

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/158164>

Please be advised that this information was generated on 2021-06-15 and may be subject to change.

# Waarheen met de kabinetsformatie?

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

De vorming van een nieuw kabinet is in Nederland, zoals bekend, geen sinecure. Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging zorgt weliswaar voor een getrouwe afspiegeling van de opvattingen van de kiezers in het parlement, maar dit kiesstelsel heeft tevens als kenmerk dat verkiezingen als zodanig geen uitsluitel bieden voor de samenstelling van een nieuw kabinet. Per definitie ontbreekt een meerderheidsuitspraak van de kiezers. Als gevolg hiervan moet na Tweede Kamerverkiezingen in een, veelal moeizaam, onderhandelingsproces tussen de parlementaire fracties en hun fractievoorzitters in de Tweede Kamer worden vastgesteld welke regeringscoalitie gevormd kan worden, en hoe het daarop berustende kabinet moet worden samengesteld. Vanaf 1848 kwam in de loop van de parlementaire geschiedenis, bij gebrek aan een procedureregeling in de Grondwet of de wet, een vast stramen van formatiepraktijken tot ontwikkeling, waarin de Koning als een neutrale 'procesbegeleider' het initiatief nam bij de kabinetsformatie, en de daadwerkelijke vorming van een kabinet vervolgens toevertrouwd aan informateurs of formateurs die daartoe de coalitieonderhandelingen voerden met de betrokken fractievoorzitters en fracties.

Bij de vorming van het kabinet-Rutte II in 2012 is rigoureus gebroken met deze gevestigde praktijk. De Koning is buitenspel gezet. Een nieuwe, in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO II) vastgelegde, formatieprocedure heeft ingang gevonden. Op basis van het nieuwe artikel 139a RvO II wijst De Tweede Kamer nu zelf (in)formateurs aan. De Kamer heeft deze nieuwe regeling bij de kabinetsformatie van 2012 met succes toegepast. Na de formatie is een evaluatie uitgevoerd die niet heeft geleid tot ingrijpende aanpassingen van de nieuwe procedure.<sup>1</sup> Het is de verwachting dat de nieuwe procedureregeling ook bij de komende formatie wordt toegepast.

Ook op andere punten zijn in de laatste formaties opmerkelijke veranderingen waar te nemen, die in de toekomst het formatieproces kunnen beïnvloeden. Zowel bij de kabinetsformatie van 2010 (kabinet-Rutte I) als bij de formatie van 2012 stond de positie van de Eerste Kamer in het formatieproces ter discussie, in die zin dat de vraag gesteld werd of bij de vorming van een meerderheidscoalitie niet ook in de Eerste Kamer nadrukkelijk rekening gehouden moest worden met meerderheidsverhoudingen in de Tweede Kamer. Daarnaast is bij deze kabinetsformaties duidelijk geworden dat de vaste gewoonte om parlementaire meerderheidskabinetten te vormen die berusten op een regeerakkoord van een meerderheidscoalitie

in de Tweede Kamer en tevens op partijpolitieke meerderheidssteun kunnen rekenen in de Eerste Kamer, voor herijking in aanmerking komt. Alternatieve formatiemethoden, gericht op de vorming van een minderheidskabinet, liggen in het verschiep, zeker wanneer de huidige trend van politieke instabiliteit, versplintering en polarisatie van het politieke landschap doorzet. Kortom, de vraag is aan de orde hoe de formatieprocedure zich in de komende jaren verder ontwikkelt, en welk staatsrechtelijk kader daarbij op de achtergrond geldt voor het formatieproces. Hierna worden daarbij enkele staatsrechtelijke vraagstukken belicht die rijzen als gevolg van de nieuwe formatieprocedure en de veranderende politieke verhoudingen in ons parlement. Aan de orde komen de parlementarisering van het formatieproces en de uitsluiting van de Koning daarbij, alsmede de toepassing van de nieuwe procedureregeling van artikel 139a RvO II. Daarnaast gaat in verband met de veranderende politieke verhoudingen in het parlement de aandacht uit naar de toepassing van verschillende formatiemethoden en de mogelijke rol van de Eerste Kamer.

## 1. Parlementarisering van de kabinetsformatie

De Grondwet noch de wet regelt, zoals gezegd, de benoemingsprocedure voor ministers en staatssecretarissen, noch bevat zij voorschriften inzake de grondslag waarop een kabinet moet worden samengesteld, of inzake de ontslaggronden voor ministers. Evenmin is de ambtsduur van ministers, of de zittingsduur van een kabinet grondwettelijk vastgelegd. De Grondwet biedt op het punt van de regeringsvorming dus een povere aanblik. Vermeld wordt slechts dat ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen, waarbij de minister-president deze besluiten contrasigneert (artikel 43, 46 en 48 Gw). Om toch een positieve draai aan deze gebrekkige regeling te geven kan opgemerkt worden dat de Grondwet aldus veel ruimte biedt voor ontwikkelingen in de wijze van benoeming van de leden van een nieuw kabinet.

De oorsprong van het formatieproces ligt in 1848, toen koning Willem II een kabinetsformateur, Schimmelpenninck, de opdracht gaf een 'homogeen ministerie' samen

\* Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en vaste recensent van dit tijdschrift.

1. Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 33410, 72, betreffende het evaluatierapport 'De toepassing van art. 139a Reglement van Orde van de Tweede Kamer' (hierna: Rapport 2014). Dit rapport schreef ik samen met Carla van Baalen en Alexander van Kessel. Zie verder ook *Kamerstukken II* 2014/15, 34187, 1-4 inzake de aanpassing van 'de regeling rondom kabinets(in)formatie in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer' naar aanleiding van de evaluatie.

