</sup> Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 25.

<sup>138</sup> Zie *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 25, p. 1.



kabinet. Betrokkenheid van de Koning bij de kabinetsformatie lag derhalve voor de hand. Ook werd als argument gezien dat in de «oude» procedure het staatshoofd het algemeen belang diende en een neutrale – boven de partijen staande – positie innam. Andere geïnterviewden spraken een duidelijke voorkeur uit voor benoeming van (in)formateurs door de Tweede Kamer, conform art. 139a RvOTK. De standpunten van de geïnterviewde fractievoorzitters kwamen min of meer overeen met de standpunten van hun fracties ten tijde van het Kamerdebat en de stemming over het opnemen van het nieuw art. 139a in het Reglement van Orde in het voorjaar van 2012. In het algemeen verzetten de geïnterviewden zich overigens niet tegen een hernieuwde toepassing van art. 139a RvOTK bij een volgende formatie.

De geïnterviewden verschilden voorts van mening over de vraag in hoeverre de Koning bij toepassing van art. 139a RvOTK nog geïnformeerd zou dienen te worden over het verloop van de kabinetsformatie.

Sommigen stelden zich op het standpunt dat er geen reden meer was om de Koning tussentijds te informeren. Anderen vonden daarentegen dat de Koning regelmatig op de hoogte moest worden gebracht over de voortgang van de formatiewerkzaamheden door informateurs en formateurs. Bij de kabinetsformatie van 2012 was de Koning naar hun opvatting onvoldoende geïnformeerd.

Ten slotte werd door de geïnterviewden verschillend geoordeeld over de vraag of het wenselijk is in de nieuwe opzet van art. 139a RvOTK de mogelijkheid open te laten om in een voorkomend geval terug te keren naar de «oude» formatiepraktijk, indien de Tweede Kamer niet bij machte zou blijken te zijn een (in)formatieopdracht te verstreken. De meeste geïnterviewden achtten een dergelijke «terugvaloptie» niet wenselijk. Zij vonden dat de fractievoorzitters en fracties in de Tweede Kamer hoe dan ook zelf een oplossing zouden moeten vinden, indien een impasse dreigde in de formatie. Als de fracties en fractievoorzitters er politiek niet zouden uitkomen, was het nog maar de vraag of het inschakelen van het staatshoofd bij de formatie wel tot een oplossing van de gerezen problemen zou kunnen leiden. Het werd niet verstandig gevonden om de oude en nieuwe formatieprocedure te gaan «mengen». De terugvaloptie was kortom niet aan te bevelen. Anderen stelden zich op het standpunt dat terugkeer naar de «oude» formatiepraktijk niet zonder meer moest worden uitgesloten in geval van een ernstige politieke impasse tijdens de formatie. Er moest nu eenmaal een nieuw kabinet gevormd worden.

### **Analyse en conclusies**

Hoe dient de positie van de Koning bij de kabinetsformatie staatsrechtelijk beoordeeld te worden? Welke rol hoort het staatshoofd te vervullen in het kader van de nieuwe formatieprocedureregeling van art. 139a RvOTK?

In het Nederlandse constitutionele recht vervult de Koning twee hoofd-functies. Hij is in de eerste plaats staatshoofd, in welke hoedanigheid hij de staat vertegenwoordigt in het buitenland en binnenland. Daarnaast is de Koning onderdeel van de regering. Hij oefent aldus tevens een regeringsfunctie uit.

Het is van belang deze twee functies goed te onderscheiden. De Grondwet vermeldt nergens uitdrukkelijk dat de Koning de functie van staatshoofd vervult. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 werd het door de

regering zo vanzelfsprekend geacht dat de Koning staatshoofd is, dat een grondwettelijke regeling daarvan niet nodig was.<sup>139</sup>

Dat de Koning deel uitmaakt van de regering, is echter niet vanzelfsprekend. Daarom achtte de grondwetgever het nodig een uitdrukkelijke bepaling in de Grondwet op te nemen, dat de regering gevormd wordt door de Koning en de ministers (art. 42, eerste lid, Gw). Bij de grondwetsherziening van 1983 werd benadrukt dat het van belang is de twee functies van de Koning goed te onderscheiden. «Zijn regeerfunctie oefent hij niet als staatshoofd uit, maar als onderdeel van het orgaan van de regering», aldus de regering bij de herziening van 1983.<sup>140</sup> Kenmerkend voor de uitoefening van de regeringsfunctie is dat de Koning altijd tezamen met een of meer ministers (of staatssecretarissen) besluit. Art. 47 Gw bepaalt ter zake dat de besluiten van de regering – Koninklijke besluiten – door de Koning en door een of meer ministers of staatssecretarissen worden ondertekend. Uit art. 42, eerste lid, Gw is af te leiden dat Koning en ministers een gelijke positie innemen in de regering. De Koning is weliswaar staatshoofd, maar geen hoofd van de regering.<sup>141</sup> Zijn positie in de regering wordt in overwegende mate bepaald door het uitgangspunt dat de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (art. 42, tweede lid, Gw).

Uit deze grondwetsbepaling volgt dat de Koning in zijn staatsrechtelijke functie de onschendbare component van de regering is, voor wie de ministers verantwoordelijk zijn. De Koning, zo is de gangbare opvatting, zal zich bij de uitoefening van zijn functie bewust zijn van het gegeven dat de ministers verantwoordelijk zijn en daarnaar handelen. Binnen dit kader zal de Koning zich laten leiden door de aan de Britse staatsrechtgeleerde Bagehot ontleende rechten «to be consulted, to encourage, to warn» (het recht om geraadpleegd te worden, aan te moedigen en te waarschuwen). Bij de grondwetsherziening van 1983 werd deze uitleg van de verhouding tussen Koning en ministers in de zin van art. 42 Gw gegeven.<sup>142</sup> In 1996 merkte Minister-President Kok in het verlengde hiervan op dat de Koning deelneemt aan de regering en in die functie een eigen rol heeft, die bestaat uit «het vragen, adviseren en aansporen van andere leden van de regering».<sup>143</sup> In 2000 voegde Minister-President Kok in een beschouwing over het koningschap hieraan toe dat het recht van de Koning om geraadpleegd te worden tevens omvatte het recht om te worden ingelicht. Het regelmatig overleg tussen de Koning en de Minister-President, respectievelijk de ministers, was hierop gericht.<sup>144</sup>

Hiervoor werd opgemerkt dat de Koning niet alleen een ambt in de regering is, maar ook staatshoofd. De Koning neemt als staatshoofd een bijzondere positie in de staat in. Hij vervult daarbij een symboolfunctie. De Koning symboliseert en representeert de eenheid van de natie, de verbondenheid van staat en volk.<sup>145</sup> Het is niet ongebruikelijk in westerse staten om een dergelijke symboolfunctie toe te kennen aan het staatshoofd. De Koning vervult daarnaast als staatshoofd in het kader van de buitenlandse betrekkingen een belangrijke rol bij officiële bezoeken vanuit

<sup>139</sup> *Kamerstukken II 1979/80*, 16 035 (R1138), nr. 3, p. 2; *Handelingen II 1980/81*, p. 2618. Minister-President Van Agt verklaarde: «te bepalen dat de Koning het staatshoofd is, zou een tautologie zijn». Zie verder Bovend'Eert 2000, p. 3 en verder; Vermeulen e.a. 2005, p. 26 en verder; Bovend'Eert e.a. 2009, p. 71 en verder.

<sup>140</sup> *Handelingen II 1980/81*, p. 2618.

<sup>141</sup> *Handelingen II 1980/81*, p. 2619.

<sup>142</sup> *Kamerstukken II 1980/81*, 16 035, nr. 8, p. 2. Vgl. hierover Bovend'Eert 2000, p. 11 en verder; Vermeulen e.a. 2005, p. 55 en verder; Hirsch Ballin 2012, p. 32 en verder.

<sup>143</sup> *Handelingen II 1996/97*, p. 128.

<sup>144</sup> *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 409, nr. 1, p. 3. Zie ook de brief van de Minister-President van 24 mei 2011, *Kamerstukken II 2011/12*, 32 500-I, nr. 4.

<sup>145</sup> Zie Notitie inzake het koningschap, *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 049, nr. 1, p. 6.



of aan andere landen.<sup>146</sup> Hij is eerste representant van de staat in de buitenlandse betrekkingen.

De vraag is in welke hoedanigheid de Koning bij de kabinetsformatie optreedt: als onderdeel van de regering of als staatshoofd? Duidelijk is dat de Koning aan het einde van de formatie, als het gaat om de ondertekening van de ontslagbesluiten van de demissionaire bewindslieden en de benoeming van de bewindslieden van het nieuwe kabinet, als ambt in de regering optreedt. Zulks volgt uit de art. 42, 43 en 48 Gw. Daarvoor treedt de Koning echter niet als onderdeel van de regering op. Zijn besluiten tot benoeming van informateurs en formateurs waren in de tot voor kort geldende formatiepraktijk immers geen koninklijke besluiten (regeringsbesluiten) die mede ondertekend werden door demissionaire ministers.

Uitgangspunt is immers dat de ministers van het demissionaire kabinet zich afzijdig houden van het verloop van de formatie. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd hierover van regeringszijde opgemerkt dat aldus «de uitslag van de verkiezingen onbelemmerd door de belangen van het zittende kabinet tot uiting kan komen in de vorming van een nieuw kabinet. Het zittende kabinet heeft zich in die situatie nog meer dan anders te voegen naar het oordeel van het parlement. In overeenstemming met deze gewoonteregel wordt aan de Koning voor de duur van de kabinetsformatie een zekere mate van vrijheid gelaten die adviseurs uit het parlement en daarbuiten te horen die hij wezenlijk acht en uit die adviezen de conclusies te trekken die hij raadzaam acht.»<sup>147</sup> In de tot voor kort bestaande formatiepraktijk had de Koning weliswaar een zelfstandige functie, maar de betekenis ervan was beperkt. Ten eerste was het niet uitgesloten dat de (demissionaire) ministers in uitzonderingsgevallen ter verantwoording geroepen zouden kunnen worden voor gedragingen van de Koning bij de formatie. In 1998 merkte het Kamerlid Koekoek (CDA), daarin gesteund door Minister-President Kok, op dat de demissionaire Minister-President verantwoordelijk was voor het bewaken van de algemene regels bij de kabinetsformatie. Indien bijvoorbeeld de Koningin in afwijking van de bestaande praktijk slechts enkele fractievoorzitters zou raadplegen, zou de premier daarvoor verantwoording schuldig zijn.<sup>148</sup> Daarnaast is van overwegend belang dat de bevoegdheden van de Koning bij de formatie een beperkte strekking hadden. De Koning vroeg advies en wees een (in)formateur aan die in overleg trad met de fractievoorzitters en de vorming van een nieuw kabinet ter hand nam. De (politieke) beslissingen inzake de vorming van een kabinet (coalitiekeuze, regeerakkoord, personele samenstelling) lagen niet bij de Koning, maar bij de fractievoorzitters en fracties.<sup>149</sup>

In een van de voornoemde regeringsnotities over het koningschap werd de van oudsher bestaande rol van de Koning bij de formatie als volgt beschreven: «Traditioneel speelt de Koning een rol bij de kabinetsformatie. Deze rol hangt samen met het feit dat in deze periode een nieuw kabinet zal aantreden en de Koning in die periode derhalve de continuïteit van de regering belichaamt. De nieuw gekozen Tweede Kamer staat echter in het proces van kabinetsformatie centraal. Tijdige en duidelijke uitspraken van de Kamer of adviezen die in een bepaalde richting wijzen, bepalen de rol van de Koning die immers optreedt binnen het kader van de uitgebrachte adviezen. Bij de kabinetsformatie spelen de voorzitters van de fracties in de nieuw gekozen Tweede Kamer de hoofdrol. De

<sup>146</sup> *Kamerstukken II 1999/2000*, 27 049, nr. 1, p. 6.

<sup>147</sup> *Handelingen II 1980/81*, p. 2620.

<sup>148</sup> *Handelingen II 1997/98*, p. 4027–4028.

<sup>149</sup> *Bovend'Eert 2000*, p. 18.

Koning handelt tijdens een kabinetsformatie binnen de grenzen van de adviezen die worden uitgebracht.»<sup>150</sup>

Uit het voorgaande volgt dat de Koning bij de kabinetsformatie slechts een bescheiden positie innam. De Koning had een begeleidende rol in het formatieproces.<sup>151</sup> De beperkte functie van de Koning bij de kabinetsformatie berustte, zoals gezegd, niet op de Grondwet of op andere regels van geschreven of ongeschreven staatsrecht, maar vloeide voort uit een formatiepraktijk die in de loop der tijden tot ontwikkeling gekomen was. In die zin zijn er geen constitutionele bezwaren in te brengen tegen art. 139a RvOTK dat de benoeming van informateurs en formateurs bij de formatie opdraagt aan de Tweede Kamer. In laatstgenoemde regeringsnotitie wordt in dit verband opgemerkt: «Grondwettelijk is er geen bevelsel voor de Tweede Kamer om het initiatief te nemen in de kabinetsformatie door een concreet voorstel of aanbeveling te doen. Het is ook mogelijk om een algemene procedure op te stellen voor het handelen van de Tweede Kamer in de periode na de verkiezingen, zoals destijds met de motie Kolfshoten werd beoogd. Het gaat hierbij in eerste instantie om een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer zelf.»<sup>152</sup> Het mag duidelijk zijn dat de Tweede Kamer in art. 139a RvOTK aan deze verantwoordelijkheid vorm gegeven heeft.

Een andere vraag is of en zo ja in hoeverre de Koning in de nieuwe formatieprocedureregeling van art. 139a RvOTK nog betrokken hoort te worden bij de kabinetsformatie. Meer in het bijzonder is de vraag aan de orde of en zo ja in welke mate de Koning geïnformeerd behoort te worden tijdens de kabinetsformatie over het verloop ervan. Hiervoor bleek dat de meningen van de geïnterviewden sterk verdeeld zijn.

Staatsrechtelijk gezien is er alle reden om de Koning ook in de toepassing van de nieuwe formatieprocedureregeling van art. 139a RvOTK te betrekken bij de kabinetsformatie, in die zin dat hij regelmatig op de hoogte wordt gesteld van het verloop van de formatie. Ten eerste ligt een ruime informatieverschaffing in de rede omdat de Koning, zoals hierboven bleek, tezamen met de ministers deel uitmaakt van de regering (art. 42 Gw). Zoals de Koning in de uitoefening van de regeerfunctie, zoals gezegd, een «informatierecht» heeft in de verhouding Koning-ministers, zo ligt het voor de hand dat hij bij de vorming van een nieuwe regering en bij de vorming van het regeringsbeleid geïnformeerd wordt. Bovendien brengt de regeringsfunctie van de Koning met zich mee dat hij de ontslagbesluiten van de demissionaire bewindslieden en de benoemingsbesluiten van de nieuwe bewindslieden tekent (art. 43 en 48 Gw). Ook in dat opzicht is het min of meer vanzelfsprekend dat de Koning omtrent het verloop van de kabinetsformatie door betrokkenen op de hoogte wordt gehouden. Ten tweede is niet alleen de regeerfunctie van de Koning van belang, ook zijn functie als staatshoofd is hier van betekenis. Het ligt in de rede dat de Koning evenzeer in die hoedanigheid betrokken wordt bij de kabinetsformatie en omtrent het verloop ervan geïnformeerd wordt. Opgemerkt zij dat de regering nu eenmaal geen «commissie» uit de Kamer is. Ministers worden niet gekozen door en uit de Kamer. Zij worden, zoals gezegd, benoemd bij koninklijk besluit (art. 43 en 48 Gw). Regering en Staten-Generaal zijn afzonderlijke ambten in het Nederlandse staatsbestel. De Grondwet gaat ervan uit dat de regering (hoofdstuk 2 Gw) en de Staten-Generaal (hoofdstuk 3 Gw) gescheiden staatsmachten zijn. Met deze afzonderlijke positie van de regering moet bij de vorming van een kabinet rekening gehouden worden. De positie van de Koning in de

<sup>150</sup> *Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 4.*

<sup>151</sup> *Vgl. ook Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 5.*

<sup>152</sup> *Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 4.*

regering en de positie van de Koning als staatshoofd zijn daarbij staatsrechtelijk relevant. Zij brengen tot uitdrukking en veronderstellen dat de Koning betrokken wordt bij het formatieproces, in die zin dat de Koning dienomtrent geïnformeerd wordt. Het een en ander betekent dat bij de toepassing van de nieuwe formatieprocedureregeling van art. 139a RvOTK niet alleen de voorzitter van de Tweede Kamer namens de Kamer de Koning informeert omtrent de besluiten van de Kamer ex art. 139a RvOTK maar ook dat de informateurs en formateurs de Koning regelmatig op de hoogte houden van het verloop van de kabinetsformatie en verslag uitbrengen. Bij de kabinetsformatie van 2012 is niet in alle opzichten dienovereenkomstig gehandeld. In die zin verdient het aanbeveling om bij een volgende kabinetsformatie de Koning regelmatig nauwkeuriger te informeren omtrent het formatieverloop.

Ten slotte is nog de vraag aan de orde of het wenselijk is in de nieuwe opzet van art. 139a RvOTK de mogelijkheid open te laten om in een voorkomend geval terug te keren naar de «oude» formatiepraktijk, indien de Tweede Kamer niet bij machte zou zijn een (in)formatieopdracht te verstrekken.

