



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Zelfredzaam formeren

Voermans, W.J.M.

Citation

Voermans, W. J. M. (2011). Zelfredzaam formeren. *Tijdschrift Voor Constitutioneel Recht*, 2(1), 78-82. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/17595>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/17595>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Zelfredzaam formeren

Verschenen in *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, jaargang 2 (1), 2011 pp. 78-82.

De stelling:

'De Koning(in) zou geen rol meer mogen spelen bij de kabinetsformatie'

Tja, wat daarvan te vinden? In België is het al bijna zover. Tijdens het slepende formatieproces heeft verkenner-informateur¹ Bart de Wever (partijvoorzitter van de Nieuw-Vlaamse Alliantie) de zeven betrokken politieke partijen gepolst over de modernisering van de koninklijke functie. Hij rapporteert er ook over in zijn eindverslag. De Wever concludeerde, naar verluidt, dat er consensus bestaat om de functie van de koning louter protocollair te maken.² Geen rol dus meer bij de formatie. In de Belgische politiek lijkt niemand kroonprins Filip te willen opzadelen met de impasses die formatieprocessen de laatste jaren opleveren. Omdat het geloof in probleemoplossend vermogen van de koninklijke bemiddeling verloren is gegaan, omdat er te weinig vertrouwen bestaat in de troonopvolger. Wie het weet mag het zeggen. De partijen willen de kwestie wel op korte termijn regelen met de huidige Koning Albert die – wederom naar verluidt – wegens zijn leeftijd en gezondheid op het punt van aftreden staat.

Ook na de turbulente formatie van zomer 2010 staan in Nederland de formatieregels en de rol van de Koningin ter discussie. Een aantal partijen, met name VVD, CDA en PVV, maar ook een enkele informateur, ging wel erg creatief om met de grotendeels ongeschreven regels van het formeren. Zo was Rutte nogal dirigistisch in zijn adviezen aan de Koningin (eerst betreffende het soort informateur en later met zijn het aanbod zelf het regeerakkoord te schrijven toen dat nog niet aan de orde was), kwam informateur Lubbers op basis van een meerderheidsopdracht tot een voorstel tot dooronderhandelen over een minderheidskabinet, onderhandelden VVD, CDA en PVV zonder dat er een informateur was aangesteld en na de consultaties door (6 september), lieten dat vervolgens eerst in een Tweede Kamerdebat weten, en werd er een tussentijdse informatieronde ingelast om het door het dooronderhandelen ontstane defect te repareren. 'Spelverruwing' constateerde Jit Peters in het NRC Handelsblad.³ Daarin heeft hij zeker een punt. Je kunt de huidige formatie echter ook zien als een signaal dat de huidige formatieregels niet meer voldoen, zoals Thom de Graaf in De Volkskrant van 25 oktober 2010.⁴ Kwestie van benadering, misschien ook een kwestie van opvatting.

Het is zeker niet de eerste keer dat er in Nederland over een andere wijze van formeren wordt nagedacht. Er was de motie-Kolfschoten uit 1971 waarin de Tweede Kamer wordt opgeroepen na de verkiezingen een besluit te nemen over de door de

¹ Mijn vertaling van het bij ons onbekende begrip 'Koninklijke verduidelijker'.

² Bericht uit *De Morgen* van 20 oktober 2010. Na te lezen op: <http://www.demorgen.be/dm/nl/5036/Wetstraat/article/detail/1172146/2010/10/20/Consensus-over-protocollaire-functie-voor-koning.dhtml>

³ J. Peters, 'Rutte loopt nu strafonde van de koningin', *NRC Handelsblad* 9 september 2010.

⁴ Zie o.a. Thom de Graaf, 'Formatie toont failliet oude politiek', *de Volkskrant* 25 oktober 2010, p. 16 en 17; W. Voermans, 'Spelregels formatie uit de tijd', *de Volkskrant* 9 september 2010.