te stellen.<sup>2</sup> Staatsrechtelijk was de Koning door de invoering van het contraseign (1840) en de ministeriële verantwoordelijkheid (1840-1848) weliswaar niet meer te beschouwen als hoofd van de regering die naar eigen inzicht ministers benoemde en ontsloeg, maar hij bleef nog lange tijd zijn stempel drukken op de vorming van een nieuw kabinet. Artikel 73 Gw 1848 bepaalde nog dat de Koning ministers benoemde en ontsloeg naar welgevallen. Van een zuiver koninklijk prerogatief na 1848 was echter geen sprake meer. De Koning hield in het nieuwe tijdperk na 1848 bij de kabinetsformatie meer en meer rekening met meerderheidsverhoudingen in de Tweede Kamer. Deze ontwikkeling van geleidelijk toenemende parlementaire invloed op en betrokkenheid bij de kabinetsvorming raakte in een stroomversnelling door de totstandkoming van de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel (1866-1868). Bij de benoeming van ministers kwam de vraag centraal te staan of zij geacht werden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid. In die zin bepaalt de werking van de vertrouwensregel sinds haar totstandkoming in belangrijke mate het verloop van de kabinetsformatie. Deze is erop gericht om een kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen te hebben van een meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>3</sup> Tegen deze achtergrond is in de loop van de twintigste eeuw geleidelijk de moderne 'formatieprocedure' tot ontwikkeling gekomen waarin de Koning op basis van adviezen van beide Kamervoorzitters, van de vicepresident van de Raad van State en van de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer opdrachten verstrekte aan (in)formateurs die in overleg met de fractievoorzitters en fracties een kabinet vormden. In de moderne formatiepraktijk ligt daarbij de beslissingsmacht bij de fractievoorzitters en fracties. Zij beslissen over de partijpolitieke samenstelling van de regeringscoalitie, over de inhoud van het beleidsprogramma in het regeerakkoord, over de zetelverdeling en over de personenkeuze.<sup>4</sup> Het nieuwe artikel 139a RvO II uit 2012 is het sluitstuk van deze toenemende parlementaire invloed op het formatieproces. In plaats van de Koning wijst de Tweede Kamer nu (in)formateurs aan die het onderhandelingsproces tussen de fractievoorzitters en de fracties begeleiden. In de doctrine wordt dan ook opgemerkt dat hiermee de parlementarisering van de kabinetsformatie is voltooid.<sup>5</sup>

Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 bleek dat de meningen onder de bevroegde fractievoorzitters en andere naaste betrokkenen over de positie van de Koning bij de formatie sterk verdeeld waren. Een deel van hen had nog altijd een duidelijke voorkeur voor de 'oude' formatiepraktijk, waarbij verwezen werd naar de staats-

rechtelijke positie van de Koning in de regering. Anderen hadden een duidelijke voorkeur voor de nieuwe procedure van artikel 139a RvO II, waarin de Tweede Kamer in plaats van de Koning (in)formateurs aanwijst.<sup>6</sup>

Dat het proces van kabinetsvorming in de loop der jaren deze ontwikkeling van steeds verdergaande parlementarisering heeft doorgemaakt is op zichzelf positief te waarderen in een parlementaire democratie, waarin de vertrouwensregel van het parlementaire stelsel centraal staat. Het belangrijkste aspect van de kabinetsvorming is nu eenmaal dat een kabinet samengesteld wordt dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de meerderheid in de volksvertegenwoordiging. Ook in andere moderne parlementaire democratieën, zoals bijvoorbeeld de Bondsrepubliek Duitsland, speelt het parlement, meer in het bijzonder spelen de parlementaire fracties, de hoofdrol bij de vorming van de regering.<sup>7</sup>

De werking van de vertrouwensregel is aldus in belangrijke mate bepalend voor de inrichting van het formatieproces. Daarnaast vormen enige grondwetsbepalingen inzake de Koning en de regering het constitutionele kader voor de kabinetsvorming. Ten eerste zijn enige grondwetsartikelen inzake de Koning van belang, zoals de omstandigheid dat hij het samenstellend deel van de regering is (artikel 42 Gw) en zijn bevoegdheid om samen met de minister-president ministers en staatssecretarissen te benoemen (artikel 43, 46 en 48 Gw). Daarnaast vindt de beëdiging van de bewindslieden plaats ten overstaan van de Koning (artikel 49 Gw). Bovendien is de positie van de Koning als staatshoofd van belang, welke functie overigens niet expliciet in de Grondwet is vastgelegd. Gezien deze grondwetsbepalingen en functies van de Koning ligt het voor de hand dat de Koning op enigerlei wijze betrokken wordt bij de kabinetsformatie. De kabinetsformatie hoort mijns inziens niet een louter interne parlementaire aangelegenheid te zijn. Ter toelichting het volgende.

Uit artikel 42 Gw volgt, zo is de gangbare opvatting, dat de onschendbare Koning deelneemt aan de regering en zich daarbij bewust is van het gegeven dat de ministers verantwoordelijk zijn. Dit gegeven leidt ertoe dat de Koning in zijn regeringsfunctie een eigen rol heeft, die bestaat uit 'het vragen, adviseren en aansporen van andere leden van de regering'.<sup>8</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 het recht omvat te worden ingelicht. Het regelmatig overleg tussen Koning en minister-president, respectievelijk ministers, is hierop gericht.<sup>9</sup> Uit deze regeerfunctie van de Koning volgt dat staatsrechtelijk gezien

2. P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het koninkrijk der Nederlanden, deel I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967 (2e druk), p. 266 e.v.

3. Over de Eerste Kamer zie hierna.

4. A.K. Koekkoek, *Partijleiders en kabinetsformatie*, Deventer: Kluwer 1978, p. 492; vgl. ook C. van Baalen & A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012.

5. C. van Baalen, 'De kabinetsformatie en de instituties: de Tweede Kamer', in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012, p. 15; vgl. ook (genuanceerd) H.-M.Th.D. ten Napel, J.A.H. Heijne & J.V. Veldwijk, 'Kabinetsformatie 2012: voltooid parlementarisering?', *TvCR* 2013, afl. 4, p. 307 e.v.

6. Rapport 2014, p. 38-39.

7. P.P.T. Bovend'Eert, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Staatsrecht van landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 84; Koekkoek 1978.

8. Vgl. *Kamerstukken II* 1980/81, 16035, 8, p. 2; vgl. ook *Handelingen II* 1996/97, p. 128.

9. *Kamerstukken II* 1999/2000, 27049, 1, p. 6.

er alle reden is de Koning te betrekken bij de kabinetsvorming. Zoals de Koning in de uitoefening van de regeringsfunctie een 'informatierecht' heeft, zo ligt het voor de hand dat de Koning bij de vorming van een regering en over de vorming van het regeringsbeleid geïnformeerd wordt.<sup>10</sup> Daarnaast speelt bij de regeringsfunctie een rol dat de Koning aan het einde van de kabinetsformatie, zoals gezegd, de benoemingsbesluiten van bewindslieden tekent. Ook in dat opzicht ligt het in de rede dat de Koning omtrent het verloop van de formatie op de hoogte gehouden wordt.

Voor wat betreft zijn positie als staatshoofd kan nog opgemerkt worden dat de Koning in de tot voor kort bestaande formatiepraktijk in zijn hoedanigheid als staatshoofd een begeleidende rol vervulde bij de formatie en in die hoedanigheid (in)formateurs aanwees en hun opdrachten verstreekte. Deze besluiten waren geen koninklijke besluiten in grondwettelijke zin die door ministers werden medeondertekend. De demissionaire ministers hielden zich afzijdig van de formatie. De Koning trad in die zin op als staatshoofd bij de formatie. Dat overigens het staatshoofd op enigerlei wijze betrokken wordt bij de vorming van een nieuwe regering kan als een gangbaar aspect van de functie-uitoefening van het staatshoofd beschouwd worden.