Voorop staat dat de regeling van art. 139a RvOTK staatsrechtelijk gezien hieraan niet in de weg staat. Nog afgezien van het feit dat het Reglement van Orde slechts de Kamer en haar leden bindt en niet de Koning, volgt uit de tekst van art. 139a RvOTK niet dat voortaan uitsluitend de Kamer (in)formateurs kan benoemen.<sup>153</sup>

Met betrekking tot de wenselijkheid van een «terugvaloptie» kan het volgende opgemerkt worden. De «oude» formatiepraktijk had als voordeel dat de Koning, gelet op zijn boven de partijen staande, neutrale positie, als staatshoofd een initiërende functie vervulde en zo nodig een politieke impasse tijdens de formatie kon doorhalen.<sup>154</sup> Schaduwzijde hiervan was dat de Koning, ingeval de fractievoorzitters en fracties door ernstige politieke tegenstellingen niet in staat waren de richting van de formatie te bepalen, in de positie gebracht werd om in plaats van de fractievoorzitters een politieke keuze te maken met betrekking tot de richting van de formatie. De kabinetsformatie 2010 bood een voorbeeld hiervan. Die situatie zou zich opnieuw kunnen voordoen indien de Tweede Kamer bij een formatie door ernstige politieke verdeeldheid niet in staat blijkt te zijn bij meerderheidsbesluit een (in)formatieopdracht te verstrekken. Aan een terugvaloptie zijn vanuit dat perspectief gelet op de constitutionele positie van de Koning zeker bezwaren verbonden. De Koning hoort niet in een positie te worden gebracht dat hij een politieke keuze maakt bij de vorming van een kabinet. Het is aan de fractievoorzitters en fracties om zo'n politieke impasse te vermijden en zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de vorming van een nieuw kabinet. De terugvaloptie is in dat opzicht geen aantrekkelijk alternatief.

### **Aanbevelingen**

- Aan (de toepassing van) art. 139a RvOTK zijn geen constitutionele bezwaren verbonden, in die zin dat noch het geschreven, noch het ongeschreven constitutionele recht zich ertegen verzet dat de Tweede Kamer op grond van art. 139a RvOTK (in)formateurs benoemt en daarmee afwijkt van de vroegere formatiepraktijk, waarin de Koning de bevoegdheid uitoefende.
- De positie van de Koning in de regering en als staatshoofd brengt met zich mee dat informateurs en formateurs de Koning tijdens de

<sup>153</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 1 van dit rapport.

<sup>154</sup> Vgl. Elzinga 2006, p. 7 en verder; vgl. ook Van den Berg, «De kabinetsformatie en de instituties» 2012, p. 51 en verder.

(in)formatie regelmatig, op gezette tijden, informeren omtrent het verloop van de formatie. De Tweede Kamer besluit hiertoe bij het verlenen van de opdracht aan (in)formateurs. Het uitbrengen van een eindverslag aan de Koning is wenselijk. De informateurs en formateurs brengen tevens verslag uit aan de Kamer.

- De voorzitter informeert de Koning omtrent de benoeming van de (in)formateurs door de Kamer.
- Een «terugvaloptie» waarbij de Koning opnieuw (in)formateurs benoemt in plaats van de Kamer wordt niet uitgesloten door art. 139a RvOTK. Het is aan de fractievoorzitters en fracties om zo veel mogelijk te vermijden dat een politieke impasse ontstaat in de formatie waardoor de Koning in de positie gebracht wordt om zo'n impasse te doorbreken. Vooropstaat dat de fractievoorzitters en fracties zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de vorming van een kabinet.

## 6. DE (IN)FORMATEUR: BENOEMING, OPDRACHT EN VERANTWOORDELIJKHEID

Art. 139a RvOTK veronderstelt dat de Tweede Kamer de (in)formateur benoemt en de door hem uit te voeren opdracht vaststelt. Van oudsher was het, zoals gezegd, gebruikelijk dat de Koning (in)formateurs aanwees en een nader omschreven (in)formatieopdracht verstrekte. De vraag is of en zo ja welke gevolgen deze nieuwe «formatieprocedureregeling» heeft voor de positie van de (in)formateur. Heeft de nieuwe regeling gevolgen voor de aard en inhoud van de (in)formatieopdracht en voor het vraagstuk van verantwoordelijkheid voor het (in)formatieproces? Op welke wijze ten slotte dient de (in)formateur door de Tweede Kamer te worden benoemd en gelden benoemingstermijnen, gezien de tekst van art. 139a RvOTK?

### Gang van zaken vóór 2012

Zodra de Koning voldoende geïnformeerd was over de ontstane politieke verhoudingen na Tweede Kamerverkiezingen, ging hij over tot de aanwijzing van een informateur of formateur, dan wel meerdere (in)formateurs. In een communiqué van het Kabinet der Koningin, opgesteld in overleg tussen Koning en (in)formateur(s) werd mededeling gedaan van de benoeming en de inhoud van de opdracht.

Oorspronkelijk benoemde de Koning slechts een formateur. Deze ontving de opdracht tot het vormen van een kabinet, al of niet met inachtneming van een bepaalde clausulering. Hij aanvaardde deze opdracht volgens vast formatiegebruik niet aanstonds, maar verzocht de Koning de opdracht in beraad te mogen houden. De formateur aanvaardde de formatieopdracht pas, wanneer hij de zekerheid meende te hebben, dat een voordracht tot benoeming van ministers van het te vormen kabinet mogelijk was. Indien de formateur hierin niet slaagde, dan verzocht hij de Koning hem te ontheffen van de verstrekte opdracht.<sup>155</sup>

Bij de tussentijdse kabinetsformatie van 1951 verstrekte de Koningin voor het eerst een informatieopdracht aan de demissionair Minister Stikker (VVD) om «informatie te onderzoeken voor de vorming van een kabinet, dat het vertrouwen heeft van het parlement, en haar dienomtrent een rapport uit te brengen».<sup>156</sup> Sindsdien heeft de Koning vele malen een informateur benoemd. De informateur aanvaardde de opdracht tot een onderzoek naar de mogelijkheden tot het vormen van een kabinet, krachtens vast gebruik onmiddellijk.

Een vast omlinjende taakverdeling tussen de formateur en de informateur is in de loop der jaren niet tot stand gekomen. Vanaf de formatie van 1967 is een ontwikkeling op gang gekomen waarbij informateurs een steeds groter aandeel kregen in de formatiewerkzaamheden. Vanaf 1989 verstrekte de Koning aan het begin van de kabinetsformatie een verkennende opdracht aan een informateur. Bij de meeste kabinetsformaties sinds 1967 hebben informateurs het grootste deel van de werkzaamheden op zich genomen. Dit betekende in concreto dat tijdens de informatie in het overleg met de fractievoorzitters de coalitiekeuze vastgesteld werd, het regeerakkoord tot stand kwam, de ministersposten over de toekomstige regeringspartijen verdeeld werden, een (voorlopige) toedeling van staatssecretariaten plaatsvond en overeenstemming bereikt werd over de te benoemen formateur, tevens beoogd Minister-President.<sup>157</sup>

De formateur trad doorgaans op wanneer op vrijwel alle onderdelen overeenstemming was bereikt. Afgezien van het overnemen van de

<sup>155</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 449–450; Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 196 en verder.

<sup>156</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 450.

<sup>157</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 451–452.

resultaten van het voorafgaande overleg, restte hem nog het aanzoeken van de kandidaat-ministers in overleg met de fractievoorzitters en het voorzitterschap van de constituerende vergadering, alsmede de voordracht betreffende de samenstelling van het kabinet aan het staatshoofd.<sup>158</sup>

In de laatste decennia zijn meer en meer (in)formatieopdrachten aan meerdere personen verstrekt.

Hoewel in de loop der jaren ondanks het ontbreken van een vaste taakverdeling is vastgehouden aan het onderscheid tussen de informateur en de formateur, moet opgemerkt worden dat de staatsrechtelijke positie van de formateur en de informateur van oudsher niet wezenlijk verschilde. Beide ambtsdragers waren te beschouwen als adviseur van de Koning. Ter afronding van hun werkzaamheden brachten de informateur en de formateur aan de Koningin een advies uit middels een eindverslag. Verschillen bestonden slechts in de formulering van de opdracht en de wijze van aanvaarding van de opdracht. Bovendien werd een kabinetsformatie altijd afgerond met een formatieopdracht aan de beoogd Minister-President.

Hiervoor bleek dat de benoeming van een (in)formateur van oudsher gepaard ging met de vaststelling van een specifieke opdracht. Soms beperkte de opdracht zich tot «het vormen (samenstellen) van een kabinet» of het onderzoeken van de mogelijkheden daartoe. Soms gaf de opdracht een concreet kader voor de formatiewerkzaamheden, zoals in 1994 de informatieopdracht aan De Vries, Van Aardenne en Vis om «een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van de vorming van een kabinet van PvdA, VVD en D66».<sup>159</sup> In veel gevallen bood de (in)formatieopdracht echter veel ruimte voor de vorming van een regeringscoalitie. In een verder verleden kwam de redactie van de opdracht dikwijls hierop neer dat een kabinet gevormd moest worden «dat geacht mag (kan) worden het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging te genieten». De laatste decennia is dikwijls gekozen voor een opdracht «tot het vormen van een kabinet dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging».<sup>160</sup>

Staatsrechtelijk gezien is de betekenis van de formulering van de (in)formatieopdracht beperkt. Alleen de (in)formateur is gebonden aan de opdracht. Zij vormt niet de grondslag voor het op basis van de opdracht geformeerde kabinet. Dat vindt zijn grondslag in de benoemingsbesluiten op grond van art. 43, 46 en 48 Gw en de werking van de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel.

Een laatste punt van aandacht vormt van oudsher de vraag naar de (ministeriële) verantwoordelijkheid voor het formatieproces. Hiervoor werd bij de bespreking van de positie van de Koning in de kabinetsformatie<sup>161</sup> reeds opgemerkt dat de Koning tijdens de formatie bij de benoeming van een (in)formateur zelfstandig, zonder ministeriële tussenkomst (contraseign), als staatshoofd optrad. De ministers zijn op grond van art. 42 Gw verantwoordelijk voor alle gedragingen van de Koning, dus ook voor gedragingen van de Koning als staatshoofd bij de formatie. In die zin bestond ministeriële verantwoordelijkheid voor het formatieproces, voor zover het het optreden van de Koning betrof. Aantekening verdient daarbij dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de daden van de Koning tijdens de formatie in zekere zin uitzonderlijk was. In de loop der jaren heeft zich namelijk de praktijk ontwikkeld

<sup>158</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 452.

<sup>159</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 453–454; Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 75 en verder.

<sup>160</sup> Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 454.

<sup>161</sup> Zie hoofdstuk 5.



dat deze verantwoordelijkheid niet of nauwelijks werd geactiveerd. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd, zoals gezegd, in dit verband opgemerkt dat de uitslag van de verkiezingen onbelemmerd door de belangen van het zittende (demissionaire) kabinet tot uiting moest komen in de vorming van een nieuw kabinet.<sup>162</sup> Het zittende (demissionaire) kabinet had zich in die situatie nog meer dan anders te voegen naar het oordeel van het parlement. In overeenstemming met deze gewoonte werd aan de Koning voor de duur van de kabinetsformatie een zekere mate van vrijheid gelaten die adviseurs uit het parlement en daarbuiten te horen, die hij wenselijk achtte en uit de adviezen conclusies te trekken die hij raadzaam achtte.<sup>163</sup>

Uit deze passages van de grondwetsherziening 1983 blijkt dat het demissionaire kabinet zich in beginsel gewoontegetrouw afzijdig hield van de formatie.<sup>164</sup> Anderzijds volgde daaruit dat de Koning een begrensde vrijheid had bij de formatie. De ministers bleven echter in beginsel verantwoordelijk voor de gedragingen van de Koning in het formatieproces.<sup>165</sup> De verantwoordelijkheid van de ministers strekte zich daarbij niet uit tot handelen en nalaten van de door de Koning benoemde (in)formateurs. Deze adviseurs van de Koning verrichtten hun werkzaamheden niet onder het gezag van het kabinet. Het demissionaire kabinet werd geacht zich zoveel mogelijk afzijdig te houden van het verloop van de formatie.

In die zin kan geconcludeerd worden dat de ministeriële verantwoordelijkheid van de ministers van het demissionaire kabinet voor het verloop van het formatieproces slechts een beperkte strekking had.<sup>166</sup> Op zichzelf was dat vanuit staatsrechtelijk oogpunt niet bezwaarlijk. Immers, de fractievoorzitters en de fracties van de Tweede Kamer die de regeringscoalitie vormen hebben deze coalitie zelf bepaald: de samenstelling ervan, de inhoud van het regeerakkoord en de samenstelling van het kabinet. De Kamerfracties die de regeringscoalitie vormden, waren zelf verantwoordelijk voor het verloop ervan. Bovendien stond vast dat de ministers van het nieuw gevormde kabinet verantwoording schuldig waren aan de Kamers der Staten-Generaal omtrent de aanvaarding van hun benoeming. De Minister-President droeg daarbij een bijzondere verantwoordelijkheid, omdat hij de benoemingsbesluiten contrasigneerde (art. 48 Gw). De Kamer kon ten slotte in het verloop van de formatie aanleiding vinden om terstond het vertrouwen op te zeggen in het nieuwe kabinet, zoals eenmaal in de parlementaire geschiedenis is voorgekomen (1939). Voor het handelen van de Koning en het verloop van de kabinetsformatie bestond aldus van oudsher wel degelijk ministeriële verantwoordelijkheid.

### **Gang van zaken in 2012**

Na raadpleging van de lijsttrekkers/fractievoorzitters bracht verkenner Kamp in het verslag van zijn verkenning advies uit ten behoeve van het, overeenkomstig art. 139a RvOTK, te houden Tweede Kamerdebat over de verkiezingsuitslag. Daarin adviseerde hij, met instemming van de lijsttrekkers van VVD en PvdA, om in het geplande Kamerdebat de benoeming te bespreken van een informateur van VVD-huize en een informateur van PvdA-huize. Deze informateurs zouden als opdracht kunnen krijgen «... om – mede gelet op de financieel-economische situatie en in verband daarmee de begroting van 2013 – op zo kort mogelijke

<sup>162</sup> *Handelingen II* 1980/81, p. 2620.

<sup>163</sup> *Handelingen II* 1980/81, p. 2620.

<sup>164</sup> Het dient niet over zijn eigen graf te regeren.

<sup>165</sup> Vgl. *Handelingen II* 1997/98, p. 4027–4028.

<sup>166</sup> Vgl. hierover Ten Napel e.a. 2013, p. 307 en verder.

termijn de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA, de grootste partijen en de grootste winnaars.» Voor de uitvoering van de informatieopdracht waren Henk Kamp (VVD) en Wouter Bos (PvdA) beschikbaar.<sup>167</sup>

Het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag van 20 september 2012, aansluitend op de installatie van de nieuwe Kamer, had, zo deelde de tijdelijke voorzitter aan het begin van het debat mede, als doel om volgens art. 139a RvOTK een of meer (in)formateurs te benoemen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen.<sup>168</sup> In de tweede termijn maakten enkele fractievoorzitters van de gelegenheid gebruik om moties in te dienen. De tijdelijke voorzitter wees er voorafgaande aan het begin van de tweede termijn op «dat dit een intern Kamerdebat is. U kunt dus geen moties indienen die het kabinet oproepen om iets te doen of te laten. U kunt wel, zoals altijd, een uitspraak van de Kamer vragen, maar dan zou de motie moeten eindigen met een zinnetje als: de Kamer spreekt uit ... Wij hebben ook geen verkenner meer, want die is reeds oud-verkenner geworden. Wij hebben ook nog geen informateur. Denk daaraan bij de formulering van uw moties.»<sup>169</sup> Fractievoorzitter Mark Rutte (VVD) merkte op dat zijn fractie bij dit debat geen moties zou steunen «over het begrotingstekort in 2013 of over andere belangwekkende zaken [...] omdat wij vinden dat al die zaken bij de formatie thuishoren [...]».<sup>170</sup> Samen met de fractievoorzitter van de PvdA, Samsom, diende hij de volgende motie in: «De Kamer, gehoord de beraadslaging, kennis genomen hebbende van het verslag van verkenner H.G.J. Kamp en het daarin genomen advies ten aanzien van de kabinetsformatie, neemt de inhoud van dit advies over, en gaat over tot de orde van de dag».<sup>171</sup> Tijdens het Kamerdebat werden nog zeven andere moties ingediend. De motie-Rutte/Samsom was de enige motie die betrekking had op de benoeming van informateurs en de vaststelling van hun opdracht. Andere moties hadden betrekking op openbaarmaking van formatiestukken, het begrotingstekort, informatieverschaffing aan de Kamer over financiële en zakelijke belangen van nieuwe ministers, over openbare beëdiging van bewindslieden, over gedwongen uitzetting asielzoekers, over voorkomen van vervroegde verkiezingen.<sup>172</sup> De motie werd, zoals gezegd, met meerderheid van stemmen door de Kamer aangenomen. De tijdelijke voorzitter overhandigde na het Kamerdebat een schriftelijke opdracht aan de benoemde informateurs Kamp en Bos.

De informateurs voerden besprekingen met de fractievoorzitters van VVD en PvdA. In eerste instantie richtten deze besprekingen zich overeenkomstig de inhoud van de informatieopdracht op de financieel-economische situatie en, in verband daarmee, de begroting voor 2013. Het overleg leidde tot overeenstemming over voorstellen van de beide fractievoorzitters tot wijziging van de begroting voor 2013, die door de leden van de fracties van VVD en PvdA zouden worden ingebracht bij de behandeling van de begroting door de Tweede Kamer.<sup>173</sup> Op 1 oktober 2014 zonden de informateurs de desbetreffende voorstellen aan de Tweede Kamer. De volgende dag beraadslaagde de Tweede Kamer in aanwezigheid van de informateurs Kamp en Bos over dit «deelakkoord». Aansluitend voerden de informateurs overleg over een regeerakkoord, dat met instemming van de fracties van VVD en PvdA op 29 oktober 2012 tot

<sup>167</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 1, p. 5.

<sup>168</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 3, p. 12.

<sup>169</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 3, p. 35.

<sup>170</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 3, p. 35.

<sup>171</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 2.

<sup>172</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 3–8.

<sup>173</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 12, p. 1.

stand kwam.<sup>174</sup> Tevens werd tijdens de uitvoering van deze informatieopdracht overeenstemming bereikt over de zetelverdeling van het te vormen kabinet. In het eindverslag aan de Tweede Kamer stelden de informateurs vast dat de fractievoorzitters van VVD en PvdA tot de conclusie waren gekomen dat op basis van het regeerakkoord kon worden overgegaan tot de formatie van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA en dat hiertoe een formateur van VVD-huize kon worden aangewezen. De voorzitter van de VVD-fractie was bereid een opdracht tot formatie in beraad te nemen en hierover verslag uit te brengen. De informateurs adviseerden «de heer M. Rutte aan te wijzen als formateur en hem te belasten met de vorming van een kabinet, bestaande uit VVD en PvdA met inachtneming van art. 43 van de Grondwet waartoe hij tijdig H.M. de Koningin informeert».<sup>175</sup>

De Tweede Kamer beraadslaagde op 31 oktober 2012 over het eindverslag van de informateurs. De beide oud-informateurs waren aanwezig bij het Kamerdebat en antwoordden aan het einde van de eerste termijn op vragen van de Kamerleden, zij het dat deze informatie hoofdzakelijk betrekking had op het feitelijke verloop van de kabinetsformatie.<sup>176</sup> De fractievoorzitter van de VVD, Rutte, diende in tweede termijn, de motie Rutte/Samsom in, die als volgt luidde: «De Kamer, gehoord de beraadslaging, kennisgenomen hebbende van het verslag van de informateurs H.G.J. Kamp en W.J. Bos en het hierin opgenomen advies ten aanzien van de kabinetsformatie, neemt de inhoud van dit advies over, en gaat over tot de orde van de dag».<sup>177</sup> De motie werd aan het einde van het debat door de Tweede Kamer aangenomen.

Formateur Rutte nam de formatieopdracht in overweging, en informeerde in aansluiting op zijn formatieopdracht<sup>178</sup> de Koningin omtrent de door hem te volgen werkwijze, voerde besprekingen met de fractievoorzitters van VVD en PvdA, ontving kandidaat-ministers en belegde de constituerende vergadering. Na afloop hiervan aanvaardde hij de door de Kamer gegeven opdracht. In zijn eindverslag berichtte hij de Kamer welke personen bereid waren als Minister of als Staatssecretaris tot het kabinet toe te treden. De formateur bracht het eindverslag uit aan de Tweede Kamer, maar stelde daarnaast ook de Koningin op de hoogte van het verslag.<sup>179</sup> Over dit eindverslag vond geen Kamerdebat plaats. Na de benoeming en beëdiging van de ministers en staatssecretarissen legde de Minister-President in de Tweede Kamer een regeringsverklaring af, waarna de Kamer beraadslaagde over het optreden van het tweede kabinet-Rutte en zijn regeringsverklaring.<sup>180</sup>

### **Oordelen betrokkenen**

Met betrekking tot de procedurele gang van zaken rond de benoeming van de informateurs en van de formateur, meer in het bijzonder de Kamerdebatten over de benoeming van de informateurs en de formateur, alsmede de Kamerdebatten over de eindverslagen van de informateurs werden door de geïnterviewden enige opmerkingen gemaakt. Ten eerste vonden enkele betrokkenen het vreemd dat de uitkomsten van het voorafgaande beraad in moties werden vastgelegd. Andere geïnterviewden vonden dat de Kamerdebatten, waarbij de benoeming van de informateurs en formateur aan de orde kwam, als een formele afronding

<sup>174</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15.

<sup>175</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 15, p. 5.

<sup>176</sup> Vgl. *Handelingen II 2012/13*, nr. 17, p. 63.

<sup>177</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 17; *Handelingen II 2012/13*, nr. 17, p. 67.

<sup>178</sup> Zie de tekst van de opdracht: «met inachtneming van art. 43 van de Grondwet, waartoe hij tijdig H.M. de Koningin informeert»!

<sup>179</sup> *Kamerstukken II 2012/13*, 33 410, nr. 25, p. 1.

<sup>180</sup> *Handelingen II 2012/13*, nr. 21.

(«afgekaart debat») van een voorafgaand «informeel proces» beschouwd konden worden, zij het dat het informele proces wel herleidbaar was tot het (eind)verslag van de verkenner, respectievelijk de informateur. Met betrekking tot de deelname van de informateurs Kamp en Bos aan het Kamerdebat over het deelakkoord en over het eindverslag werd door enkele geïnterviewden opgemerkt dat de informateurs op punten te sterk het inhoudelijk resultaat van hun informatieopdracht verdedigden. Het debat met de informateurs had volgens sommigen weinig toegevoegde waarde. Het werd al snel politiek. Door anderen werd benadrukt dat de informateurs slechts het overleg van de fractievoorzitters ondersteunden. Het was niet hun taak het regeerakkoord in de Kamer te verdedigen. De informateurs moesten vooral vragen inzake het proces beantwoorden. Ten slotte werd een enkele keer tijdens de gesprekken nog een kanttekening bij de formulering van de informatieopdracht aan Kamp en Bos geplaatst. In die informatieopdracht was weliswaar sprake van een PvdA-VVD-kabinet, maar deze formulering sloot niet uit dat men eventueel ook naar andere coalitiepartners kon kijken, in die zin dat personen van andere partijen tot het kabinet zouden kunnen toetreden, zonder dat deze partijen deel uitmaakten van de regeringscoalitie.

### **Analyse en conclusies**

Volgens art. 139a RvOTK beraadslaagt de Tweede Kamer over de verkiezingsuitslag met als doel een of meer (in)formateurs te benoemen en hun (in)formatieopdracht vast te stellen. Wanneer een informatieopdracht is afgerond formuleert de Kamer een formatieopdracht en wijst zij een of meer formateurs aan.

Bij de kabinetsformatie 2012 volgde de benoeming van de informateurs en van de formateur volgens de Tweede Kamer uit het aannemen van moties, waarin het advies uit het (eind)verslag van de verkenner, respectievelijk de informateurs, overgenomen werd. Terecht zijn vraagtekens geplaatst bij deze wijze van benoeming. In een motie van orde spreekt de Kamer immers een oordeel of een verlangen uit, meestal een politiek oordeel met betrekking tot het regeringsbeleid.<sup>181</sup> Bij de kabinetsformatie 2012 sprak de Kamer in de desbetreffende moties uit dat zij een advies overnam. Impliciet kan daar uit afgeleid worden dat de Kamer instemde met de aanwijzing van (in)formateur en de vaststelling van een opdracht. Strikt formeel staatsrechtelijk dient een benoeming of aanwijzing van (in)formateur, en de vaststelling van een voordracht, bij voorkeur niet bij motie maar op andere wijze te geschieden, namelijk op grond van art. 74 RvOTK inzake de stemming over personen voor benoemingen en voordrachten. Nadeel van de toepassing van art. 74 RvOTK is dat deze benoemingsprocedure vanwege de vereiste stemming met stembriefjes en kandidaten nogal omslachtig is. Het is te begrijpen dat de Kamer bij de benoeming van (in)formateurs deze procedure liever niet toepast. Een alternatief zou kunnen zijn dat art. 139a RvOTK een lid wordt toegevoegd waarin wordt vastgelegd dat bij de benoeming van (in)formateurs en bij de vaststelling van hun opdracht de art. 69–73 RvOTK (stemming over zaken) toepassing vinden. De Kamer kan alsdan, in afwijking van de algemene regeling van de stemming over personen, in dit bijzondere geval op eenvoudige wijze besluiten tot benoeming. Eventueel kan aan zo'n benoemingsbesluit het aannemen van een motie voorafgaan zoals bij de kabinetsformatie 2012 geschiedde. De benoeming van de (in)formateurs vond overeenkomstig art. 139a RvOTK plaats in het kader van de beraadslagingen van de Kamer in een plenaire vergadering, maar de facto was voorafgaande aan het Kamer-

<sup>181</sup> Vgl. Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 342 en verder.

debat tussen de fractievoorzitters en fracties van een Kamermeerderheid overeenstemming bereikt over de aanwijzing van de (in)formateur(s) en de formulering van de opdracht. Terecht werden het Kamerdebat en de benoeming van de (in)formateurs door de meeste betrokkenen als een «formele afronding» beschouwd van een voorafgaand «informeel» formatieproces. De voorafgaande opdracht aan een verkenner leidde ertoe dat een eenduidig voorstel aan de Kamer kon worden voorgelegd waarvoor meerderheidssteun aanwezig was. Hetzelfde gold ten aanzien van de benoeming van de formateur. In het eindverslag van de informateurs Kamp en Bos kon een voorstel voor benoeming van een formateur aan de Kamer met steun van een parlementaire meerderheid voorgelegd worden. Het is duidelijk dat deze werkwijze een voorspoedige besluitvorming in de Kamer bevordert. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat voorafgaande consensus over de benoeming van (in)formateurs in de toekomst bij een volgende formatie niet bereikt wordt. In dat geval zal de Kamer tijdens de beraadslagingen alsnog tot een voorstel van benoeming van (in)formateurs dienen te komen.

De positie van de informateurs en van de formateur bij de kabinetsformatie van 2012 verschilde wezenlijk van die van de (in)formateurs bij voorafgaande formaties. De (in)formateurs konden niet langer gelden als adviseur van de Koning. Zij ontvingen niet langer een opdracht van de Koning. Bij de kabinetsformatie 2012 namen zij de positie in van adviseur van de Tweede Kamer. In hun eindverslagen brachten zij aan de Kamer een advies uit omtrent de kabinetsformatie. In de opdracht aan formateur Rutte werd nochtans expliciet opgenomen dat de formateur in de lijn van art. 43 Gw de Koning informeert. Hiervoor<sup>182</sup> bleek al dat het in de rede ligt dat zowel de informateur als de formateur de Koning informeert omtrent het verloop van de formatie. De positie van de Koning als lid van de regering (art. 42 Gw) en als staatshoofd veronderstelt deze informatieplicht. Bij de Kamerdebatten over de kabinetsformatie gaven informateurs Kamp en Bos een toelichting op het verloop van de kabinetsformatie en de bereikte resultaten. Terecht was daarbij het uitgangspunt dat de informateurs zich zo veel mogelijk beperkten tot een «technische uitleg», al bleek dat uitgangspunt in de praktijk niet altijd goed vol te houden. Niettemin is het zaak zoveel mogelijk te vermijden dat (in)formateurs betrokken worden in politieke discussies over de inhoud van de bereikte formatieresultaten, zoals bijvoorbeeld de inhoud van het regeerakkoord. Het is aan de fractievoorzitters, die bij de formatie betrokken zijn om met de andere fractievoorzitters een politiek-inhoudelijk debat te voeren over het verloop van de formatie.

Inzake de aard en inhoud van de (in)formatieopdracht en de aard en inhoud van de (in)formatiewerkzaamheden viel geen opvallende afwijking van de vroegere formatiepraktijk waar te nemen. Bij de kabinetsformatie 2012 kozen de betrokken fractievoorzitters voor een opdracht binnen een concreet kader, namelijk (het onderzoeken van de mogelijkheden van) de vorming van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA. De (in)formatiewerkzaamheden waren, zoals te doen gebruikelijk in de formatiepraktijk van de afgelopen decennia, gericht op de vorming van een parlementair meerderheidskabinet met steun van een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer op basis van een regeerakkoord. Opvallend is wel dat de (in)formatieopdracht niet, zoals in eerdere jaren, gericht was op de vorming van een kabinet dat zal mogen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging. Hierna wordt in het hoofdstuk over de Eerste Kamer op dit aspect nader ingegaan.

---

<sup>182</sup> Zie hoofdstuk 5.

Op het punt van de (ministeriële) verantwoordelijkheid voor het formatieproces trad een verandering op bij de kabinetsformatie 2012. Hiervoor zagen we dat de leden van het zittende (demissionaire) kabinet in de formatiepraktijk vóór 2012 verantwoordelijk waren voor de gedragingen van de Koning, waaronder de benoeming van (in)formateurs. De desbetreffende ministeriële verantwoordelijkheid werd echter in de praktijk niet geactiveerd, omdat het kabinet zich afzijdig hield van het formatieproces. Doordat niet langer de Koning, maar de Kamer (in)formateurs benoemt, is de grondslag voor deze verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning komen te vervallen. Voor ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het handelen van (in)formateurs is geen grondslag voorhanden. De Kamer benoemt zelf immers (in)formateurs en stelt hun opdracht vast. Zij brengen verslag uit aan de Kamer en kunnen worden uitgenodigd om inlichtingen te verstrekken aan de Kamer overeenkomstig art. 139b RvOTK.<sup>183</sup> Uiteraard zijn de Minister-President en de ministers van het gevormde kabinet verantwoording schuldig aan de Kamer der Staten-Generaal omtrent (de aanvaarding van) hun benoeming. In die zin is de ministeriële verantwoordelijkheid voor het resultaat van de kabinetsformatie niet veranderd in 2012.

Tenslotte nog een opmerking over de in art. 139a RvOTK genoemde termijnen voor de benoeming van informateurs en formateurs. Weliswaar spreekt art. 139a RvOTK van «onverwijld» of «uiterlijk een week na installatie» of «zo spoedig als dat mogelijk is» of «in beginsel binnen een week», fatale termijnen worden daarin niet vermeld. Dat lijkt een verstandige benadering. Het is prudent om in het Reglement van Orde tot uitdrukking te brengen dat een zekere haast geboden is om een kabinet te vormen, maar het stellen van harde «deadlines» is niet opportuun bij een kabinetsformatie. Politieke verhoudingen kunnen onder invloed van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging met het oog op de coalitievorming van een nieuw kabinet complex zijn. Bij de vorming van een nieuwe regeringscoalitie is het zaak het onderhandelingsproces niet te verstoren of frustreren door het reglementair opleggen van termijnen, waarbinnen bepaalde formatieresultaten bereikt moeten zijn.

### **Aanbevelingen**

- De procedure van aanwijzing/benoeming van (in)formateurs verdient enige aanpassing. De Kamer kan, zoals in 2012 geschiedde, bij motie het advies van een voorafgaande verkenners of van (in)formateurs overnemen, maar het ligt in de rede dat de Kamer dan tevens een besluit neemt tot aanwijzing/benoeming van (in)formateurs en tot vaststelling van een opdracht. Art. 139a RvOTK kan in dit verband worden aangevuld met een vijfde lid waarin is vastgelegd dat de art. 69–73 RvOTK (stemmen over zaken) hierbij toepassing vinden.
- Bij de kabinetsformatie 2012 werd voorafgaande aan het Kamerdebat tussen de Kamerfracties van een parlementaire meerderheid overeenstemming bereikt over de benoeming van de (in)formateurs en de vaststelling van een opdracht. Met het oog op een voorspoedige besluitvorming in de Kamer verdient deze werkwijze de voorkeur boven een benadering waarbij de Kamer tijdens de beraadslaging alsnog tot een voorstel moet zien te komen.
- Art. 139a RvOTK heeft niet geleid tot een verandering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het resultaat van de formatie. De Minister-President (art. 48 Gw) en de ministers zijn verantwoordelijk voor de aanvaarding van hun benoeming. De ministeriële verantwoor-

<sup>183</sup> Art 139b RvOTK regelt slechts het verstrekken van inlichtingen door (in)formateurs, maar schept overigens geen verantwoordingsplicht.



- delijkheid voor het handelen van de Koning vervalt wanneer de Kamer in plaats van de Koning (in)formateurs benoemt.
- Art. 139a RvOTK noemt enige termijnen, die overigens niet dwingend zijn. Het verdient geen aanbeveling «fatale» termijnen op te nemen in art. 139a RvOTK.