De positie van de Koning in de regering en de positie van de Koning als staatshoofd vormen aldus beide een staatsrechtelijk kader voor betrokkenheid van de Koning bij de kabinetsformatie. Uit het voorgaande volgt dat er, gelet op de werking van de vertrouwensregel, geen constitutionele bezwaren zijn tegen een procedure, zoals vervat in artikel 139a RvO II. In een regeringsnotitie over het koningschap uit 2000 werd in dit verband opgemerkt:

'Grondwettelijk is er geen beletsel 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>11</sup>

In het nieuwe artikel 139a RvO II heeft de Tweede Kamer aan deze eigen verantwoordelijkheid gestalte gegeven. De nieuwe opzet van de formatieprocedure sluit echter niet uit dat de Koning betrokken blijft bij de kabinetsformatie. Gelet op de hiervoor beschreven positie van de Koning in het staatsbestel is er veel voor te zeggen dat die betrokkenheid ten minste dient in te houden dat de Koning omtrent het verloop van de formatie regelmatig geïnformeerd wordt. In het evaluatierapport wordt dienaangaande de aanbeveling gedaan dat informateurs en formateurs de Koning regelmatig informeren omtrent het verloop van de formatie. De Tweede Kamervoorzitter informeert daarnaast de Koning over de besluiten van de

Tweede Kamer betreffende de aanwijzing van (in)formateurs.<sup>12</sup>

De conclusie kan zijn dat de parlementarisering van de kabinetsformatie zekere grenzen kent. De kabinetsformatie is niet louter een 'interne' parlementaire aangelegenheid. De regering is nu eenmaal geen 'commissie' uit de Kamer. Ministers worden niet door en uit de Kamer gekozen, maar benoemd bij koninklijk besluit. Regering en Staten-Generaal zijn afzonderlijke ambten, gescheiden staatsmachten. Daarmee moet bij de vorming van een kabinet rekening worden gehouden. De positie van de Koning is daarbij staatsrechtelijk relevant.<sup>13</sup>

Overigens kan hieraan toegevoegd worden dat ook op andere staatsrechtelijke gronden moet worden aangenomen dat de kabinetsformatie niet een louter parlementaire aangelegenheid is. Immers ook artikel 45 Gw maakt deel uit van het constitutionele kader voor de inrichting van de kabinetsformatie. In artikel 45 Gw is vastgelegd dat de ministers de ministerraad vormen (lid 1), en dat de raad beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid bevordert (lid 3). In de slotfase van de kabinetsformatie pleegt in dit verband de formateur overleg te voeren met de kandidaat-ministers in de zogeheten constituerende vergadering. In dit overleg is de vraag aan de orde of de toekomstige ministers het regeerakkoord kunnen onderschrijven en of er voldoende eenheid van beleid bereikbaar is om de benoeming te aanvaarden. Niet zelden worden in deze vergadering onderling aanvullende afspraken gemaakt omtrent het te voeren regeringsbeleid.<sup>14</sup> De kabinetsformatie is er aldus niet alleen op gericht een kabinet te vormen dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de volksvertegenwoordiging, maar ook om een kabinet samen te stellen dat in staat is de eenheid van het regeringsbeleid te bevorderen.

## 2. De toepassing van de nieuwe procedureregeling van artikel 139a RvO II

De nieuwe regeling van artikel 139a RvO II is niet alleen opvallend omdat de Tweede Kamer krachtens deze regeling voortaan in plaats van de Koning (in)formateurs aanwijst. Daarnaast valt op dat een belangrijk element in het proces van kabinetsvorming niet meer op praktijken en/of gewoontes berust, maar in het RvO II is verankerd. Tevens is daarbij relevant dat artikel 139a RvO II een dwingende regeling bevat. Het artikel verplicht de Kamer om na de verkiezingen in nieuwe samenstelling (na de installatie) bijeen te komen en te beraadslagen over de verkiezingsuitslag, teneinde een of meer (in)formateurs aan te wijzen. Het artikel verplicht de Kamer als zodanig niet om (in)formateurs aan te wijzen, maar om daarover te beraadslagen.<sup>15</sup> In dat opzicht houdt het artikel de mogelijkheid open om in voorkomende gevallen, als de Kamer niet in staat is een besluit te nemen, op andere wijze te voorzien in de aanwijzing van (in)formateurs.

10. Rapport 2014, p. 42.

11. *Kamerstukken II 1999/2000*, 27049, 1, p. 4.

12. Rapport 2014, p. 43-44.

13. Rapport 2014, p. 42-43.

14. P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1988, p. 105 e.v.

15. Rapport 2014, p. 10.

Het dwingende karakter van de regeling van artikel 139a RvO II kan aldus in twee opzichten worden gerelativeerd. Ten eerste verbindt de regeling van artikel 139a RvO II vanwege het interne karakter van het RvO II slechts Kamerleden. Ten tweede verplicht het artikel niet om (in)formateurs aan te wijzen, maar slechts om daarover te beraadslagen.

Bij de kabinetsformatie van 2012 is de regeling van artikel 139a RvO II, zoals bekend, met succes toegepast. Vooraf werd door deze en gene ernstig betwijfeld of met deze 'gebrekkige' regeling wel te werken viel, maar deze onheilsprofeten hebben in ieder geval in 2012 geen gelijk gekregen.<sup>16</sup> De aanwijzing van de informateurs en de formateur door de Tweede Kamer verliep in 2012 verhoudingsgewijs soepel. Een politieke impasse bleef, anders dan bij vele voorgaande formaties, bij deze kabinetsformatie uit. Terecht is opgemerkt dat de voorspoedige gang van zaken vooral het gevolg was van de politieke verhoudingen na de verkiezingen van 12 september 2012. Deze brachten in de Tweede Kamer een meerderheid voor twee partijen, VVD en PvdA, die al snel een ferme wil hadden om een regeringscoalitie te vormen. Het is uiteraard de vraag of de procedure van artikel 139a RvO II in de toekomst bij complexe politieke verhoudingen na verkiezingen standhoudt. Zoals gezegd bestaat de mogelijkheid om deze procedure aan de kant te schuiven en een andere weg te bewandelen.

Niettemin moet worden opgemerkt dat de Tweede Kamer in 2012 op een wijze een invulling heeft gegeven aan de procedureregeling van artikel 139a RvO II, die zeker perspectief biedt voor de toekomst, ook in situaties waarin de vorming van een nieuw kabinet een lastige opgave zou kunnen zijn. Twee elementen in de toepassing van de nieuwe procedure zijn hierbij in het bijzonder van belang.

Ten eerste heeft de Tweede Kamer op een verstandige manier invulling gegeven aan de periode tussen de dag van de Tweede Kamerverkiezingen en de dag waarop de nieuwe Kamer na de installatie van de leden in plenaire vergadering conform artikel 139a RvO II voor het eerst beraadslaat. Daags na de verkiezingen is in een gezamenlijk overleg van de fractievoorzitters besloten om aan een representant van de grootste fractie een verkennende opdracht te geven, gericht op de voorbereiding van de besluitvorming in de Kamer. Demissionair minister Kamp (VVD) voerde als 'verkenner' deze opdracht uit. Hij voerde in eerste instantie overleg met alle fractievoorzitters.<sup>17</sup> Vervolgens had hij een aantal besprekingen met de (voormalige) lijsttrekkers van VVD en PvdA. Het resultaat was een concreet voorstel aan de Kamer om twee informateurs – van VVD- en van PvdA-huize – te benoemen. Op deze wijze werd de discussie over de te volgen route in het overleg tussen verkenner en fractievoorzitters in goede banen geleid. Voorkomen werd dat de Kamer zonder een concreet, op meerderheidssteun gebaseerd, voorstel in een open debat met ongewisse uitkomst – als ware het een Poolse landdag – verzeild zou raken. De

keuze voor de aanwijzing van (in)formateurs werd aldus binnenskamers voorbereid. In die zin bracht de nieuwe formatieprocedure niet meer transparantie. Het complexe onderhandelingsproces bij een formatie leent zich nu eenmaal niet voor het nemen van beslissingen in een openbaar debat. Terecht merkten vele betrokkenen bij de formatie achteraf tijdens de evaluatie van de formatie op dat deze methode voor herhaling vatbaar was.<sup>18</sup> In zekere zin bouwt deze invulling van de nieuwe procedureregeling voort op de vroegere formatiepraktijk, waarin de Koning aan het begin van de formatie doorgaans eerst een verkennende informatieopdracht verstrekke, die erop gericht was vast te stellen welke partijen voor coalitieonderhandelingen in aanmerking kwamen en welke informateur(s) de desbetreffende besprekingen ter hand zou(den) nemen.

Bij een volgende kabinetsformatie ligt het aldus in de rede dat opnieuw eerst een verkennende opdracht wordt uitgevoerd als eerste stap in de formatie, gericht op de beantwoording van de vraag welke partijen betrokken worden bij de coalitieonderhandelingen en wie als informateur(s) wordt (worden) aangewezen. Het is daarbij min of meer vaste praktijk geworden dat een representant van de grootste fractie deze eerste verkennende opdracht uitvoert. In beginsel – uitzonderingen daargelaten – kan deze praktijk in stand blijven.

Een tweede element in de toepassing van artikel 139a RvO II in 2012 betreft de rol van de Kamervoorzitter en de griffier bij de kabinetsformatie. Bij de formatie van 2012 vervulde de voorzitter, in nauw overleg met de griffier, een actieve rol bij de voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming in de Tweede Kamer over de benoeming van (in)formateurs. Op de dag na de verkiezingen nam de voorzitter het initiatief voor het genoemde overleg van de (beoogd) fractievoorzitters ter voorbereiding van het Kamerdebat. De uitkomst van het overleg was dat de Kamervoorzitter kon mededelen dat op voordracht van de fractievoorzitter van de VVD en met instemming van de andere fractievoorzitters aan demissionair minister Kamp gevraagd was een verkennende opdracht uit te voeren. In het verdere verloop van de formatie is de Kamervoorzitter consequent de fractievoorzitters blijven raadplegen over de vervolgstappen in de formatie. Dit overleg was stevast gericht op het verwerven van voldoende draagvlak (een parlementaire meerderheid) voor vervolgstappen. Daarmee werd een ordelijk verloop van de formatie bevorderd.<sup>19</sup>

Over de positie van de Kamervoorzitter in de nieuwe procedure bestond vooraf de nodige onduidelijkheid. Sommigen suggereerden dat de voorzitter de rol van de Koning zou kunnen overnemen. Dat is echter niet het geval geweest bij de kabinetsformatie van 2012. De Kamervoorzitter vervulde weliswaar – voor het eerst in de parlementaire geschiedenis – een actieve rol bij de formatie, maar deze beperkte zich tot de ordelijke voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming in de Kamer in overleg met de fractievoorzitters. In die zin sloten de

16. Vgl. J.Th.J. van den Berg, 'Epiloog: het nieuwe art. 139a RvOTK', in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instaties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012, p. 79-85; zie ook Rapport 2014, p. 16.

17. Opvallend was dat de vicepresident van de Raad van State niet gehoord werd door de verkenner, of door de informateurs.

18. Rapport 2014, p. 28-29.

19. Rapport 2014, p. 32-33.

werkzaamheden goed aan bij de reguliere taken van de voorzitter ex artikel 6 RvO II. Van het overnemen van formatietaken van de Koning was geen sprake. Niet de Kamervoorzitter, maar de fractievoorzitters beslisten over de te nemen procedurele stappen in de formatie.

Deze wijze van invulling van de nieuwe formatieprocedure verdient bij een volgende kabinetsformatie opnieuw toepassing. Belangrijk is daarbij in het oog te houden dat de Kamervoorzitter slechts een beperkte procedurele functie heeft. De fractievoorzitters en fracties dienen de politieke beslissingen te nemen. Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 bleek dat de meeste betrokkenen zeer te spreken waren over deze wijze van optreden van de voorzitter.<sup>20</sup> Overigens moet bedacht worden dat meerdere ambtsdragers in de huidige opzet van het Reglement van Orde het Kamervoorzitterschap tijdens de kabinetsformatie op zich nemen. Een aftredende Kamervoorzitter<sup>21</sup> neemt de eerste acht dagen voor zijn rekening. Een tijdelijk voorzitter leidt vervolgens de eerste vergadering van de Kamer, waarin de Kamer de (in)formateur(s) aanwijst. En vervolgens benoemt de Kamer de voorzitter voor de komende zittingsperiode die in het verdere verloop van de formatie zijn of haar functie uitoefent.

Hiervoor bleek dat artikel 139a RvO II de Tweede Kamer niet verplicht om in het kader van een kabinetsformatie (in)formateurs aan te wijzen. Het blijft staatsrechtelijk weliswaar mogelijk om in de toekomst hetzij van begin af aan de oude formatiepraktijk, met een begeleidende rol van de Koning, in ere te herstellen, hetzij gedurende de formatie terug te vallen op de oude formatiepraktijk bij gebleken onmogelijkheid om in de Kamer een (in)formateur aan te wijzen, maar het is de vraag of terugkeer naar de oude formatiepraktijk gewenst is. De oude formatiepraktijk had onmiskenbaar als voordeel dat een boven de partijen staand, onpartijdig staatshoofd het initiatief nam bij de kabinetsvorming. In de praktijk kon het staatshoofd zelfs in bijzondere gevallen, waarin fractievoorzitters en fracties ernstig verdeeld waren over de richting van de formatie, door een persoonlijke keuze bij het aanwijzen van een (in)formateur een politieke impasse doorbreken en een vastgelopen formatie vlot trekken. Bij de kabinetsformatie van 2010 is echter duidelijk geworden dat de Koning heden ten dage al snel in een kwetsbare positie terechtkomt wanneer de politieke opvattingen over de richting van de formatie bij de fractievoorzitters sterk uiteenlopen. De positie van de Koning is toen nadrukkelijk door verschillende fracties<sup>22</sup> ter discussie gesteld. Met name over de aanwijzing en het optreden van de informateurs Lubbers en Tjeenk Willink ontstond in 2010 een politieke controverse. De ‘politisering’ van het staatshoofd tijdens de formatie<sup>23</sup> in 2010 vormde uiteindelijk de opmaat voor de totstandkoming van de nieuwe