## 7. DE EERSTE KAMER EN DE KABINETSFORMATIE

De zittingsduur van een kabinet is sinds 1922 (conventie van 1922) gekoppeld aan de zittingsduur van de Tweede Kamer. Na Tweede Kamerverkiezingen is de kabinetsformatie erop gericht een kabinet te vormen dat kan rekenen op voldoende steun van een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer. Informateurs en formateurs voeren overleg met fractievoorzitters uit de Tweede Kamer. Het regeerakkoord komt tot stand tussen Tweede Kamerfracties. De samenstelling van het kabinet berust eveneens op instemming van de Tweede Kamerfracties die de regeringscoalitie vormen. De Eerste Kamer staat van oudsher in deze formatiepraktijk buiten spel. Eerste Kamerfracties en hun voorzitters zijn nooit betrokken geweest bij de formatiebesprekingen onder leiding van (in)formateurs. Zij gaan geen binding aan met een regeerakkoord en maken geen deel uit van een regeringscoalitie. Een kabinetsformatie vindt in de Nederlandse staatkundige verhoudingen bovendien nooit plaats bij gelegenheid van Eerste Kamerverkiezingen. Deze verkiezingen zijn de facto irrelevant voor de kabinetsvorming. In het verleden leverde een kabinetsformatie in de praktijk nochtans vrijwel altijd een kabinet op dat kon rekenen op meerderheidssteun in de Tweede Kamer en in de Eerste Kamer.<sup>184</sup> De politieke partijen wier fracties in de Tweede Kamer de regeringscoalitie vormden, beschikten eveneens in de Eerste Kamer over een parlementaire meerderheid. Doorgaans stelden de Eerste Kamerfracties zich loyaal op ten aanzien van kabinetten, waarin hun geestverwanten zitting hadden, ook al kwam een politieke binding aan een regeerakkoord met deze fractie niet tot stand.<sup>185</sup>

De kabinetsformaties van 2010 en 2012 geven een afwijkend beeld hiervan te zien, in die zin dat het kabinet niet kon rekenen op meerderheidssteun in de Eerste Kamer. Tegen deze achtergrond is de vraag aan de orde gesteld of de Eerste Kamer en de Eerste Kamerfracties in een dergelijke politieke constellatie betrokken zouden moeten worden bij de vorming van een kabinet, teneinde vooraf tevens meerderheidssteun in de Eerste Kamer te verzekeren.

### Gang van zaken vóór 2012

In 1922 kwam de positie van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie aan de orde ter gelegenheid van de presentatie in de Kamer van het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck I. Het gevoel was algemeen, «dat de Eerste Kamer van constitutioneel standpunt gezien, niet in het overleg behoefde te worden betrokken, of zelfs niet behoorde te worden betrokken, omdat de richting van het regeringsbeleid wordt aangegeven door de Tweede Kamer, en de Eerste Kamer hoeft te waken tegen miskenning van beginselen welke de grondslagen vormen van het staatsbestel en het volksleven».<sup>186</sup>

Bij de eerste kabinetsformaties na de Tweede Wereldoorlog (1946 en 1948) was het gebruikelijk in de formulering van de formatieopdracht te vermelden dat een kabinet gevormd werd dat het vertrouwen genoot van de Tweede Kamer. Bij de kabinetsformatie van 1951 was echter sprake van (in)formatieopdrachten gericht op de vorming van een kabinet dat geacht mocht worden het vertrouwen te genieten van het parlement. Deze formulering sloot zowel de Tweede als de Eerste Kamer in. In latere jaren is aan deze terminologie vastgehouden, zij het dat na verloop van tijd de

<sup>184</sup> Het kabinet-Kuyper (1901–1905) vormde een uitzondering

<sup>185</sup> Bovend'Eert 1988, p. 165.

<sup>186</sup> De Ruwe 1957, p. 31–32.

term «volksvertegenwoordiging» of de term «Staten-Generaal» gebruikt werd in plaats van «parlement».

In 1951 werd in verband met voornoemde formulering van de opdracht de vraag gesteld, waarom de Eerste Kamerfracties bij de formatie niet waren geraadpleegd. Minister-President Drees verklaarde dat het vaste praktijk was dat er in het bijzonder politieke overeenstemming moest zijn met de direct gekozen tak van de volksvertegenwoordiging. Het betrof hier volgens Drees «geen staatsrechtelijk voorschrift, maar een conventie, die voortgevloeid is uit de groei van onze parlementaire instellingen». Uit de formulering van de opdracht volgde niet dat het raadplegen van de fracties van de Eerste Kamer nodig zou zijn. De leiders van de Tweede Kamerfracties zouden volgens Drees desgewenst contact kunnen opnemen met de leden van de Eerste Kamer.<sup>187</sup>

In de loop der jaren na 1945 is het voorgekomen dat Eerste Kamerfracties door de geestverwante Tweede Kamerfracties betrokken werden bij het formatieproces. In de periode 1948–1958 kwam het voor dat de beide fracties van de PvdA tijdens de formatie gezamenlijk vergaderden.<sup>188</sup> Ook is het voorgekomen dat fractievoorzitters van de Eerste Kamer aanschoven bij het overleg in de Tweede Kamerfractie. De betrokkenheid van Eerste Kamerfracties bij het formatieoverleg is echter in het algemeen in de naoorlogse kabinetsformaties beperkt gebleven.<sup>189</sup>

Bij de kabinetsformatie van 2010 laaide de discussie over de betrokkenheid van de (fracties van de) Eerste Kamer bij de formatie op. Tijdens de vorming van het minderheidskabinet-Rutte I stuurde een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer een brief aan informateur Opstelten, waarbij zij aandacht vroegen voor de positie van de Eerste Kamer.<sup>190</sup> Meer in het bijzonder wezen zij erop dat de opdracht aan de informateur gericht was op de vorming van een stabiel kabinet van CDA en VVD, dat met steun van de PVV kon rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal, terwijl een parlementaire meerderheid voor VVD, CDA en PVV in de Eerste Kamer ontbrak. Tijdens deze kabinetsformatie had informateur Tjeenk Willink, die Opstelten opvolgde, vervolgens nog een gesprek met Eerste Kamervoorzitter Van der Linden. Deze stelde zich op het standpunt dat de verhouding tussen de beide Kamers zich in de loop van de geschiedenis zodanig had ontwikkeld dat het politieke primaat bij de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer lag, en de Eerste Kamer als «Chambre de réflexion» de toetsing van wetgeving als haar eerste taak zag.<sup>191</sup> In een latere fase van de kabinetsformatie voegde informateur Opstelten in zijn eindverslag hieraan toe dat de Eerste Kamer niet gevraagd had wijziging te brengen in de staatkundige verhoudingen en evenmin gevraagd had als zodanig betrokken te worden in het proces van kabinetsformatie.<sup>192</sup> De fractievoorzitters van de Eerste Kamer werden aldus niet door de (in)formateurs gehoord of anderszins bij de formatie betrokken.

Bij de presentatie van het kabinet-Rutte I in de Eerste Kamer toonde het lid van deze Kamer Engels (D66) zich hierover teleurgesteld. De vraag naar een «vruchtbare samenwerking» met de Staten-Generaal had mede betrekking op de politieke verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel in de relatie tussen kabinet en Eerste Kamer. Engels benadrukte daarbij dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is. «In dat licht moet men zich

<sup>187</sup> *Handelingen I* 1950/51, p. 351; Bovend'Eert 2011, p. 381 en verder.

<sup>188</sup> Bovend'Eert 2011, p. 384.

<sup>189</sup> Zie Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 163 en verder.

<sup>190</sup> *Handelingen I* 2010/11, nr. 10, p. 33; Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 165.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 12, Verslag informateur Tjeenk Willink, 13 september 2010, p. 4.

<sup>192</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, Verslag informateur Opstelten, 7 oktober 2010, p. 2.

realiseren dat als het wetgevingsprogramma hapert, ook de regeringsfunctie stagneert. En als de politieke verantwoordelijkheid in de Eerste Kamer door een meerderheid wordt geactiveerd, is het ontslag van een of meer ministers niet uitgesloten,» zo merkte Engels in 2010 op.<sup>193</sup>

### **Gang van zaken in 2012**

De gang van zaken in 2010 riep de vraag op of het onder omstandigheden in de rede ligt om de Eerste Kamer en in het bijzonder de Eerste Kamerfracties te betrekken bij de kabinetsvorming. Bij de kabinetsformatie van 2012 werd deze vraag opnieuw opgeworpen. De vorming van een kabinet van VVD en PvdA zou berusten op een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer. Verkenner Kamp ging in zijn verslag nader in op de stabiliteit van de positie van het kabinet in de verhouding met de Eerste Kamer. Hij vermeldde daarin dat de fractievoorzitters van VVD, PvdA, D66, ChristenUnie (uit de Tweede Kamer) zich op het standpunt stelden dat het te vormen kabinet niet behoefde te berusten op een coalitie van partijen waarvan de fracties in de Eerste Kamer een meerderheid vormden. De fractievoorzitters van SP en GroenLinks meenden dat dit wel geboden was.<sup>194</sup> Verkenner Kamp had ook gesproken met Eerste Kamervoorzitter De Graaf. Deze wees erop dat ook het kabinet-Rutte I sinds zijn aantreden niet beschikte over een meerderheid in de Eerste Kamer. In algemene zin lichtte De Graaf toe dat de Eerste Kamer niet betrokken was bij de totstandkoming van een regeerakkoord en daar evenmin aan gebonden was. «De Kamer pleegt, ongeacht de samenstelling van het kabinet, (wets-)voorstellen te beoordelen op hun rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid,» zo concludeerde de Eerste Kamervoorzitter.<sup>195</sup> Verkenner Kamp leidde uit deze standpunten af dat een tweepartijkabinet van VVD en PvdA op meerderheidssteun kon rekenen in de Tweede Kamer en voor wetsvoorstellen steeds opnieuw een meerderheid in de Eerste Kamer zou moeten zien te verwerven.<sup>196</sup> Het vraagstuk van de betrokkenheid van de Eerste Kamer en de Eerste Kamerfracties bij de formatie is vervolgens, althans blijkens de verslagen van de (in)formateurs, niet meer aan de orde geweest tijdens de informatie-Kamp/Bos en de formatie-Rutte. Eerste Kamervoorzitter De Graaf deelde verkenner Kamp nog mede dat «het mij helder was dat het kabinet in voorkomende gevallen zaken zou moeten gaan doen in de Tweede Kamer om in de Eerste Kamer aan een meerderheid te komen».<sup>197</sup> Het kabinet-Rutte II heeft in de praktijk in de periode 2012–2014 regelmatig op hoofdpunten van regeringsbeleid voorafgaande akkoorden gesloten met de Tweede Kamerfracties van D66, ChristenUnie en SGP, teneinde zich te verzekeren van meerderheidssteun in de Eerste Kamer.

### **Oordeel betrokkenen**

In de interviews kwam met name (de wenselijkheid van) het gesprek tussen verkenner Kamp en de Eerste Kamervoorzitter aan de orde. Enkele betrokkenen stelden zich op het standpunt dat een gesprek met de voorzitter niet volstond. Voor hen was het duidelijk dat het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer tot problemen zou leiden. Andere betrokkenen meenden dat het gesprek met de voorzitter van de Eerste Kamer ten onrechte de suggestie gewekt had dat de voorzitter namens de

<sup>193</sup> *Handelingen I* 2010/11, nr. 10, p. 33.

<sup>194</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 400, nr. 1, p. 3.

<sup>195</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 1, p. 3.

<sup>196</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 1, p. 5. Zie ook hierover *Handelingen II* 2012/13, nr. 3, p. 12 en verder.

<sup>197</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 2.

Kamer sprak en een mandaat had om een bepaald standpunt kenbaar te maken. Hier tegenover stond de opvatting van anderen dat een gesprek met de Eerste Kamervoorzitter wenselijk was. Zij meenden dat het duidelijk was dat de voorzitter slechts een persoonlijk advies gaf, en niet namens de Kamer sprak. Een enkele betrokkene stelde zich op het standpunt dat het gesprek tussen verkenner en Eerste Kamervoorzitter beter helemaal niet had moeten plaatsvinden.

### **Analyse en conclusies**

Art. 51, eerste lid, Gw bepaalt dat de Staten-Generaal uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer bestaan. Uit deze grondwetsbepaling wordt het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer afgeleid. De Tweede Kamer heeft een overwicht in het Nederlandse tweekamerstelsel van het parlement. Zij is rechtstreeks gekozen en heeft derhalve een sterkere democratische legitimatie. In de wetsprocedure heeft zij meer bevoegdheden (initiatief/amendement). In het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft zij in de staatkundige praktijk ten opzichte van de Eerste Kamer een duidelijk overwicht verworven. Hoewel het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer duidelijk uit de grondwettelijke regeling van het tweekamerstelsel en de gegroeide staatkundige verhoudingen af te leiden is,<sup>198</sup> moet dat primaat wel in twee opzichten genuanceerd worden. Ten eerste is de bevoegdheidsverdeling tussen de Kamers bij de vaststelling van wetten van belang. De Grondwet bepaalt dat de behandeling van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer vooropstaat. Slechts wetsvoorstellen die de Tweede Kamer aanneemt, worden ter behandeling voorgelegd aan de Eerste Kamer (art. 85 Gw). De Eerste Kamer kan deze wetsvoorstellen vervolgens niet amenderen, maar slechts aannemen of verwerpen. Daarmee kent de Grondwet impliciet de Eerste Kamer een absoluut vetorecht toe. Deze grondwettelijke regeling is eigenlijk niet goed te rijmen met het uitgangspunt dat het primaat bij de Tweede Kamer ligt. Daarin zou bij een tegenstelling tussen de Kamers het laatste woord bij de Tweede Kamer horen te liggen. Dat is echter niet het geval. In de staatkundige praktijk wordt het primaat nochtans min of meer in stand gehouden, doordat de Eerste Kamer de gedragslijn volgt dat zij zeer zelden wetsvoorstellen verwerpt.<sup>199</sup> Soms wordt een tegenstelling tussen de beide Kamers overbrugd door een «novelle» toe te staan, teneinde gebreken in het wetsvoorstel weg te nemen.

Een tweede nuancering betreft de werking van de vertrouwensregel van het parlementaire stelsel. Deze geldt niet alleen ten opzichte van de Tweede Kamer, maar ook ten aanzien van de Eerste Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1983 is de gelding van deze ongeschreven rechtsregel in beide Kamers bevestigd.<sup>200</sup> Dat de vertrouwensregel ook in de Eerste Kamer geldt, ligt voor de hand gelet op de bevoegdheidsverdeling in de relatie tussen regering en parlement. De Eerste Kamer kan door het verwerpen van een begroting of door het verwerpen van wetsvoorstellen tot uitdrukking brengen dat zij niet langer het vertrouwen heeft in een Minister of kabinet. Ook een motie van wantrouwen is mogelijk. De staatkundige geschiedenis biedt diverse voorbeelden van ministers- of kabinetscrises in de Eerste Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1983 is nagedacht over de vraag of de Eerste Kamer terughoudend zou moeten zijn in het activeren van de vertrouwensregel. In de

<sup>198</sup> Vgl. Bovend'Eert/Kummeling 2010, p. 29 en verder; De Vries 2000; Van den Braak 1998, p. 445 en verder.

<sup>199</sup> Bovend'Eert 2011, p. 387.

<sup>200</sup> Kortmann 1987, p. 194–198; De Vries 2000, p. 368.

praktijk pleegt de Kamer zich dienaangaande terughoudend op te stellen.<sup>201</sup>

De twee voornoemde nuancerings van het primaat van de Tweede Kamer kunnen onder omstandigheden van betekenis zijn voor de kabinetsformatie. Doorgaans is de Eerste Kamer niet betrokken bij het verloop van de kabinetsformatie. In de gegroeide staatkundige verhoudingen is, zoals Minister-President Drees in 1951 terecht stelde, de formatie gericht op het bereiken van politieke overeenstemming in de Tweede Kamer. Gelet op de werking van de vertrouwensregel en de bevoegdheidsverdeling bij wetgeving dient bij de vorming van een kabinet de vraag beantwoord te worden of het kabinet kan rekenen op de steun van een parlementaire meerderheid in beide Kamers. In de praktijk betekende het verwerven van voldoende steun in de Tweede Kamer meestal dat mocht worden aangenomen dat in de Eerste Kamer eveneens meerderheidssteun voorhanden was. Bij de kabinetsformaties van 2010 en 2012 was deze meerderheidssteun echter niet op voorhand aanwezig. De (in)formateurs voerden slechts met de fractievoorzitters en fracties uit de Tweede Kamer overleg en verzekerden zich aldus van meerderheidssteun in de Tweede Kamer. Niettemin bleek bij het optreden van het kabinet-Rutte I (2010) en van het kabinet-Rutte II (2012) in de Eerste Kamer dat deze kabinetten ook in de Eerste Kamer overeenkomstig de negatief geformuleerde vertrouwensregel (het vertrouwen wordt verondersteld totdat het tegendeel blijkt) konden rekenen op steun van een parlementaire meerderheid. Het kabinet-Rutte II heeft na zijn optreden bij het realiseren van hoofdpunten van regeringsbeleid «tijdens de rit» met Tweede Kamerfracties buiten de regeringscoalitie (D66, ChristenUnie en SGP) «deelakkoorden» gesloten teneinde meerderheidssteun in de Eerste Kamer te bereiken.

De vraag is aan de orde of het in deze omstandigheden de voorkeur verdient om Eerste Kamerfracties en hun voorzitters te betrekken bij de kabinetsformatie. Duidelijk is dat het primaat van de Tweede Kamer en de gegroeide staatkundige verhoudingen op het spel staan wanneer ook de fractievoorzitters en fracties van de Eerste Kamer betrokken zouden worden bij de kabinetsformatie. Een aanpassing van de formatiepraktijk waarbij fractievoorzitters van beide Kamers deelnemen aan formatiebesprekingen, lijkt geen begaanbare weg. De werking van het tweekamerstelsel zou erdoor een belangrijke wijziging kunnen ondergaan. Het betrekken van Eerste Kamerfracties bij de kabinetsformatie zou een verdere complicatie van het formatieproces betekenen. De vorming van een kabinet is in relatie tot de Tweede Kamer doorgaans al lastig genoeg. Eerder ligt het voor de hand bij de vorming van een regeringscoalitie van Tweede Kamerfracties mede rekening te houden met het verwerven van meerderheidssteun in de Eerste Kamer. Zowel in 2010 als in 2012 is op voorhand tijdens de formatie die meerderheidssteun in de Eerste Kamer niet verworven. Bij het optreden van het kabinet bleek de steun van een parlementaire meerderheid nochtans aanwezig te zijn, in die zin dat het kabinet niet getroffen werd door een «motie-Deckers» in de Eerste Kamer.<sup>202</sup> Een andere vraag is of het Nederlandse tweekamerstelsel gelet op deze recente politieke ontwikkelingen aanpassing behoeft, bijvoorbeeld door de werking van de vertrouwensregel te beperken tot de Tweede Kamer of de wetsprocedure aan te passen en de Tweede Kamer het laatste woord in de wetsprocedure te geven. Een andere optie is om de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer opnieuw te herzien, door terug te keren naar de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer van voor

<sup>201</sup> Bovend'Eert 2011, p. 389.