procedureregeling in artikel 139a RvO II. In dat opzicht lijkt het niet wenselijk om bij de volgende kabinetsformatie te kiezen voor terugkeer naar de oude formatiepraktijk, noch aan het begin van de formatie, noch tijdens de formatie. Zeker in het laatste geval is het afbreukrisico voor de Koning groot. Wanneer de fractievoorzitters er onderling niet uitkomen, wordt de Koning in dat geval voor het blok gezet om een persoonlijke keuze te maken. Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 achtten de meeste geïnterviewden deze ‘terugvaloptie’ onwenselijk. Zij vonden dat de fractievoorzitters en fracties hoe dan ook zelf een oplossing zouden moeten vinden, indien een impasse dreigde in de formatie. Als de fractievoorzitters en fracties er niet uit zouden komen, was het nog maar de vraag of het inschakelen van het staatshoofd wel tot een oplossing zou leiden. Het werd bovendien niet verstandig gevonden de oude en de nieuwe procedure te gaan ‘mengen’.<sup>24</sup>

Bij de evaluatie van de kabinetsformatie zijn de aanbevelingen uit het evaluatierapport, die veelal de strekking hadden om in de toepassing van artikel 139a RvO II op de ingeslagen weg verder te gaan, in het algemeen door de Tweede Kamer gunstig ontvangen. Aan het presidium van de Kamer is gevraagd om op basis van de aanbevelingen uit het rapport een ‘Draaiboek Kabinetsformatie’ op te stellen.<sup>25</sup> Artikel 139a RvO II is daarbij op enkele ondergeschikte punten overeenkomstig de aanbevelingen uit het rapport aangepast.<sup>26</sup>

### 3. Formatiemethoden

Hoewel de toepassing van artikel 139a RvO II bij de kabinetsformatie van 2012 op bepaalde onderdelen een rigoureuze breuk betekende met de gevestigde formatiepraktijk, is in andere opzichten bij de kabinetsformatie van 2012, evenals bij de daaraan voorafgaande formatie van 2010, grotendeels overeenkomstig de bestaande gebruiken gehandeld. Meer in het bijzonder is bij deze formaties de min of meer gebruikelijke parlementaire formatiemethode toegepast. Deze methode kenmerkt zich door intensieve programonderhandelingen tussen de fractievoorzitters en fracties van de beoogde regeringscoalitie, gericht op de totstandkoming van een regeerakkoord, dat afspraken bevat omtrent de hoofdlijnen van het regeringsbeleid van het te vormen kabinet. Het kabinet gaat een binding aan het regeerakkoord aan. De totstandkoming van, en binding aan, een regeerakkoord is van overwegend belang om een kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen te genieten van een parlementaire meerderheid. De parlementaire formatiemethode onderscheidt zich voorts van andere formatiemethoden door intensieve onderhandelingen tussen de fractievoorzitters en fracties over de personele samenstel-

20. Rapport 2014, p. 34.

21. Het RvO II gaat ervan uit dat de ambtstermijn van de voorzitter eindigt bij het begin van de nieuwe zitting na de verkiezingen.

22. Zie H.-M.Th.D. ten Napel, ‘De formatie van de verrassende wendingen’, *TvCR* 2011, afl. 4, p. 392 e.v.; zie Rapport 2014, p. 12.

23. Rapport 2014, p. 12.

24. Rapport 2014, p. 39.

25. *Kamerstukken II* 2014/15, 34187, 4, p. 1. Het presidium heeft aan de (inmiddels) oud-griffier mevrouw Biesheuvel gevraagd een concept-draaiboek op te stellen.

26. Voor de aanwijzing van (in)formateurs geldt voortaan de procedure van stemming over zaken (artikel 69-73 RvO II) in plaats van de ingewikkelde procedure van stemming over personen (via stembriefjes), die overigens in 2012 niet werd toegepast. De Kamer volstond met het aannemen van moties.

ling van het kabinet. De parlementaire inbreng is kortom in alle fasen van de formatie groot. Sinds de kabinetsformatie van 1963 is deze formatiemethode, een enkele uitzondering daargelaten (1972-1973) onverkort bij elke formatie toegepast.<sup>27</sup> Meestal is zij gericht op de vorming van een parlementair meerderheidskabinet. Bij de kabinetsformatie van 2010 kwam echter een minderheidskabinet tot stand, dat steunde op een regeerakkoord tussen VVD en CDA. Daarnaast verwierf dit kabinet vaste gedoogsteun van de PVV-fractie, teneinde zich te verzekeren van meerderheidssteun in de Tweede Kamer. Daartoe werd tijdens de formatie een aanvullend gedoogakkoord gesloten, waaraan de drie fracties zich bonden.<sup>28</sup> Zoals bekend viel deze coalitie binnen twee jaar uiteen. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de constructie van een gedoogakkoord naast een regeerakkoord in geval van de vorming van een minderheidskabinet voortaan beter achterwege kan blijven. Op zichzelf is er zeker het een en ander voor te zeggen om vooraf tijdens de formatie ook met de gedoogpartner programmatische afspraken te maken en deze in een akkoord vast te leggen. Zonder dergelijke afspraken zal de vorming van een minderheidskabinet al snel neerkomen op een sprong in het duister, op hoop van zegen. Het valt zeker niet uit te sluiten dat na de volgende verkiezingen van 2017 opnieuw een complexe politieke situatie ontstaat, waarbij de vorming van een minderheidskabinet de enige werkbare optie kan blijken te zijn. Een gedoogakkoord met een gedoogpartner kan dan opnieuw aan de orde komen.