<sup>202</sup> Zie over de motie-Deckers hiervoor hoofdstuk 1.



de grondwetsherziening 1983. De vraag, of aanpassing van het tweekamerstelsel nodig is, valt echter buiten het bestek van deze evaluatie. Volstaan kan worden met de conclusie dat het geen aanbeveling verdient de Eerste Kamer, respectievelijk de Eerste Kamerfracties en hun fractievoorzitters nauwer te betrekken bij de kabinetsformatie.

#### **Aanbevelingen**

- Het ligt voor de hand, gelet op de werking van de vertrouwensregel en de verdeling van bevoegdheden tussen de Kamers bij de vaststelling van wetten, om tijdens de kabinetsformatie bij de vorming van een regeringscoalitie mede rekening te houden met de omstandigheid dat meerderheidssteun in de Eerste Kamer tijdens de kabinetsperiode nodig is voor de totstandkoming van wetgeving en de uitvoering van regeringsbeleid.
- Het is in het Nederlandse tweekamerstelsel, waarin het staatsrechtelijke en politieke primaat toekomt aan de Tweede Kamer, niet wenselijk de Eerste Kamerfracties en hun voorzitters te betrekken bij de formatiebesprekingen van (in)formateurs.

## 8. «EEN OPENER EN DEMOCRATISCHER PROCES VAN DE FORMATIE»

Gerard Schouw en Boris van der Ham, de indieners van het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde inzake de kabinetsformatie, schreven in de toelichting dat volgens hen de nieuwe bepalingen «een stap in de richting van een opener en democratischer proces van de formatie» zouden vormen. Het formatieproces zou door de nieuwe reglementsbevestigingen volgens hen *democratischer* worden omdat, in de eerste plaats, door het aanwijzen van informateurs en formateurs de Tweede Kamer een grotere invloed zou krijgen op het formatieproces. In de tweede plaats zou het formatieproces democratischer worden omdat met het voorstel «een meer volledige publieke verantwoording door de betrokkenen bij de politieke besluitvorming in het kader van het formatieproces» mogelijk werd gemaakt. Bovendien zou deze publieke verantwoording ook nog eens «in een eerder stadium» dan tot dan toe gebruikelijk moeten worden afgelegd.

Het formatieproces zou volgens hen ook *opener* worden omdat – in de eerste plaats – de Kamer nu in openbare beraadslagingen zou komen tot de aanwijzing van informateurs en formateurs, waar deze voorheen werden benoemd achter gesloten (paleis)deuren. En in de tweede plaats werd de transparantie bevorderd door de eerdergenoemde toegenomen en vervroegde publieke verantwoording, waardoor er minder ruimte zou zijn «voor verkeerde en verwarrende speculaties in de publiciteit». Schouw en Van der Ham meenden ook dat de voorgestelde wijzigingen een *spoedige* en voorspoedige formatie zouden kunnen bevorderen, maar dat was geen expliciete doelstelling ervan.<sup>203</sup>

### Gang van zaken vóór 2012

De totstandkoming van een nieuw kabinet heeft zich altijd door een grote mate van vertrouwelijkheid gekenmerkt. Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, vindt het *onderhandelingsproces* tussen politieke partijen plaats buiten de openbaarheid. Dat neemt niet weg dat in de loop van de formatiegeschiedenis belangrijke stappen zijn gezet in de richting van een opener *procedure*. In 1965 gaf voor het eerst een formateur onmiddellijk na zijn aantreden een persconferentie;<sup>204</sup> tevens werd direct na afloop van deze formatie een aantal stukken die betrekking hadden op «formatiekwesties» openbaar. Het jaar 1971 vormde het startsein voor verschillende veranderingen. Voor het eerst gaf ook een zojuist benoemde informateur een persconferentie, de formatieadviezen van de fractievoorzitters aan de Koningin werden meteen openbaar gemaakt en datzelfde gebeurde met het eindrapport van de informateur. Ten gevolge van het aannemen van de motie-Kolfschoten kon de Tweede Kamer in het openbaar debatteren over de voordracht van een formateur; dat gebeurde – voor de eerste en enige keer – in mei 1971.<sup>205</sup> In 1993 werd door het aannemen van de motie-Jurgens/Mateman de mogelijkheid gecreëerd voor de Kamer informateurs uit te nodigen voor het verschaffen van inlichtingen. En in 2010 ten slotte werd de motie-Kolfschoten als het ware verruimd: in het RvOTK (art. 139a lid 3) werd vastgelegd dat de Kamer niet alleen direct na de verkiezingsuitslag maar ook «na afronding van elke tussenfase in een kabinetsformatie» kon beraadslagen «over de richting

<sup>203</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32 759, nr. 2.

<sup>204</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 212. Het betrof formateur Cals, voorjaar 1965.

<sup>205</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 89; Van Baalen 2003, p. 15.

van een nieuwe formatie- of informatieronde».<sup>206</sup> Het kwam er overigens nooit van.

In de afgelopen halve eeuw zijn er ook heel wat voorstellen gedaan met als doel een opener en democratischer formatieproces, die het *niet* hebben gehaald: het voorstel om de Nederlanders hun formateur zelf te laten kiezen (Staatscommissie-Cals-Donner, 1969; initiatiefwetsontwerp van Van Thijn, Goudsmit en Aarden, 1970; motie-Engwirda, 1985), de poging om de motie-Kolfschoten een verplichtend karakter te geven (motie-Stoffelen, 1985; motie-Jurgens, 1993); drie commissies – Commissie-Biesheuvel, 1970; Staatscommissie-Biesheuvel, 1984 en Commissie-De Koning, 1993 – namen in hun aanbevelingen meer transparantie in het formatieproces op.<sup>207</sup>

Ondanks de onmiskenbaar toegenomen transparantie bleven sommige partijen streven naar nog grotere open(baar)heid in de kabinetsformatie. Kort samengevat concentreerde het ongenoegen van voorstanders van meer democratie en openheid zich vooral op de rol van de Koning (zie: hoofdstuk 5), op het feit dat de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van de door hem benoemde informateur onduidelijk was, en op de daarmee direct samenhangende geringe rol van de Tweede Kamer. Tot 2010 was een Kamermeerderheid echter overwegend tevreden over het bestaande proces. De rol van het onpartijdige staatshoofd werd juist als een waardevolle factor in het democratische proces genoemd: naar alle partijen werd goed geluisterd – waardoor er sprake was van een *level playing field* – en ten principale waren «procedure» en «politiek» gescheiden, hetgeen het formatieproces ten goede zou komen. Transparantie op zichzelf zou geen doel dienen; als na afloop van het formatieproces maar in de openbaarheid en ten volle verantwoording werd afgelegd, dan kwam het het proces juist ten goede als men tijdens de kabinetsformatie in alle rust achter gesloten deuren kon onderhandelen. De formatie kende tot en met de formatie van 2010 enkele min of meer ceremoniële onderdelen van het formatieproces die achter gesloten deuren plaatsvonden. Het betrof alle gesprekken die de Koningin in het kader van de formatie voerde, waarbij bovendien de code gold dat niets van het besprokene naar buiten mocht worden gebracht («het geheim van het paleis»). Het staatshoofd benoemde de (in)formateur(s) buiten het zicht van het publiek, al werd het besluit vanaf de jaren vijftig meteen via het Kabinet der Koningin en de RVD naar buiten gebracht.<sup>208</sup> Ook het aanbieden van de eindverslagen van de (in)formateur(s) aan de Koningin vond plaats buiten de publiciteit, al werd ook hier de inhoud van de verslagen direct gepubliceerd. Aan het einde van de formatie vond de beëdiging van de bewindslieden in de beslotenheid van het paleis plaats.

### **Gang van zaken in 2012**

Ook in 2012 vond vanzelfsprekend de politieke component van het formatieproces – de onderhandelingen tussen de beoogde coalitiepartijen over programma en samenstelling van het nieuwe kabinet – achter gesloten deuren plaats. In de woorden van de indieners van de RvO-wijziging: «besloten overleg [is] nu eenmaal onontkoombaar [...] in ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij door overleg tot machtsvorming moet worden gekomen». Het voorstel beoogde «dan ook niet volledige transparantie, maar méér transparantie in het formatie-

<sup>206</sup> RvOTK 2010, Hoofdstuk XIA. Kabinetsformatie, art. 139a. «Debat over verkiezingsuitslag en kabinetsformatie». Ten overvloede: dit artikel is in 2012 opnieuw gewijzigd.

<sup>207</sup> Van Baalen 2003, p. 54–57; Van Baalen/Brand 2013, p. 273–291; *Handelingen II* 2010/11, 32 759, nr. 2, p. 2.

<sup>208</sup> Tot dan toe kwam het incidenteel voor dat het staatshoofd «geheime» opdrachten verstrekke. Zie: Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 70–71 en 197.

proces».<sup>209</sup> Deze gewenste grotere transparantie manifesteerde zich tijdens de formatie van 2012 vooral op een aantal procedurele momenten. De eerste bijeenkomst van de fractievoorzitters onder leiding van de Kamervoorzitter was weliswaar niet transparant voor de buitenwacht, maar wel voor de deelnemers. Ging men vroeger immers na elkaar, dus één voor één, naar de Koningin om advies uit te brengen over de betekenis van de verkiezingsuitslag en de richting van de formatie, nu zaten alle fractievoorzitters rond dezelfde tafel en hoorden elkaars visies. Daarnaast behoefde nu de norm van «het geheim van het paleis», dat wil zeggen een totaal stilzwijgen tegenover de media over het binnenskamers besprokene, niet in acht te worden genomen. Er was geen zwijgplicht, ofschoon behalve de Kamervoorzitter – die direct na afloop de media informeerde over de uitkomst van het besprokene – geen van de gespreksdeelnemers zich inhoudelijk heeft uitgelaten over de bijeenkomst.

Ook openbaar, dat wil zeggen toegankelijk voor de media, was de aanbieding van zowel het rapport van verkenner Kamp (18 september) als het eindverslag van de informateurs Kamp en Bos (29 oktober) aan de Kamervoorzitter, die de opdrachtgever was. Dat is een verschil met de praktijk van voor 2012, toen de eindverslagen in de beslotenheid van het paleis werden uitgebracht aan de Koning.

Op 20 september vond het openbare Kamerdebat plaats zoals voorgescreven in art. 139a RvOTK. Tijdens dit debat zetten de fractievoorzitters hun opvattingen uiteen over de verkiezingsuitslag en over de wenselijke richting van de kabinetsformatie; ook bevroegen zij elkaar daarover. Een dergelijke publieke beraadslaging aan het begin van de kabinetsformatie was voor 2012 wel mogelijk, maar had met uitzondering van 1971 nooit plaatsgevonden. Aan het einde van het debat werd een motie ingediend waarin werd voorgesteld de voorstellen van verkenner Kamp over te nemen. Deze voorstellen hielden in het benoemen van een VVD- en van een PvdA-informateur en het aan dit duo verstrekken van de opdracht de mogelijkheid te onderzoeken van een stabiel kabinet uit VVD en PvdA. Bij de stemming over de motie moesten alle fracties, dus ook die niet tot de partijen behoorden die aan zet waren, hom of kuit geven: waren zij voor of tegen de voorstellen.

Een soortgelijk Kamerdebat vond plaats op 31 oktober, toen eveneens bij motie de formateur werd aangewezen. Bij dat debat waren de (oud-)informateurs aanwezig, waarbij zij aan de Kamer inlichtingen verschaften. Eerder, op 2 oktober, waren de informateurs ook al present geweest bij het Kamerdebat over het «Deelakkoord begroting 2013». Het einde van de formatie kende nog een nieuw publiek moment toen voor het eerst de beëdiging van de nieuwe ministers rechtstreeks op televisie werd uitgezonden. Een directe relatie met de wijziging van het artikel 139a van het RvOTK is er hierbij overigens niet.

### **Oordelen betrokkenen**

Was de formatie in 2012 **democratischer** verlopen dan de formaties voorheen? Enkele geïnterviewden wezen erop dat het antwoord op deze vraag sterk bepaald wordt door het gehanteerde democratiebegrip. Indien «democratie» wordt gezien als besluitvorming door de *meerderheid*, dan was de procesbegeleidende rol van de Koning tot 2010 democratisch gelegitimeerd. Een Kamermeerderheid steunde deze immers, zo redeneerde een van de geïnterviewden. Vanuit de gedachte dat in een democratie rekening gehouden wordt met de rechten van *minderheden*, zou er volgens een van de geïnterviewden wel eens sprake kunnen zijn

<sup>209</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 759, nr. 2, p. 3.

van een achteruitgang. Naar de mening van deze geïnterviewde was er tijdens de formatie van 2012 minder dan voorheen naar kleine fracties geluisterd. En in aansluiting hierop meende weer een ander dat bij uitstek een boven de partijen geplaatst persoon als een constitutioneel monarch de belangen van alle partijen, dus ook die van de kleinere, zou kunnen behartigen.

Vonden aldus enkelen dat er bij de wijze van formeren sprake was van een achteruitgang qua democratisch gehalte of van een gelijk blijven (niet alleen in 2012 maar ook daarvoor al werd de wens van de meerderheid immers gerespecteerd), weer anderen meenden dat de formatie van 2012 zonder meer democratischer was dan voorheen. Daarbij wezen dezen vooral op het feit dat de rol van de Koning – een door erfopvolging verworven functie – (veel) kleiner was geworden en die van de Tweede Kamer veel groter was geworden. Debatten vonden nu plaats waar ze thuishoorden (in de Kamer) en de Kamer was nu het beslissende orgaan in de formatie. Bovendien konden de politici zich niet langer verschuilen achter beslissingen die autonoom genomen zouden zijn door de Koning, zoals in het verleden nog wel kon.

Was de formatie in 2012 **transpanter** verlopen dan de formaties voorheen? Sommige geïnterviewden vonden dat de openheid duidelijk was toegenomen en beoordeelden dat positief, anderen meenden eveneens dat er sprake was van meer transparantie maar waren daarover minder enthousiast.

Degenen die het *positief* duiden, waren de mening toegedaan dat transparantie een onmisbaar onderdeel is van een goed functionerende democratie; wat hen betrof mocht de openheid daarom nog verder groeien. Degenen die het *negatief* interpreteerden namen eveneens een principieel standpunt in, maar dan van een andere aard, en/of signaleerden gevaren die zijn verbonden aan openheid. Wat betreft dit principiële: de opvatting luidt dat «transparantie» en «onderhandelen» (een wezenskenmerk van het formeren van een nieuw kabinet) op gespannen voet met elkaar staan. Zij noemden de toegenomen transparantie dan ook «schijnopenheid» – de echt van belang zijnde zaken worden altijd achter gesloten deuren gedaan. En daarnaast werd gewezen op de toegenomen kwetsbaarheid van het proces als gevolg van de grotere transparantie. Doordat meer onderdelen van het proces in het openbaar plaatsvinden dan wel (veel) spoediger openbaar worden, zijn ook eventueel gemaakte fouten of onvoorzichtigheden veel sneller zichtbaar, en daardoor niet meer te herstellen. Daardoor is meer kritiek mogelijk. Een gevolg daarvan kan weer zijn dat bij de formatie betrokkenen heel voorzichtig worden; zij gaan anticiperen op de transparantie. Andere geïnterviewden zagen wat transparantie betreft *geen wezenlijk verschil* tussen de formatie van 2012 en eerdere formaties. En dat vonden zij maar goed ook. Er werd door hen op gewezen dat transparantie geen doel of geen waarde op zichzelf is. Een enkeling vond «transparantie» een onbelangrijke factor.

Zoals gezegd, een **snel** proces vormde geen expliciete doelstelling maar de indieners van het voorstel verwachtten wel dat de nieuwe procedure een *spoedige* en voorspoedige formatie zou kunnen bevorderen. Opvallend was dat de meeste geïnterviewden «snelheid» geen werkelijk belangrijke factor vonden; van meer importantie achtten dezen de zorgvuldigheid van het proces. Dat de formatie van 2012 nogal snel was verlopen (twee maanden) werd eerder negatief dan positief gewaardeerd.

### **Analyse en conclusies**

Wat is er in essentie veranderd? In hoeverre was de formatie van 2012 werkelijk transparanter en democratischer dan de voorgaande? Al vastgesteld is dat de politieke kern van de kabinetsformatie – de onderhandelingen tussen de beoogde coalitiepartijen – wederom achter gesloten deuren plaatsvond. Vanwege de door de onderhandelaars strikt gehanteerde «radiostilte» was deze fase wellicht zelfs minder transparant dan bij vorige formaties, maar de door de onderhandelaars gemaakte keuze voor deze werkwijze heeft geen relatie met de wijziging van het RvOTK.