Bij de kabinetsformatie van 2012, die leidde tot de vorming van een parlementair meerderheidskabinet,<sup>29</sup> is in zekere zin een nieuwe variant van de parlementaire formatiemethode beproefd. In het programmatisch overleg over het regeerakkoord tussen de fractievoorzitters was de strategie niet, zoals gebruikelijk, het bereiken van, voor alle betrokkenen aanvaardbare, politieke compromissen over de hoofdlijnen van het regeringsbeleid, maar (deels) het uitruilen van standpunten over de verschillende onderwerpen in het regeerakkoord. Dit zogenaamde 'positieve uitruilmodel' leidde in de praktijk niet tot een regeerakkoord, waarbij de regeringsfracties elkaar op onderwerpen halverwege tegemoetkwamen, maar tot een regeerakkoord dat op bepaalde onderdelen tegemoetkwam aan de wensen van de ene coalitiepartner, en op andere onderdelen aan de wensen van de andere partner. Deze werkwijze is naderhand sterk bekritiseerd.<sup>30</sup> Zij legt inderdaad geen goede vertrouwensbasis voor vruchtbare samenwerking tijdens de kabinetsperiode. De afspraak is dan de facto slechts dat men van elkaars onderwerpen moet afblijven en ze moet steunen, terwijl het uitgangspunt beter zou kunnen zijn dat een parlementaire meerderheid de uitvoering van het regeringsbeleid, zoals overeengekomen in het regeerakkoord, daadwerkelijk kan steunen. Het experiment van 2012 is kortom niet voor herhaling vatbaar.

Opvallend is voorts dat de programmatische onderhandelingen na de kabinetsformatie van 2012 al snel weer hervat werden, als ware de formatie, meer in het bijzonder de totstandkoming van een regeerakkoord, nog niet afgerond. Hierbij speelde een rol dat het kabinet wel kon rekenen op (krappe) meerderheidssteun in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer. Om zich ook van meerderheidssteun in de Senaat te kunnen verzekeren, zocht het kabinet gedurende de rit bij herhaling toenadering tot de Tweede Kamerfracties van D66, ChristenUnie en SGP.<sup>31</sup> In de praktijk betekende dit dat op een aantal hoofdpunten van regeringsbeleid aanvullende akkoorden gesloten werden met deze fracties, teneinde meerderheidssteun in beide Kamers te verwezenlijken. In feite gedroeg het kabinet-Rutte II zich in de afgelopen jaren derhalve als een parlementair minderheidskabinet dat bij een vaste groep 'gedoogfracties' meerderheidssteun zocht en daartoe niet vooraf bij de formatie, maar tijdens de kabinetsperiode ad hoc programmatische afspraken maakte. Het leverde voor de Nederlandse verhoudingen een interessante, nieuwe staatkundige ontwikkeling op. Het is wellicht te vroeg om nu al de balans op te maken van het succes of falen van deze nieuwe, uit nood geboren werkwijze, maar het is zeker niet ondenkbaar dat zij in de toekomst opnieuw toepassing kan vinden als zich de trend voortzet van steeds veranderende meerderheden in de beide Kamers na verkiezingen. Een voordeel van deze werkwijze is in ieder geval dat niet louter tijdens de formatie afspraken gemaakt worden over het te voeren regeringsbeleid. Er is meer ruimte om over hoofdlijnen van beleid tijdens de rit te beraadslagen en te besluiten. Het debat over hoofdlijnen van regeringsbeleid verplaatste zich deels van de binnenkamertjes tijdens de formatie – in 2012 de Stadhouderszaal in de Tweede Kamer – naar de vergaderzaal van de Tweede Kamer (en binnenkamertjes) tijdens de kabinetsperiode. In het verleden dachten de betrokkenen bij een formatie al te vaak bij de kabinetsformatie dat men voor de gehele kabinetsperiode gedetailleerde afspraken kon maken. Die pretentie bleek niet zelden door veranderende omstandigheden al snel achterhaald. Het regeerakkoord was dikwijls een dwingend keurslijf dat onvoldoende flexibiliteit bood tot aanpassing aan nieuwe inzichten of veranderende standpunten.<sup>32</sup> De werkwijze van het kabinet-Rutte II komt deels aan dit bezwaar tegemoet. De les voor de toekomst kan zijn dat men er niet voor hoeft terug te schrikken om ook tijdens de kabinetsperiode, eventueel met wisselende meerderheden, afspraken te maken.

Hiervoor ging de aandacht uit naar de parlementaire formatiemethode, met vermelding van enige varianten. Bedacht moet worden dat in de moderne staatkundige geschiedenis ook andere formatiemethoden zijn beproefd. Te denken valt aan de extraparlamentaire formatiemethode, waarin geen regeerakkoord tot stand komt en de programmatische betrokkenheid van de fractievoorzitters

27. Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 173; P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1988, p. 47.

28. Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 176; Ten Napel 2011.

29. Althans in de Tweede Kamer.

30. Ten Napel, Heijne & Veldwijk 2013, p. 319.

31. De constructieve drie, aangeduid als C-3.

32. Zie hierover reeds W. Drees, *De vorming van het regeringsbeleid*, Assen: Van Gorcum 1965, p. 7-8.

en fracties bij de totstandkoming van de hoofdlijnen van regeringsbeleid ook overigens gering of afwezig is. Deze formatiemethode werd voor het laatst beproefd bij de kabinetsformatie van 1959 (de vorming van het kabinet-De Quay). Het is niet waarschijnlijk dat deze formatiemethode in de nabije toekomst weer ingang zal vinden, gegeven de hiervoor genoemde voortschrijdende parlementarisering van de kabinetsformatie. De fracties zullen, als het gaat om de vorming van het regeringsbeleid aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode, vermoedelijk niet snel aan de zijlijn willen toekijken hoe anderen een regeringsprogramma vaststellen. De parlementaire invloed op het formatieproces blijft naar verwachting de komende formatie groot.

In de jaren vijftig van de vorige eeuw is bij de vorming van de bekende kabinetten-Drees (1948-1958) de zogeheten gemengde formatiemethode toegepast. Daarbij kwamen geen regeerakkoorden tot stand tijdens de formatie, maar waren de fracties wel intensief betrokken bij de besluitvorming over hoofdlijnen van regeringsbeleid, die uiteindelijk in het regeringsprogramma van het kabinet werden vastgelegd. Bij deze formatiemethode behielden de regeringsfracties vrijheid van handelen tijdens de kabinetsperiode, maar waren zij wel nauw betrokken bij de promonderhandelingen tijdens de formatie. Bij complexe politieke verhoudingen na verkiezingen, waarbij de vorming van een nieuwe regeringscoalitie bepaald een lastige opgave is, kan deze formatiemethode uitkomst bieden, zo heeft de vorming van de vier 'programkabinetten-Drees' geleerd. Nadeel ervan is dat een zwakke binding tussen kabinet en regeringscoalitie in de Kamer tot stand komt, met alle risico's van dien voor het ontstaan van tussentijdse kabinetscrises.<sup>33</sup>

De conclusie is dat op het de punt van de formatiemethoden bij de vorming van een kabinet vele wegen naar Rome leiden. Het is vooral zaak om afhankelijk van de politieke verhoudingen na verkiezingen een passende oplossing te bedenken. Dat is de kunst van het formeren.