Vanaf 1971 zijn alle adviezen van de fractievoorzitters steeds direct gepubliceerd, zoals in 2012 ook na de werkzaamheden van verkenner Kamp gebeurde. In 2012 werden deze adviezen weliswaar niet door de fractievoorzitters zelf opgesteld zoals voorheen, maar werden de formuleringen vastgesteld in overleg tussen de verkenner en de betreffende fractievoorzitter. Ook werd het «advies» niet onmiddellijk vrijgegeven, maar pas na de afronding van het verslag van de verkenner, enkele dagen later. Dat neemt niet weg dat de fractievoorzitters de strekking van hun mededelingen aan Kamp direct na afloop van het gesprek met hem aan de media prijs gaven.

Hoewel de besluiten van de Koning terug te voeren waren op de adviezen van de fractievoorzitters, kwam het in het verleden een enkele keer voor dat er geen direct aanwijsbare relatie leek tussen de uitgebrachte adviezen en het door de Koning genomen besluit. Controverses naar aanleiding van de kabinetsformaties van 1981 (informatieopdracht aan W.F. de Gaay Fortman verstrekt door Koningin Juliana, hetgeen niet de voorkeur had van beoogd premier en CDA-leider Van Agt), 1994 (de benoeming door Koningin Beatrix van Wim Kok tot informateur, tegen het advies van de voorafgaande informateur H.D. Tjeenk Willink) en 2010 (de aanwijzing van Lubbers als informateur, waarvoor geen basis lag in publieke adviezen van de fractievoorzitters), die leken te wijzen op autonome besluitvorming door de Koning, kunnen onder de huidige procedure niet voorkomen. Dat neemt niet weg dat ook vóór 2012 de aanwijzing van de (in)formateur en de formulering van diens opdracht gebaseerd waren op adviezen van een meerderheid in de Tweede Kamer. In die zin is er na 1945 steeds sprake geweest van democratische besluitvorming.

Op specifieke punten is tijdens de formatie van 2012 zeker sprake geweest van een grotere transparantie en directere democratische legitimatie. Tijdens het Kamerdebat over het advies van de verkenner, op 20 september, konden de fractievoorzitters hun posities uiteenzetten en daarover met elkaar in debat gaan. Dat was, na het «mislukte experiment» naar aanleiding van de motie-Kolfschoten in 1971, nooit meer gebeurd. Overigens waren die posities en opvattingen al bekend sinds de fractievoorzitters hadden gesproken met verkenner Kamp, een week daarvoor. Evenzo vooraf bekend was de uitkomst van het debat, aangezien de verkenner zich al enkele dagen eerder verzekerd had van meerderheidssteun voor zijn adviezen. Niettemin fungeerde het debat als openbare en functionele bevestiging van wat de voorafgaande acht dagen in beslotenheid was voorbereid. Met de stemming over de motie-Rutte/Samsom moesten alle fracties bovendien in het openbaar positie kiezen; met andere woorden: zij konden niet in het vage houden wat zij eigenlijk vonden van de voorstellen van Rutte en Samsom. Datzelfde gold op 31 oktober voor het debat over het advies van de informateurs Kamp en Bos, aan het einde waarvan de Kamer in een stemming in meerderheid steun uitsprak aan de motie-Rutte/Samsom. Ook hier hadden de onderhandelende partijen zich voorafgaand aan het debat in de beslotenheid



van de fractiekamers van VVD en PvdA verzekerd van voldoende steun in de Kamer.

De aanwijzing van de verkenner, op 13 september, kon vanzelfsprekend niet op dezelfde wijze in een openbaar debat worden beklonken. De nieuwe Kamerleden waren immers nog niet beëdigd en de verkenner werd juist aangewezen om dat eerste debat van de nieuwe Tweede Kamer voor te bereiden. Het besluit Kamp te vragen als verkenner werd genomen in een besloten vergadering van de fractievoorzitters. Het voorstel Kamp te kandideren was overigens al voor die bijeenkomst afgestemd door de fractievoorzitters van VVD en PvdA, die tezamen een meerderheid in de nieuwe Kamer hadden.

Andere veranderingen ten gevolge van de wijziging van art. 139a RvOTK hadden vooral procedurele en symbolische – maar daarom niet per definitie geringere – betekenis. De opdrachten aan de verkenner, de informateurs en de formateur werden niet meer verstrekt door de Koning, maar door de (voorzitter van de) Tweede Kamer. In het verlengde daarvan werden de eindverslagen die uit deze opdrachten voortvloeiden niet meer uitgebracht aan de Koning, maar eveneens – via de Kamervoorzitter – aan de Kamer. In de meeste gevallen betrof het daarbij publieke gebeurtenissen, waar de overhandigingen van opdrachten van en eindverslagen aan het staatshoofd voor 2012 steeds achter gesloten deuren plaatsvonden.

#### **Aanbevelingen**

- Geen aanpassingen van het RvOTK.
- Vasthouden aan de tot dusver gecreëerde openbare elementen: openbaarmaking van de door de fractievoorzitters uitgebrachte adviezen en van de eindverslagen van de verkenner en de (in)formateur(s); publieke debatten over de verkiezingsuitslag en de genoemde verslagen.

## 9. ENKELE PRAKTISCHE PUNTEN INZAKE DE FORMATIE

Het Presidium heeft de commissie uitgenodigd tevens te reflecteren op een aantal aspecten betreffende de kabinetsformatie die niet rechtstreeks, maar wel indirect invloed hebben ondervonden van de wijziging van het RvOTK.

### **Honorering informateur**

Wouter Bos nam voor de duur van zijn werkzaamheden als informateur tijdens de kabinetsformatie in 2012 onbetaald verlof bij zijn toenmalige werkgever KPMG. Hij wilde daarmee de indruk van belangenverstremming zoveel mogelijk voorkomen. Het betreft hier een bijzondere situatie, die voor zover valt te achterhalen nooit eerder is voorgekomen. Meestal waren (in)formateurs werkzaam in overheidsdienst en werd hun salaris gewoon doorbetaald. Niettemin is het denkbaar dat ook in de toekomst informateurs om dezelfde reden als Bos in 2012 wensen af te zien van uitbetaling van salaris door hun werkgever.

Een vergoeding voor informateurs als in het geval-Bos werd door de geïnterviewde betrokkenen wenselijk geacht. De commissie wil hierbij ook wijzen op de regeling voor de raadadviseurs van Algemene Zaken die voor de duur van de formatie worden gedetacheerd aan de Tweede Kamer. Omdat de informateur sinds de wijziging van het RvOTK zijn werkzaamheden niet meer verricht in opdracht van de Koning maar van de Tweede Kamer, ligt hier een rol voor de Kamer zelf. Ten tijde van de formatie van 2012 was middels een ambtelijke notitie voorzien in een vergoeding voor de informateur. Daarop zou in toekomstige gevallen kunnen worden teruggegrepen.

Volgens de commissie verdient het aanbeveling dat de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer bij de kennismaking met de informateur de mogelijkheid van een vergoeding aanbiedt.

### **Archivering**

Tot 2012 werd het door het Bureau van de (in)formateur, bestaande uit door het departement van Algemene Zaken gedetacheerde ambtenaren, opgebouwde (in)formatiedossier na afloop van de kabinetsformatie opgenomen in het archief van Algemene Zaken. Daarmee vielen de betreffende stukken onder het regime van de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob), en werden zij conform de Archiefwet 1995 na twintig jaar overgebracht naar het Nationaal Archief, waar zij in principe openbaar zijn.<sup>210</sup> Het dossier ging over van de informateur op de formateur, die het als Minister-President meenam naar Algemene Zaken.

De wijziging van het RvOTK in 2012 maakt niet meer de Koning, maar de Tweede Kamer opdrachtgever van de (in)formateur(s). Opneming van het formatiedossier in het archief van Algemene Zaken lijkt daarmee minder voor de hand te liggen. Toch is ook in 2012 na afloop van de formatie het formatiedossier ondergebracht bij Algemene Zaken, vanwege de verantwoordelijkheid van de voormalige formateur voor het eindresultaat. Tevens zond de formateur «afschrift van de relevante stukken die tijdens de verkennings-, informatie- en formatiewerkzaamheden ter tafel zijn geweest» aan de Tweede Kamer, waar het «voor Kamerleden, fractiemedewerkers, ambtenaren én burgers»<sup>211</sup> ter inzage werd gelegd bij het

<sup>210</sup> De informateur en de formateur zijn zelf geen bestuursorgaan in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en zijn daarmee zelf niet onderworpen aan de Wet Openbaarheid van Bestuur.

<sup>211</sup> Aldus de formulering op de website van de Tweede Kamer: [http://www.tweedekamer.nl/over\\_de\\_tweede\\_kamer/ogram/dienst\\_informatievoorziening.jsp](http://www.tweedekamer.nl/over_de_tweede_kamer/ogram/dienst_informatievoorziening.jsp).

Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer.<sup>212</sup> Omdat de Kamer geen bestuursorgaan is, valt haar archief niet onder de Wob. De stukken die in dit archief bewaard worden zijn dan ook in principe niet openbaar. Na twintig jaar worden de archiefstukken conform de Archiefwet 1995 overgedragen aan het Nationaal Archief en zijn daarmee in principe openbaar, tenzij op dat moment anders wordt besloten en behoudens gegevens die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van kandidaat-bewindslieden.

Dat het formatiearchief-2012 na afloop van de kabinetsformatie bij zowel Algemene Zaken als de Tweede Kamer kwam te berusten ligt voor de hand. Het dossier werd tijdens de formatie opgebouwd door de verkenner, de informateurs en de formateur, waarna de laatste in zijn hoedanigheid van Minister-President de stukken onderbracht op Algemene Zaken. De commissie vindt dit een praktische en voor de hand liggende handelwijze. Dat ook de Tweede Kamer uiteindelijk een afschrift van het formatiedossier krijgt toegezonden, is uit het oogpunt van transparantie wenselijk. Een formele verplichting hiertoe is er naar het oordeel van de commissie overigens niet. Hoewel de verkenner, de informateurs en de formateur opdrachten van de Tweede Kamer uitvoeren, is geen sprake van een arbeidsrechtelijke verhouding.<sup>213</sup> Verkenner, informateurs en formateur moeten dan ook geacht worden een extern onderzoek uit te voeren in opdracht van de Kamer. De «Regeling parlementair en extern onderzoek» van de Tweede Kamer bepaalt in deze gevallen dat «de verantwoordelijkheid voor de archivering [berust] bij de uitvoerder, voor zover de Kamer geen aanspraak wenst te maken op de door derden in opdracht van de Kamer verzamelde documenten» en dat «de verantwoordelijkheid voor de toegang tot het archief bij de uitvoerder [berust]».<sup>214</sup>

Tijdens het debat over de verkiezingsuitslag, op 20 september 2012, bepleitte D66-fractievoorzitter Pechtold «meer openbaarheid» ten aanzien van «het dossier van de kabinets(in)formatie». Hierop nam de Tweede Kamer een motie aan die uitsprak dat «het wenselijk is dat de onderhandelende partijen voor aanvang van de informatie afspraken maken met de informateurs over de manier waarop zij gezamenlijk zorg zullen dragen voor openbaarheid van het «informatiedossier» na afronding van hun opdracht».<sup>215</sup>

Naar aanleiding van het eindverslag van de informateurs Kamp en Bos vroeg Pechtold (D66) op 30 oktober 2012 naar de beschikbaarheid van «onderliggende stukken» en verslagen van gesprekken met derden. De informateurs antwoordden daarop dat er «geen onderscheid [was] tussen onderliggende stukken, verslagen en gesprekken met derden en andere stukken». Tevens meldden de informateurs: «Informatie van feitelijke aard wordt niet bewaard. Er zijn geen verslagen van gesprekken met derden. Het archief wordt openbaar behoudens gegevens met betrekking tot de

<sup>212</sup> *Handelingen II* 2012/13, 33 410, nr. 23. In deze brief van de formateur wordt het (in)formatiearchief omschreven als «de relevante stukken die tijdens de verkennings-, informatie- en formatiewerkzaamheden ter tafel zijn geweest» en «de aan de verkenner, informateurs en formateur toegezonden brieven, nota's en adviezen». Overigens worden de ter inzage gelegde stukken na twee jaar door het Centraal Informatiepunt overgebracht naar het Centraal Archief van de Tweede Kamer. (Mededeling Reinder van der Heide, archivaris van de Tweede Kamer).

<sup>213</sup> Hoogstens is sprake van een overeenkomst tot opdracht in de zin van art. 7:403 van het Burgerlijk Wetboek.

<sup>214</sup> Tweede Kamer, «Regeling parlementair en extern onderzoek», p. 5–6 en 13. Zie: [http://www.tweedekamer.nl/images/6RvO\\_Regeling\\_parlementair\\_en\\_extern\\_onderzoek\\_181-238564.pdf](http://www.tweedekamer.nl/images/6RvO_Regeling_parlementair_en_extern_onderzoek_181-238564.pdf).

<sup>215</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 4.

persoonlijke levenssfeer van kandidaat-bewindslieden.»<sup>216</sup> Ten overstaan van de evaluatiecommissie verklaarde Pechtold dat de informateurs «mager» invulling hadden gegeven aan de uitvoering van de motie.<sup>217</sup> Ook andere geïnterviewden bepleitten een ruimhartiger openbaarmaking van formatiestukken. Enkele gesprekspartners hechtten minder waarde aan een maximale transparantie inzake de formatiestukken, voor hen stond de effectiviteit van de werkzaamheden voorop. Die maakte een zekere mate van vertrouwelijkheid onvermijdelijk.

In zijn algemeenheid kan de evaluatiecommissie zich aansluiten bij de aanbeveling van de Raad voor het Openbaar Bestuur uit september 2012 dat op de (in)formateur «de verplichting [rust] tenminste bij zijn eindverslag alle documenten openbaar te maken, die relevant zijn voor de beoordeling van dat verslag».<sup>218</sup> De commissie realiseert zich dat ook deze formulering veel beoordelingsvrijheid aan betrokkenen laat, maar meent niettemin dat ze als richtlijn en inspiratie kan dienen.

Een dilemma doet zich voor bij de stukken die betrekking hebben op informatiepogingen die *niet* tot een kabinet hebben geleid. Politiek-strategische afwegingen maken openbaarmaking hiervan voor betrokken partijen minder wenselijk; eerder gedane concessies zouden daarmee publiek worden en de onderhandelingspositie verzwakken. De jurisprudentie naar aanleiding van de kabinetsformatie van 2003<sup>219</sup> wijst uit dat openbaarmaking van de «mislukte» informatiepogingen niet via de Wob is af te dwingen. De mate van openbaarmaking van de stukken is dus afhankelijk van de bereidwilligheid van de betrokken partijen zelf. Deze zouden, in de geest van de motie-Pechtold, bij aanvang van de onderhandelingen afspraken moeten maken. Deze afspraken zouden dan moeten worden meegedeeld aan de Tweede Kamer.

### **Decor(um)**

Cultuur-historisch en sociologisch onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat symbolen, tradities en rituelen – het *dignified part* van politiek en bestuur – van belang zijn voor de legitimering van besluitvorming – het *efficient part*. Ze maken bovendien de verschillende rollen van de hoofdrolspelers zichtbaar.<sup>220</sup> Vóór 2012 kende de kabinetsformatie enkele zichtbare en herkenbare rituelen die gekoppeld waren aan de rol van het staatshoofd als procesbegeleider. Het ging daarbij in het bijzonder om de ontvangsten op het paleis van de vaste adviseurs, de voorzitters van de Tweede Kamerfracties en de (in)formateur(s), die bij deze gelegenheden advies uitbrachten, opdrachten in ontvangst namen of verslag uitbrachten. Overigens beperkte de zichtbaarheid van deze rituelen zich tot de momenten van aankomst en vertrek van de adviseurs en politici bij en van het paleis; de ontmoetingen met de Koning waren niet publiek. Met het wegvallen van deze procesbegeleidende rol van het staatshoofd vervielen deze rituelen en ceremoniële momenten – uiteraard met uitzondering van de beëdiging van de nieuwe ministers en de staatssecretarissen ter afsluiting van de kabinetsformatie, een ceremonie die in 2012 voor het eerst door tv werd uitgezonden en daarmee voor iedereen te zien was.

<sup>216</sup> Zie de reconstructie.

<sup>217</sup> Interview met Alexander Pechtold, 13 februari 2014.

<sup>218</sup> Raad voor het openbaar bestuur 2012, p. 51.

<sup>219</sup> *NRC Handelsblad* deed in 2004 tevergeefs een beroep op de Wob om inzage af te dwingen van de stukken betreffende de fase waarin CDA en PvdA in januari-april 2003 onder leiding van de informateurs Piet Hein Donner en Frans Leijnse onderhandelden maar niet slaagden in het sluiten van een coalitieakkoord. Zie Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 158–160.

<sup>220</sup> Naar: Bagehot 1873. Voor de legitimerende functie van symbolen en rituelen zie ook: Luhmann 1983; Gentile 2006; Kertzer 1988, p. 48–51; Aerts 2009, p. 62–65 en 107.

De formatie van 2012 kende niettemin dezelfde procedurele transitie-momenten als voorheen: de benoemingen van de verkenner, de informateurs en de formateur en het moment dat dezen verslag uitbrengen. De overhandiging van de opdrachten door de Kamervoorzitter aan de verkenner en de informateurs alsook het uitbrengen van de respectieve eindverslagen aan de voorzitter vond plaats tijdens korte ceremonies in het gebouw van de Tweede Kamer (zie de reconstructie).