#### 4. De Eerste Kamer

Zowel bij de kabinetsformatie van 2010 als bij die van 2012 speelde de positie van de Eerste Kamer in het formatieproces een rol. In beide formaties werd door enkele fractievoorzitters in de Eerste Kamer de vraag opgeworpen of het onder de betreffende omstandigheden in de rede lag om de Eerste Kamer, en in het bijzonder de Eerste Kamerfracties, te betrekken bij de onderhandelingen over de vorming van een kabinet. Van belang hierbij was dat de formatie gericht was op de vorming van een kabinet dat niet in de Eerste Kamer kon rekenen op meerderheidssteun. Tegen deze achtergrond is terecht de vraag gesteld of de Eerste Kamer in een dergelijke politieke constellatie betrokken zouden moeten worden bij de vorming van een kabinet, en zo ja op welke wijze die betrokkenheid gestalte zou moeten krijgen. Zowel in

2010 als in 2012 volstonden informateurs met het raadplegen van de Eerste Kamervoorzitter. De fractievoorzitters in de Eerste Kamer werden niet gehoord.<sup>34</sup>

Lange tijd in de staatkundige geschiedenis is de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie volledig buiten beeld gebleven. Dat is op zich niet verwonderlijk. In het Nederlandse tweekamerstelsel heeft de Tweede Kamer sinds 1848 nadrukkelijk het staatsrechtelijke (artikel 51 Gw) en staatkundige primaat. Noch in de wijze van samenstelling, noch in de verdeling van bevoegdheden en werkwijze is in het Nederlandse tweekamerstelsel sprake van twee gelijkwaardige Kamers. De Tweede Kamer is rechtstreeks gekozen en heeft derhalve een sterkere democratische legitimatie. In de wetsprocedure heeft zij meer bevoegdheden (zoals die van initiatief of amendement). Als het gaat om de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft zij in de loop der jaren ten opzichte van de Eerste Kamer een duidelijk overwicht verworven, in die zin dat ministers veelal slechts in de Tweede Kamer verantwoording afleggen omtrent het gevoerde of te voeren regeringsbeleid. De Eerste Kamer heeft zich in de loop der jaren vooral toegelegd op de wetgevingsfunctie. Ook ten aanzien van de werking van de vertrouwensregel ligt het accent op de Tweede Kamer, al moet hierbij aangetekend worden dat de vertrouwensregel naar gangbare opvattingen ook ten aanzien van de Eerste Kamer geldt.<sup>35</sup> De Senaat pleegt zich daarbij terughoudend op te stellen. De Eerste Kamer heeft lange tijd geworsteld met haar positie in het Nederlandse tweekamerstelsel. In de loop van de staatkundige geschiedenis is haar bestaansrecht dikwijls ter discussie gesteld. Tegenwoordig profileert de Senaat zich vooral als Kamer van heroverweging van wetsvoorstellen. In de praktijk oefent de Tweede Kamer aldus de parlementaire functies, in intensief overleg met de regering, ten volle uit, terwijl de Eerste Kamer in de uitoefening van bevoegdheden en in haar werkwijze kiest voor een beperkte taakvervulling.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat kabinetsformaties, afgezien van tussentijdse kabinetscrises, slechts plaatsvinden na Tweede Kamerverkiezingen. De vorming van een kabinet is in de praktijk gericht op het verwerven van steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. In de loop van de parlementaire geschiedenis heeft deze eenzijdige oriëntatie op de politieke verhoudingen in de Tweede Kamer nimmer tot serieuze problemen geleid. Daarbij speelde overigens wellicht een rol dat – al of niet toevallig – consequent kabinetten gevormd werden die in de praktijk tevens konden rekenen op meerderheidssteun in de Eerste Kamer, in die zin dat de politieke groeperingen die in de Tweede Kamer de regeringscoalitie vormden, tevens een meerderheid vertegenwoordigden in de Eerste Kamer. In de loop der jaren is vanuit de Eerste Kamer zo nu en dan wel de vraag gesteld waarom zij niet<sup>36</sup> bij de formatie werd betrokken, meer in het bijzonder waarom de Eerste Kamerfracties

33. F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer: Kluwer 1966, p. 40, 71 en 101-102.

34. Rapport 2014, p. 54-57.

35. C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 194-198; F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Groningen: Wolters Noordhoff 2000, p. 368; zie anders J. Sillen, 'Eerste Kamer en kabinet', *NJB* 2011/1172, afl. 23, p. 1162 e.v.

36. Afgezien van het advies dat de Eerste Kamervoorzitter aan het begin van de formatie aan de Koning uitbracht.



niet betrokken werden in het formatieoverleg.<sup>37</sup> In 1951 merkte minister-president Drees hierover op 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 is voortgevloeid uit de groei van onze parlementaire instellingen. De leiders van de Tweede Kamerfracties zouden volgens de premier desgewenst contact kunnen opnemen met leden van de Eerste Kamer.<sup>38</sup> In de praktijk is er bij sommige fracties in de Tweede Kamer tijdens diverse kabinetsformaties wel contact geweest met de geestverwanten aan de overzijde. Maar voor het overige hield de Senaat zich afzijdig.<sup>39</sup> Van politieke bindingen aan regeerakkoorden is nooit sprake geweest in de Eerste Kamer. Bij de kabinetsformatie van 2010 laaide de discussie over de betrokkenheid van de Eerste Kamer(fracties) bij de formatie weer op. Een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer vroeg in een brief aan informateur Opstelten aandacht voor de positie van de Eerste Kamer, en wees daarbij op het ontbreken van meerderheidssteun in de Senaat, voor het VVD/CDA/PVV-kabinet waarvan de informateur de totstandkoming wilde bevorderen.<sup>40</sup> De informateur concludeerde later in het eindverslag droogjes 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>41</sup> Bij de presentatie van het kabinet-Rutte I in de Eerste Kamer toonden enkele fractievoorzitters zich teleurgesteld over deze gang van zaken. Engels (D66) wees erop dat de vraag naar 'een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'<sup>42</sup> mede betrekking had op de politieke verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel in de relatie tussen kabinet en Eerste Kamer. Engels benadrukte dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is. 'In dat licht moet men zich realiseren dat als het wetgevingsprogramma hapert, ook de regeringsfunctie stagneert. En als de politieke verantwoordelijkheid in de Eerste Kamer wordt geactiveerd, is het ontslag van een of meer ministers niet uitgesloten', zo voegde hij hieraan toe.<sup>43</sup> Bij de kabinetsformatie 2012 is de vraag naar betrokkenheid van de Eerste Kamer opnieuw opgeworpen door enige fractievoorzitters uit de Eerste Kamer. Eerste Kamervoorzitter De Graaf (VVD) lichtte tijdens deze formatie aan verkenner Kamp 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 voorzitter De Graaf. Verkenner Kamp leidde hieruit af dat het voldoende was dat een tweepartijkabinet van VVD en PvdA op meerderheidssteun kon rekenen in de Tweede Kamer, en het kabinet voor wetsvoorstellen

steeds opnieuw een meerderheid zou moeten zien te verwerven in de Eerste Kamer.<sup>44</sup>