Een aantal geïnterviewden maakte duidelijk waarde te hechten aan een zeker decorum tijdens de kabinetsformatie; een enkeling liet het betrekkelijk onverschillig. In het algemeen werd de wijze waarop deze transitie-momenten was vormgegeven adequaat gevonden. Een aantal geïnterviewden vond de vorm die de presentatie van het regeerakkoord op 29 oktober aannam, ongelukkig. Was door middel van de gekozen achtergrond bij het uitbrengen van het verslag van de verkenner zichtbaar dat de Tweede Kamer de regie voerde, op 29 oktober werd de encensering bepaald door het regeerakkoord *Bruggen slaan*. De Kamer verloor aan het einde van de formatie volgens sommigen hiermee haar «beeldbepalende» rol, hetgeen strijdig werd geacht met de intenties van het nieuwe artikel 139a van het RvOTK.

Opvallend genoeg ontbraken openbare ceremoniële momenten tijdens de formatiefase. Rutte kreeg zijn opdracht als formateur via de stemming over de motie-Rutte/Samsom, een ceremoniële overhandiging bleef achterwege. Wellicht speelde hierbij de overweging mee dat Rutte bij dat Kamerdebat zelf aanwezig was.<sup>221</sup> Ook het uitbrengen van het eindverslag door de formateur aan de Kamer(voorzitter) kende geen publiek moment. Mogelijk was hier van invloed dat de laatste procedurele stappen in het formatieproces onder tijdsdruk plaatsvonden: tijdens het Kamerdebat op 31 oktober kondigde kandidaat-formateur Rutte aan dat hij het aanzoeken van de bewindslieden wilde afronden in het weekeinde van 3 en 4 november, waarna op 5 november de beëdiging en op 7 november het reeds ingeplande Kamerdebat over de regeringsverklaring kon plaatsvinden.<sup>222</sup>

Uit zijn eindverslag bleek overigens dat Rutte de hem door de Kamer gegeven opdracht pas na afloop van de constituerende vergadering had «aanvaard».<sup>223</sup> Daarmee werd aansluiting gezocht bij het oudere gebruik dat de formateur de opdracht in beraad hield totdat hij zich verzekerd wist van een positief eindresultaat.<sup>224</sup> Van dat «in beraad nemen» van de opdracht door Rutte was echter tijdens het Kamerdebat over het regeerakkoord op 31 oktober, na afloop waarvan hij zijn werkzaamheden als formateur aanving, geen melding gemaakt.<sup>225</sup>

Het is volgens de commissie van belang dat het Presidium ook bij volgende kabinetsformaties aandacht heeft en voorbereidingen treft voor alle ceremoniële overgangsmomenten in de kabinetsformatie. De commissie zou in overweging willen geven om ook de momenten van aanwijzing van de formateur en het uitbrengen van diens eindverslag aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer zichtbaar te markeren. Continuïteit met vorige formaties, herkenbaarheid van de Tweede Kamer en de

<sup>221</sup> Dat gold niet voor Kamp in de – niet-openbare – vergadering van fractievoorzitters op 13 september, waarin hij werd aangewezen als verkenner, en voor Bos in het Kamerdebat op 20 september, waarin hij met Kamp werd aangewezen als informateur.

<sup>222</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 17, p. 68.

<sup>223</sup> *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 25, p. 3.

<sup>224</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 188 en 196–197.

<sup>225</sup> Nadat de motie-Rutte/Samsom was aangenomen, sloot Kamervoorzitter Van Miltenburg de vergadering met de mededeling: «Ik zal me verstaan met het Kabinet der Koningin teneinde Hare Majesteit de Koningin te informeren over het verloop en de conclusies van het debat in deze Kamer over het eindverslag van de informateurs.» (*Handelingen II* 2012/13, nr. 17, p. 75.)

*gravitas* en waardigheid die passen bij de betekenis van het proces van regeringsvorming moeten steeds uitgangspunten en aandachtspunten zijn.

### **Accommodatie**

Henk Kamp ontving tijdens zijn werkzaamheden als verkenners (14-18 september) zijn gesprekspartners – de voorzitters van de Tweede Kamerfracties en de voorzitter van de Eerste Kamer – in de ministerskamer van de Eerste Kamer. De aanvang van de formatiewerkzaamheden op deze locatie was ingegeven door de wens van de toenmalige voorzitter van de Tweede Kamer en de griffier om, bij alle veranderingen ten gevolge van het nieuwe art. 139a, ten aanzien van een aantal praktische aspecten terug te vallen op beproefde faciliteiten. Met een enkele uitzondering was vanaf de formatie van het kabinet-Biesheuvel (1971) de Eerste Kamer gekozen als locatie voor de besprekingen onder leiding van de informateurs.<sup>226</sup>

In het weekend na aanvang van zijn verkennende werkzaamheden liet Kamp de griffier van de Tweede Kamer weten de faciliteiten niet geheel toereikend te vinden, waarna de Stadhouderskamer in het gebouw van de Tweede Kamer werd ingericht voor het vervolg van de formatiewerkzaamheden. Hier voerden op 20 september de informateurs Kamp en Bos de onderhandelingen met VVD en PvdA. Deze nieuwe omgeving was naar tevredenheid van de betrokkenen. Het ligt dan ook niet in de rede om bij een volgende formatie terug te keren naar de Eerste Kamer.

### **Ambtelijke ondersteuning**

Sinds 1971 worden (in)formateurs ambtelijk ondersteund door twee raadadviseurs van het departement van Algemene Zaken alsook door de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst. Van deze faciliteit is ook in 2012 gebruik gemaakt, zij het dat tijdens de onderhandelingen een derde raadadviseur is toegevoegd. De inbreng is door alle betrokken geïnterviewden zeer gewaardeerd. Door enkele geïnterviewden werden kanttekeningen gemaakt bij de rol van de directeur-generaal van de RVD, die zich vanaf de presentatie van het regeerakkoord sterk zou hebben gericht op het te vormen kabinet en minder rekening hield met de belangen van de opdrachtgever van de (in)formateur(s), de Tweede Kamer. De RVD-directeur-generaal wees erop dat hij ten dienste stond van de verkenners, de informateurs en de formateur; na de presentatie van het regeerakkoord was het zijn taak om de formateur bij te staan bij de vorming van zijn kabinet.

Door een van de betrokkenen is gesuggereerd om het aantal gedetacheerde raadadviseurs met het oog op de werklast uit te breiden. De commissie stelt voor dat dit een punt van bespreking is tussen de voorzitter en de griffier van de Tweede Kamer en de (in)formateur(s) bij aanvang van de informatiewerkzaamheden. Zo nodig kan het tijdens de formatiewerkzaamheden opnieuw ter sprake gebracht worden.

### **Aanbevelingen**

- Het verdient aanbeveling dat de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer bij de kennismaking met de informateur de mogelijkheid van een vergoeding aan de informateur aanbiedt.
- De in 2012 gevolgde handelwijze waarbij (afschrift van) het formatiedossier zowel bij de Tweede Kamer als op het departement van Algemene Zaken kwam te berusten, verdient navolging.

<sup>226</sup> Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 22.



- Op de (in)formateur rust de verplichting tenminste bij zijn eindverslag alle documenten openbaar te maken, die relevant zijn voor de beoordeling van dat verslag.
- Bij aanvang van de onderhandelingen zouden de betrokken partijen ook afspraken moeten maken over de bestemming van het dossier in het geval van een mislukking van de informatiepoging. De aldus gemaakte afspraken zouden moeten worden meegedeeld aan de Tweede Kamer.
- De commissie meent dat de transitie momenten aan het einde van de kabinetsformatie, wanneer de eindverslagen van de informateur(s) en de formateur worden uitgebracht aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer, meer aandacht verdienen. Ook op deze momenten moeten de verschillende rollen van de betrokkenen voor het publiek duidelijk worden. Bovendien dienen deze rituelen met gepaste zorgvuldigheid ter hand genomen te worden, zonder druk van de (politieke) agenda.
- Genoemde aanbevelingen hoeven geen plaats te krijgen in het RvOTK.

## 10. AANPASSING ART. 139A RVOTK

De opdracht aan de evaluatiecommissie richtte zich op het functioneren van het in maart 2012 gewijzigde artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Gaf de gang van zaken tijdens de eerste casus, de kabinetsformatie in 2012, aanleiding tot herformulering of aanpassing van de reglementsbepalingen?

De huidige tekst van het artikel luidt:

Artikel 139a. Aanwijzing van kabinets(in)formateur(s)

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

In de hoofdstukken 3–9 is, mede op basis van de oordelen van de geïnterviewden, geschetst dat er geen aanleiding is het artikel fundamenteel aan te passen of aan te vullen. Er is geen noodzaak om de eerste acht dagen na de Kamerverkiezingen te reglementeren; de bepalingen elders in het RvOTK inzake algemene taken en bevoegdheden van de Kamervoorzitter gecombineerd met de vertrouwensregel tussen de Tweede Kamer en het nieuw te vormen kabinet zijn hier afdoende. Het artikel 139a staat niet op gespannen voet met de staatsrechtelijke positie van de Koning; ook dat noopt derhalve niet tot aanpassing. Ten aanzien van de (benoeming van de) informateur volstaat de huidige formulering goeddeels; slechts aangaande de benoeming/aanwijzing van de (in)formateur(s) zou een kleine aanpassing wenselijk zijn. (Zie onder.) Het ligt niet voor de hand om in het RvO van de *Tweede Kamer* bepalingen op te nemen ten aanzien van de *Eerste Kamer*; het RvOTK bindt slechts de leden van de Tweede Kamer. Ten aanzien van een aantal meer praktische aspecten met betrekking tot de formatie, zoals besproken in hoofdstuk 9, is het niet wenselijk voorschriften op te nemen in het RvOTK. Het is hier zinvoller dat zich gebruiken ontwikkelen of bestendigen.

### Opinies geïnterviewden

De overgrote meerderheid van de geïnterviewden ziet niets in wijziging van het RvOTK. De communis opinio is dat verdere reglementering politici in de toekomst slechts beperkt in de mogelijkheden om een nieuw kabinet te vormen – hetgeen toch de primaire inzet van de formatieprocedure is. Enkele geïnterviewden vonden aanvullende aandacht voor de mogelijk kwetsbare positie van de voorzitter van de Tweede Kamer gewenst, al

werd er nauwelijks gepleit voor nadere reglementering in dit opzicht. De commissie meent echter dat het RvOTK voldoende algemene bepalingen ten aanzien van het functioneren, de rechten en de plichten van de voorzitter kent, die ook van toepassing zijn op de taakvervulling tijdens de kabinetsformatie.<sup>227</sup>

### **Analyse**

De commissie is van mening dat de huidige formuleringen over het algemeen voldoende houvast én bewegingsvrijheid bieden voor toekomstige kabinetsformaties. Een enkele kanttekening niettemin. De commissie geeft de Kamer in overweging om een extra lid op te nemen dat betrekking heeft op de aanwijzing van de (in)formateur(s). Het RvOTK (art. 74) bepaalt formeel dat «[s]temming over personen voor benoemingen, voordrachten of keuzen geschiedt met stembriefjes».<sup>228</sup> Deze benoemingsprocedure is echter nogal omslachtig. De Kamer zou daarom in het artikel 139a een aanvullende bepaling (bijvoorbeeld een vijfde lid) kunnen opnemen dat de aanwijzing van (in)formateurs uitzondert van dit voorschrift. Overigens, zoals eerder vastgesteld,<sup>229</sup> nam de Kamer op 20 september en 31 oktober moties aan die uitspraken dat zij het advies – in het eindverslag van de verkenner respectievelijk dat van de informateurs – overnam, niet dat zij een of meer personen aanwees of benoemde. Het is de vraag of de Kamer daarmee voldeed aan de in het eerste en het tweede lid van het RvOTK neergelegde doelstelling om een of meer (in)formateur(s) te benoemen of aan te wijzen. In het verlengde hiervan zou, om misverstanden te voorkomen, tevens overwogen kunnen worden om de formuleringen in het eerste, tweede en derde lid te uniformeren. Waar lid 1 spreekt van het *benoemen* van (in)formateurs, bepalen lid 2 en 3 dat deze worden *aangewezen*. De commissie zou willen voorstellen in beide gevallen te spreken van «aanwijzen».

Met betrekking tot het vierde lid van het art. 139a, dat handelt over tussentijdse kabinetscrises, wil de commissie het volgende opmerken. Deze bepaling is facultatief geformuleerd, terwijl de leden 1–3 dwingend zijn voorgescreven.<sup>230</sup> Van belang is het hier op te merken dat het staatsrechtelijk prerogatief tot ontbinding van de (Tweede) Kamer ligt bij de regering.<sup>231</sup> Formeel ligt het initiatief en de beslissingsbevoegdheid hier dus niet bij de Tweede Kamer. Dat neemt niet weg dat materieel de in de Kamer levende opinies over de na de kabinetscrisis te volgen handelwijze van belang zullen zijn. Het is wenselijk dat deze in een openbaar Kamerdebat uitgesproken en besproken worden.

### **Artikel 139b**

Hoewel de opdracht aan de evaluatiecommissie zich richtte op het in maart 2012 gewijzigde artikel 139a wil zij ten aanzien van artikel **139b**, dat eveneens betrekking heeft op de kabinetsformatie, het volgende opmerken. De huidige formulering

«De Kamer kan *na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie* besluiten om een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van die kabinets(in)formatie inlichtingen te verschaffen.»

<sup>227</sup> Zie hoofdstuk 4.

<sup>228</sup> Artikel 74 RvOTK.

<sup>229</sup> Zie hoofdstuk 6.

<sup>230</sup> Hierop is ook gewezen door Van den Berg, «Epiloog» 2012, p. 82–83.

<sup>231</sup> Artikel 64, lid 1 GW: «Elk der Kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden.»

suggereert dat de Kamer slechts oud-(in)formateurs kan uitnodigen om inlichtingen te verschaffen. De commissie stelt echter vast dat zowel op 4 juli 2002 (Donner), 8 februari 2007 (Wijffels) als 2 oktober 2012 (Kamp en Bos) de Kamer heeft gedebatteerd in aanwezigheid van de informateur(s) vóór afronding van zijn/hun werkzaamheden. Vanzelfsprekend staat het de Kamer op ieder moment vrij om af te wijken van haar eigen reglement «indien geen der leden zich daartegen verzet en indien de afwijking niet in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet of een andere wet».<sup>232</sup> Zij zou niettemin kunnen overwegen om de formulering van het artikel meer in overeenstemming te brengen met de praktijk,<sup>233</sup> waarbij de commissie aantekent dat het de voorkeur geniet om – conform de vigerende formulering – de (in)formateur(s) pas na afronding van het eindverslag uit te nodigen.<sup>234</sup>

#### **Aanbevelingen**

- De commissie geeft de Kamer in overweging om een extra lid op te nemen dat betrekking heeft op de aanwijzing van de (in)formateur(s), waarin is uitgelegd dat de art. 69–73 RvOTK (stemmen over zaken) toepassing vindt op de aanwijzing van de (in)formateur(s) en de vaststelling van hun opdracht.
- Redactionele uniformering van het eerste met het tweede en derde lid van het artikel: aanwijzen in plaats van benoemen van (in)formateurs.
- Het artikel 139b in overeenstemming brengen met de praktijk.

---

<sup>232</sup> Artikel 154 RvOTK.

<sup>233</sup> Te denken valt aan: «De Kamer kan bij voorkeur na afronding van een opdracht tot kabinets-(in)formatie besluiten om een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van die kabinets(in)formatie inlichtingen te verschaffen.»

<sup>234</sup> Ook de Raad voor het openbaar bestuur bepleit dat de Kamer debatteert en politieke conclusies trekt «op basis van het rapport van de (in)formateur». Zie: Raad voor het openbaar bestuur 2012, p. 51.

## VERZAMELDE AANBEVELINGEN

### *De eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen*

- De invulling van de eerste acht dagen gebeurt op basis van besluitvorming door een (zo groot mogelijke) meerderheid in de nieuw verkozen Tweede Kamer. De voorzitter van de Tweede Kamer heeft hierbij een initiërende en organiserende rol: deze inventariseert de wensen van de fractievoorzitters met betrekking tot het voorbereiden van het eerste Kamerdebat.
- Direct na de verkiezingen krijgen alle fracties op gelijke wijze de gelegenheid hun opvattingen over de invulling van deze periode van acht dagen en de richting van de kabinetsformatie kenbaar te maken, bij voorkeur in een bespreking van de fractievoorzitters onder voorzitterschap van de voorzitter van de Tweede Kamer.
- Het ligt in de rede om de grootste fractie het eerste voorstel te laten doen inzake de vraag hoe het Kamerdebat over de verkiezingen en de kabinetsformatie voor te bereiden.
- Het verdient aanbeveling om direct na de verkiezingen een verkennende opdracht uit te (laten) voeren.
- Geen opname van bepalingen inzake de periode tot aan het eerste Kamerdebat in het RvOTK.

### *De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie*

- De nieuw benoemde voorzitter heeft aanstonds na de benoeming overleg met de fractievoorzitters over de kabinetsformatie.
- Het ligt in de rede dat de voorzitter op grond van art. 139a RvOTK en in aansluiting op algemene taken en bevoegdheden (art. 6 RvOTK) een functie vervult als procesbegeleider bij de formatie.
- Voorop moet daarbij staan dat de voorzitter werkzaamheden verricht ter voorbereiding van de vergaderingen van de Kamer. Niet de voorzitter beslist over de benoeming van een (in)formateur. Formeel besluit de Kamer. Materieel nemen de fractievoorzitters en fracties de betreffende politieke beslissingen.
- De voorzitter treedt op namens de Kamer en informeert de Koning omtrent het verloop van de formatie, meer in het bijzonder omtrent de benoeming van (in)formateurs. De (in)formateurs informeren de Koning omtrent het verloop van de formatie en doen daarvan verslag aan de Kamer.
- De voorzitter is daarnaast vaste adviseur van de Koning en kan op verzoek van de Koning persoonlijk advies uitbrengen.
- Het is niet nodig art. 139a RvOTK te wijzigen met het oog op de taken van de voorzitter bij de kabinetsformatie.