In het voorgaande valt op dat de senatoren Engels en De Graaf klaarblijkelijk tegengestelde opvattingen koesteren omtrent de positie van de Eerste Kamer in het algemeen en bij de formatie in het bijzonder. De voorstelling van zaken, door Kamervoorzitter De Graaf gegeven in 2012, lijkt niet courant. Deze suggereert dat de Eerste Kamer slechts technisch-juridisch wetsvoorstellen beoordeelt, als ware het een verkapte Raad van State, die ook op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid toetst. Het standpunt van Engels doet zeker meer recht aan de constitutionele positie van de Eerste Kamer. Zij is een politiek orgaan, een vertegenwoordigend lichaam dat deel uitmaakt van de Staten-Generaal. Bij de behandeling van wetsvoorstellen heeft zij in het parlement het laatste woord. Ministers behoeven eveneens het vertrouwen van de Eerste Kamer. Deze beschikt over alle (machts)middelen om een minister tot heengaan te dwingen. Tegen deze achtergrond verdient het zeker de voorkeur dat bij een kabinetsformatie gestreefd wordt naar de vorming van een kabinet dat geacht kan worden te rekenen op meerderheidssteun in beide Kamers. In concreto betekent dit dat de te vormen regeringscoalitie in de Tweede Kamer bij voorkeur tevens over een parlementaire meerderheid beschikt in de Eerste Kamer. De benadering van verkenner Kamp was wat dat betreft een verlegenheidsoplossing. Maar het kabinet-Rutte II kwam in de praktijk wel weg met deze oplossing. Het kabinet werd immers bij zijn presentatie in de Eerste Kamer niet heengezonden en kon daarmee geacht worden ook het vertrouwen te bezitten in de Senaat. Hiervoor bleek al dat het kabinet vervolgens toenadering moest zoeken tot enkele kleinere fracties in de Tweede Kamer om zich van blijvende meerderheidssteun in de Eerste Kamer te verzekeren.

Bij het verwerven van meerderheidssteun in de Eerste Kamer is de vraag aan de orde of het wenselijk is de fractievoorzitters en fracties uit de Eerste Kamer bij het formatieoverleg te betrekken. Dienen deze fracties ook bemoeienis te krijgen bij de vaststelling van een regeerakkoord en bij de samenstelling van een kabinet? Een dergelijke aanpassing van de bestaande formatiepraktijken lijkt geen begaanbare weg en is ook niet goed te rijmen met de bescheiden positie van de Eerste Kamer in het tweekamerstelsel. Het betrekken van Eerste Kamerfracties bij de kabinetsvorming zou een verdere complicatie van het formatieproces betekenen en afbreuk doen aan het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer.

Overigens moet nog opgemerkt worden dat de huidige verkiezingswijze van de Eerste Kamer, waarbij deze Kamer elke vier jaar in haar geheel opnieuw wordt samengesteld, bepaald roet in het eten kan gooien voor een kabinet dat na Tweede Kamerverkiezingen gevormd is op basis

37. Rapport 2014, p. 54-55.

38. *Handelingen I* 1950/51, p. 381 e.v.

39. Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 165.

40. *Handelingen I* 2010/11, 10, p. 33; Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 165.

41. *Kamerstukken II* 2010/11, 32417, 15, p. 2.

42. De gangbare terminologie in (in)formatieopdrachten.

43. *Handelingen I* 2010/11, 10, p. 33.

44. *Kamerstukken II* 2012/13, 33410, 1, p. 5.

van meerderheidssteun in beide Kamers. Immers, het kabinet kan dan tussentijds zijn geestverwante meerderheid in de Eerste Kamer verliezen. In de huidige politieke verhoudingen is zo'n snelle wisseling van meerderheden bepaald niet denkbeeldig. Het huidige tweekamerstelsel vertoont in dat opzicht de nodige defecten, die afbreuk kunnen doen aan de goede werking van het parlementaire stelsel. Zolang echter geen aanpassing van het kiesstelsel,<sup>45</sup> of herverdeling van bevoegdheden tussen de Kamers<sup>46</sup> overwogen wordt, moet men roeien met de riemen die men heeft. En dat blijkt vaak knap lastig.

## 5. Slot

Elke kabinetsformatie schrijft haar eigen geschiedenis. In die zin valt moeilijk het procedurele verloop te voorspellen van de eerstvolgende kabinetsformatie na de verkiezingen van 2017, of zoveel eerder wanneer het kabinet in het zicht van de haven alsnog strandt. Of met de totstandkoming van artikel 139a RvO II een nieuw formatietijdperk is ingetreden, staat bepaald nog niet vast. Aannemelijk is wel dat de Tweede Kamer de volgende keer opnieuw artikel 139a RvO II toepast. De formatie van 2012 heeft geleerd dat de Kamer een procedure heeft ontwikkeld die een ordelijk verloop van de formatie bevordert. Het is daarbij niet onwaarschijnlijk dat een volgende formatie minder voorspoedig verloopt dan die van 2012. Maar ook bij meer complexe politieke verhoudingen na de verkiezingen moet de Tweede Kamer in staat geacht worden om zonder een begeleidende rol van de Koning (in)formateurs aan te wijzen. De terugvaloptie op de Koning, hoewel staatsrechtelijk niet uitgesloten, moet als een politiek zwakgebod beschouwd worden. Het is daarbij ten eerste de vraag of het verantwoord is om de Koning opnieuw te belasten met de aanwijzing van (in)formateurs, nadat de fractievoorzitters en fracties er onderling op een gegeven moment niet meer uitkomen. Het is dan voor de fractievoorzitters zaak om zich niet te verschuilen achter de Kroon en de Koning in een kwetsbare positie te plaatsen, maar om zelf een uitweg uit de ontstane impasse te vinden. De formatiepraktijk leert overigens dat er altijd wel verstandige lieden te vinden zijn die in dergelijke situaties als informateurs de kar vlot trekken.

De positie van de Koning verdient bij de volgende formatie nog om een andere reden bijzondere aandacht. Staatsrechtelijk gezien dient de Koning betrokken te worden bij de formatie, in die zin dat (in)formateurs en Kamervoorzitter hem op gezette tijden informeren. De krampachtige uitsluiting van de Koning van de formatie in 2012 kan het beste als een eenmalig opstartprobleem afgedaan worden.

De rol van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie ten slotte blijft in de huidige opzet van het tweekamerstelsel problematisch.

---

45. Een optie zou terugkeer naar het oude kiesstelsel (verkiezing voor zes jaar met elke drie jaar het aftreden van de helft van de leden) kunnen zijn.

46. Een constructie waarbij de Tweede Kamer het laatste woord krijgt in de wetsprocedure en de vertrouwensregel in de Eerste Kamer vervalt.