### *De positie van de Koning bij de kabinetsformatie*

- Aan (de toepassing van) art. 139a RvOTK zijn geen constitutionele bezwaren verbonden, in die zin dat noch het geschreven, noch het ongeschreven constitutionele recht zich ertegen verzet dat de Tweede Kamer op grond van art. 139a RvOTK (in)formateurs benoemt en daarmee afwijkt van de vroegere formatiepraktijk, waarin de Koning de bevoegdheid uitoefende.
- De positie van de Koning in de regering en als staatshoofd brengt met zich mee dat informateurs en formateurs de Koning tijdens de (in)formatie regelmatig, op gezette tijden, informeren omtrent het verloop van de formatie. De Tweede Kamer besluit hiertoe bij het verlenen van de opdracht aan (in)formateurs. Het uitbrengen van een eindverslag aan de Koning is wenselijk. De informateurs en formateurs brengen tevens verslag uit aan de Kamer.

- De voorzitter informeert de Koning omtrent de benoeming van de (in)formateurs door de Kamer.
- Een «terugvaloptie» waarbij de Koning opnieuw (in)formateurs benoemt in plaats van de Kamer wordt niet uitgesloten door art. 139a RvOTK. Het is aan de fractievoorzitters en fracties om zo veel mogelijk te vermijden dat een politieke impasse ontstaat in de formatie waardoor de Koning in de positie gebracht wordt om zo'n impasse te doorbreken. Vooropstaat dat de fractievoorzitters en fracties zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de vorming van een kabinet.

*De (in)formateur: benoeming, opdracht en verantwoordelijkheid*

- De procedure van aanwijzing/benoeming van (in)formateurs verdient enige aanpassing. De Kamer kan, zoals in 2012 geschiedde, bij motie het advies van een voorafgaande verkenner of van (in)formateurs overnemen, maar het ligt in de rede dat de Kamer dan tevens een besluit neemt tot aanwijzing/benoeming van (in)formateurs en tot vaststelling van een opdracht. Art. 139a RvOTK kan in dit verband worden aangevuld met een vijfde lid waarin is vastgelegd dat de art. 69–73 RvOTK (stemmen over zaken) hierbij toepassing vinden.
- Bij de kabinetsformatie 2012 werd voorafgaande aan het Kamerdebat tussen de Kamerfracties van een parlementaire meerderheid overeenstemming bereikt over de benoeming van de (in)formateurs en de vaststelling van een opdracht. Met het oog op een voorspoedige besluitvorming in de Kamer verdient deze werkwijze de voorkeur boven een benadering waarbij de Kamer tijdens de beraadslaging alsnog tot een voorstel moet zien te komen.
- Art. 139a RvOTK heeft niet geleid tot een verandering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het resultaat van de formatie. De Minister-President (art. 48 Gw) en de ministers zijn verantwoordelijk voor de aanvaarding van hun benoeming. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning vervalt wanneer de Kamer in plaats van de Koning (in)formateurs benoemt.
- Art. 139a RvOTK noemt enige termijnen, die overigens niet dwingend zijn. Het verdient geen aanbeveling «fatale» termijnen op te nemen in art. 139a RvOTK.

*De Eerste Kamer en de kabinetsformatie*

- Het ligt voor de hand, gelet op de werking van de vertrouwensregel en de verdeling van bevoegdheden tussen de Kamers bij de vaststelling van wetten, om tijdens de kabinetsformatie bij de vorming van een regeringscoalitie mede rekening te houden met de omstandigheid dat meerderheidssteun in de Eerste Kamer tijdens de kabinetsperiode nodig is voor de totstandkoming van wetgeving en de uitvoering van regeringsbeleid.
- Het is in het Nederlandse tweekamerstelsel, waarin het staatsrechtelijke en politieke primaat toekomt aan de Tweede Kamer, niet wenselijk de Eerste Kamerfracties en hun voorzitters te betrekken bij de formatiebesprekingen van (in)formateurs.

*«Een opener en democratischer proces van de formatie»*

- Geen aanpassingen van het RvOTK.
- Vasthouden aan de tot dusver gecreëerde openbare elementen: openbaarmaking van de door de fractievoorzitters uitgebrachte adviezen en van de eindverslagen van de verkenner en de (in)formateur(s); publieke debatten over de verkiezingsuitslag en de genoemde verslagen.



*Enkele praktische punten inzake de formatie*

- Het verdient aanbeveling dat de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer bij de kennismaking met de informateur de mogelijkheid van een vergoeding aan de informateur aanbiedt.
- De in 2012 gevolgde handelwijze waarbij (afschrift van) het formatie-dossier zowel bij de Tweede Kamer als op het departement van Algemene Zaken kwam te berusten, verdient navolging.
- Op de (in)formateur rust de verplichting tenminste bij zijn eindverslag alle documenten openbaar te maken, die relevant zijn voor de beoordeling van dat verslag.
- Bij aanvang van de onderhandelingen zouden de betrokken partijen ook afspraken moeten maken over de bestemming van het dossier in het geval van een mislukking van de informatiepoging. De aldus gemaakte afspraken zouden moeten worden meegedeeld aan de Tweede Kamer.
- De commissie meent dat de transitie momenten aan het einde van de kabinetsformatie, wanneer de eindverslagen van de informateur(s) en de formateur worden uitgebracht aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer, meer aandacht verdienen. Ook op deze momenten moeten de verschillende rollen van de betrokkenen voor het publiek duidelijk worden. Bovendien dienen deze rituelen met gepaste zorgvuldigheid ter hand genomen te worden, zonder druk van de (politieke) agenda.
- Genoemde aanbevelingen hoeven geen plaats te krijgen in het RvOTK.

*Aanpassing art. 139a RvOTK*

- De commissie geeft de Kamer in overweging om een extra lid op te nemen dat betrekking heeft op de aanwijzing van de (in)formateur(s), waarin is uitgelegd dat de art. 69–73 RvOTK (stemmen over zaken) toepassing vindt op de aanwijzing van de (in)formateur(s) en de vaststelling van hun opdracht.
- Redactionele uniformering van het eerste met het tweede en derde lid van het artikel: aanwijzen in plaats van benoemen van (in)formateurs.
- Het artikel 139b in overeenstemming brengen met de praktijk.

## GEBRUIKTE LITERATUUR

Aerts, Remieg, *Het aanzien van de politiek. Geschiedenis van een functionele fictie*, Amsterdam: Bert Bakker 2009

Baalen, Carla van, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946–2002* (oratie Nijmegen), Den Haag: Sdu 2003

Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel, *De Kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012

Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel, «Het nieuwe formeren en verder... Terugblik op de kabinetsformatie 2012», in: Careljan Rotteveel Mansveld (red.), *Het nieuwe formeren*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2013

Baalen, Carla van, en Charlotte Brand, ««Grutterswaar» in plaats van belangrijke staatsrechtelijke vernieuwingen», in: Johan van Merriënboer en Carla van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong (1967–1971)*, Amsterdam: Boom 2013

Bagehot, Walter, *The English constitution*, Londen: Chapman & Hall 1873

Berg, J.Th.J. van den, «De tien geboden van de formatie», in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012

Berg, J.Th.J. van den, «De kabinetsformatie en de instituties: De Koning», in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012

Berg, J.Th.J. van den, «Epiloog: Het nieuwe artikel 139a», in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012

Bovend'Eert, P.P.T., *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Den Haag: SDU 1988

Bovend'Eert, P.P.T., «Met of zonder Koning? De samenstelling van de regering in een moderne parlementaire democratie», in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuis (red.), *Monarchie en Republiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000

Bovend'Eert, P.P.T., «De Eerste Kamer en de kabinetsformatie: afzijdig of betrokken?», *TvCR 2* (2011)

Bovend'Eert, P.P.T., J.L.W. Broeksteeg, D.E. Bunschoten en J.W.A. Fleuren, *Tekst en Commentaar op de Grondwet*, Deventer: Kluwer 2009

Bovend'Eert, P.P.T., en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, 11<sup>e</sup> druk, Deventer: Kluwer 2010

Braak, Bert van den, *De Eerste Kamer, Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815–1995* (dissertatie Leiden), Den Haag: Sdu uitgevers 1998

- Driessche, Ilse Van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, Deventer: Kluwer 2005
- Elzinga, D.J., «Monarchie en constitutioneel neutrum over de betekenis van de pouvoir neutre in de Nederlandse democratie», in: D.J. Elzinga (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, Deventer: Kluwer 2006
- Franssen, H.M., en J.A. van Schagen, *Over de orde mijnheer de voorzitter*, Den Haag: SDU Uitgeverij 1995
- Gentile, Emilio, *Politics as religion*, Princeton/Oxford: Princeton University Press 2006
- Hirsch Ballin, Ernst, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012
- Hoedeman, Jan, en Remco Meijer, «Vrees voor chaos rond kabinetsformatie», *de Volkskrant* 25 augustus 2012
- Kas, Annemarie, «Voor het eerst formeren zonder vorstin», *NRC Handelsblad* 10 september 2012
- Kertzer, David I., *Ritual, politics and power*, New Haven/Londen: Yale University Press 1988
- Kessel, Alexander van, «Van brede basis naar centrumrechts. Verkiezingen, formatie en samenstelling van het kabinet-De Quay», in: Jan Willem Brouwer en Jan Ramakers (red.), *Regeren zonder rood. Het kabinet-De Quay 1959–1963*, Amsterdam: Boom 2007
- Koekkoek, A.K., *Partijleiders en kabinetsformatie. Een rechtsvergelijkende studie over de rol van partijleiders bij de kabinetsformatie in Engeland, West-Duitsland, België en Nederland* (proefschrift Vrije Universiteit), Deventer: Kluwer 1978
- Kortmann, C.A.J.M., *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987
- Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel Recht*, 7<sup>e</sup> druk, Deventer: Kluwer 2012
- Luhmann, Niklas, *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt: Suhrkamp 1983
- Napel, H.-M.T.D. ten, J.A.H. Heijne en J.V. Veldwijk, «Kabinetsformatie 2012: voltooide parlementarisering?», *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 4 (2013)
- Poelgeest, L. van, *Kabinetsformaties 1982–2002. Een staatkundig overzicht*, Den Haag: Boom lemma Uitgevers 2011
- Oud, P.J., *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, 2<sup>e</sup> druk, deel I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967
- Raad voor het openbaar bestuur, *Gij zult openbaar maken. Naar een volwassen omgang met overheidsinformatie*, Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur 2012

Ruwe, J.Th. de, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal* (dissertatie Nijmegen), Nijmegen: Gebr. Janssen 1957

Schagen, J.A. van, *De Tweede Kamer der Staten-Generaal*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994

Stokmans, Derk R., *Straatcoach en strateeg. De opkomst van Diederik Samsom*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2013

Vermeulen, B.P., A.P. Krijnen en D.A. Roos, *De Koning in het Nederlandse staatsrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2005

Visser, Jeroen, «Slob wil voortouw nemen in formatie van nieuw kabinet», *de Volkskrant* 1 september 2012

Vries, F. de, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (dissertatie Groningen), Groningen: Wolters Noordhoff 2000

## **BIJLAGE 1 AANGENOMEN MOTIES MET BETREKKING TOT DE KABINETSFORMATIE**

### **1971 motie-Kolfschoten c.s. (Kamerstukken II, 1970/71, 10 993, nr. 9)**

Voorgesteld 18 februari 1971

De Kamer,

gehoord de beraadslagingen over en naar aanleiding van een voorstel van wet «streckende tot het geven van meer rechtstreekse invloed aan de kiezers op de kabinetsvorming»;

van oordeel, dat het in het kader van het streven naar meer openbaarheid ten aanzien van de politieke besluitvorming past, ook de door de fractievoorzitters respectievelijk fracties ingenomen standpunten ter zake van de benoeming van een kabinetsformateur, zoveel als met het geldende staatsbestel in overeenstemming is, daarin te betrekken;

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.

en gaat over tot de orde van de dag.

Kolfschoten  
Geertsema  
Veerman  
Schmelzer  
Van Schaik

Aangenomen 2 maart 1971 (*Handelingen II, 1970/71, p. 3058*)

### **1993 motie-Jurgens/Mateman (Kamerstukken II, 1993/94, 21 427, nr. 98)**

Voorgesteld 8 december 1993

De Kamer,

gehoord de beraadslaging over staatkundige vernieuwing;

overwegende, dat het als een tekort wordt ervaren in onze parlementaire democratie dat de Kamer zelf geen inlichtingen kan vragen aan «informateurs» in een periode van kabinetsformatie, noch ook aan formateurs voorzover deze niet zelf als Minister optreden in een door hen geformeerd kabinet;

voorts overwegende, dat voor een vlot lopende kabinetsformatie van belang is het telkens stellen van termijnen waarbinnen informateurs en formateurs hun werkzaamheden zouden moeten afronden;

stelt vast, dat het wenselijk is om in de adviezen die leiden tot de opdracht welke wordt verstrekt aan informateurs en formateurs tevens op te nemen een termijn, en voorts de verplichting om – na afloop van die termijn en bij beëindiging van hun opdracht – beschikbaar te zijn voor het geven van inlichtingen aan de Kamer over de werkzaamheden die zij in het kader van hun opdracht hebben vervuld.

Jurgens  
Mateman

Aangenomen 22 december 1993 (*Handelingen II*, 1993/94, p. 3261)



## **BIJLAGE 2 AANPASSINGEN PASSAGES RVOTK DIE BETREKKING HEBBEN OP DE KABINETSFORMATIE**

### **1974**

Artikel 125 (in hoofdstuk XI, het doen van benoemingen, voordrachten en keuzen van personen) heeft betrekking op de kabinets(in)formateur.

«Betreft het benoemingen, voordrachten of keuzen, welke niet in de Grondwet vermeld zijn, dan kan de Kamer in een bijzonder geval daarvoor andere regelen doen gelden. Betreft het een voordracht aan de Koning met betrekking tot de benoeming van een kabinetsformateur, dan vindt stemming bij hoofdelijke oproeping plaats.»

### **1983**

Artikel 125 is artikel 135 geworden.

«Artikel 135. 1. Betreft het benoemingen, voordrachten of leuzen, die niet in de Grondwet vermeld zijn, dan kan de Kamer in een bijzonder geval daarvoor andere regelen doen gelden. 2. Betreft het een voordracht aan de Koning met betrekking tot de benoeming van een kabinetsformateur, dan vindt stemming bij hoofdelijke oproeping plaats.»

### **1986**

Artikel 135 is artikel 134 geworden. Geen inhoudelijke wijzigingen.

### **1994 (integrale herziening RvOTK)**

Artikel 135 is geschrapt; het RvOTK bevat geen artikel over het aanwijzen van een kabinetsformateur.

### **1998**

Toevoeging hoofdstuk XIA: «Vragen van inlichtingen aan kabinets(in)formateur(s)», bevattende artikel 139a. Vragen van inlichtingen aan kabinets(in)formateur(s).

«De Kamer kan na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie besluiten om een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van die kabinets(in)formatie inlichtingen te verschaffen.»

### **2010**

Hoofdstuk XIA is getiteld «Kabinets(in)formatie» en bevat nu Artikel 139a en Artikel 139b:

Artikel 139a. Debat over verkiezingsuitslag en kabinetsformatie

1. In de eerste vergadering na haar verkiezing kan de Kamer beraadslagen om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie.
2. De voorzitter overlegt voorafgaand aan het debat met de beoogde fractievoorzitters over de wenselijkheid van de beraadslaging en, indien die er is, over de procedure van het debat.
3. Na afronding van elke tussenfase in een kabinetsformatie kan de Kamer beraadslagen over de richting van een nieuwe formatie- of informatieronde.
4. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinets(in)formatie.

Artikel 139b. Vragen van inlichtingen aan kabinets(in)formateur(s)  
De Kamer kan na afronding van een opdracht tot kabinets(in)formatie besluiten om een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs uit te nodigen om over het verloop van die kabinets(in)formatie inlichtingen te verschaffen.

## **2012**

In hoofdstuk XIA is artikel 139a gewijzigd. Artikel 139b is ongewijzigd gebleven.

Het nieuwe artikel 139a luidt:

Artikel 139a. Aanwijzing van kabinets(in)formateur(s)

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

### **BIJLAGE 3 LIJST INTERVIEWS**

4 december 2013:	Sybrand van Haersma Buma
6 december 2013:	Diederik Samsom
17 december 2013:	Fred de Graaf
17 december 2013:	Gerdi Verbeet
20 december 2013:	Wouter Bos
20 december 2013:	Jolande Sap
7 januari 2014:	Piet Hein Donner
8 januari 2014:	Henk Krol
17 januari 2014:	Kees van der Staaij
20 januari 2014:	Marianne Thieme
20 januari 2014:	Anouchka van Miltenburg
20 januari 2014:	Martin Bosma
23 januari 2014:	Arie Slob
5 februari 2014:	Mark Rutte
5 februari 2014:	Emile Roemer
10 februari 2014:	Henk Kamp
10 februari 2014:	Alexander Pechtold