Koningin te benoemen formateur.⁵ En afgelopen februari deden Ineke van Gent en Boris van der Ham een poging om die nooit uitgevoerde motie uit 1971 nieuw leven in te blazen door een variatie daarvan op te doen nemen in het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer.⁶ Dat is maar een gedeeltelijk succes geworden,⁷ mede ook omdat de Raad van State een aantal bezwaren had.⁸ Hoe is dat nu te rijmen: 40 jaar geen parlementaire trek in formatie-initiatief en dan ineens in een paar weken actieve bemoeienis, soms zelfs regie van de Tweede Kamer? Je kunt het allemaal op het conto proberen te schrijven van eerbied voor de Majesteit en respect voor de wijze waarop de Koningin de afgelopen decennia heeft bemiddeld in formaties. En dat dat respect nu dan tanende zou zijn. Dat lijkt me niet een juiste en ook een veel te simplistische verklaring. Als je er politiek-strategisch naar kijkt, kom je denkkelijk tot een andere inschatting. Het was voor fracties en partijen tot op dit ogenblik ook niet interessant om via beraadslaging in de Kamer zelf het initiatief te nemen bij de formatie. In een multilaterale onderhandelings situatie, zoals die van een formatie, zijn vooraf vastgestelde spelregels erg belangrijk. Ze bepalen de onderhandelingsstrategie.⁹ Als je, zoals in Nederland, over de koninklijke band formeert, dan weet je vooraf een paar dingen: de grootste partij na verkiezingen krijgt eerst de bal toegerold, daarna, als dat niet lukt, misschien de grootste winnaar, daarna gaan we kijken naar de combinatie met de grootste meerderheid achter zich krijgt in de Kamer, enzovoort. Bij die strategie hoort ook dat je bij een moeilijke verkiezingsuitslag als wat kleinere partij niet te snel je standpunten weggeeft in het begin ('playing hard to get'). Je gaat alleen meer weggeven verderop in het proces. Formeren over de band is een heel spel waarop je je kunt voorbereiden en waarbij ervaren politici volgende stappen kunnen voorspellen en daar handig op kunnen inspelen. Niet alles gebeurt via een openbaar parlementair debat, en je kunt veel schakelen in de rondes. Voor buitenstaanders onnavolgbaar, maar voor insiders voorspelbaar en bespeelbaar. Daarom is de verontwaardiging ook zo groot als formatieonderhandelingen zich niet via het vaste verwachtingenpatroon bewegen (1977 Van Agt en Wiegel, en het dooronderhandelen van VVD/CDA en PVV 'onder' de informateur door in 2010). Dat is, al is er verder niet zoveel op tegen, toch een soort spelbederf. Je zet andere potentiële onderhandelaars letterlijk buiten spel. Dat zag je ook gebeuren in de afgelopen formatie. Clubs die hun strategie hadden afgestemd op de oude spelregels en een paar partijen die nieuwe spelregels

⁵ *Handelingen* 10 993, nrs. 8 en 9.

⁶ *Kamerstukken II* 2009/10 30 698, nr. 7.

⁷ Er is wel een nieuw artikel 139a in het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer opgenomen op basis waarvan de Kamer zichzelf de bevoegdheid toekent om in de eerste vergadering na haar verkiezing of de tussentijdse val van een kabinet te beraadslagen over de betekenis van de verkiezingsuitslag en op basis daarvan richting te geven aan de kabinetsformatie. Heel vreemd natuurlijk dat de Kamer zich in dit artikel een bevoegdheid geeft, die de Kamer in wezen al lang had, maar enfin.

⁸ Waaronder een bijzondere. De Raad stelt zich op het standpunt dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer niet extern kan binden. Dat zou gebeuren als dat Reglement zou bepalen dat de Kamer een (in)formateur aan zou wijzen. Toch is dat niet helemaal waar: het Reglement zou alleen maar extern binden als het aanwijzen van een informateur of het voordragen van een formateur een bevoegdheid van de Koning was. Maar dat is die niet. Alleen de benoeming van de minister-president - meestal de ex-formateur - is een grondwettelijke bevoegdheid van de regering (niet van het staatshoofd alleen).

⁹ Zie Fen Osler Hampson, Michael Hart, *Multilateral Negotiations; Lessons from Arms Control, Trade and the Environment*. The Johns Hopkins University Press, 1995.

maakten. Dat is, en daar had informateur Tjeenk Willink in zijn september-correctieronde gelijk in, een onwenselijke situatie. Maar het verklaart ook direct waarom de motie-Kolfschoten nooit is uitgevoerd: er was geen strategische winst mee te boeken.

Valt er iets te winnen door geheel of gedeeltelijk af te zien van koninklijke bemiddeling in het formatieproces? Wellicht, wellicht ook niet. Je kunt je daarbij verschillende soorten redenering voorstellen. De eerste soort is principieel van aard. In een volwassen parlementair stelsel, zo zou je kunnen beweren, moet het een parlement toch lukken, zelf directe regie te voeren op de regeringsformatie. In een aantal landen gebeurt dat ook, waaronder ook monarchieën (Denemarken en Zweden bijvoorbeeld). Parlementair initiatief en regie bij de formatie heeft het voordeel van transparantie – de kiezer kan – beter dan nu – zien hoe partijen vormgeven aan de onderhandelingen die leiden tot een regeringscombinatie. Ook kunnen door de Kamer aangestelde bemiddelaars, zoals informateurs, ter verantwoording worden geroepen (zoals ook in de afgelopen formatie gebeurde). Een tweede voordeel is dat het kan bijdragen aan het gezag van de Tweede Kamer. Te zeggen dat in Nederland niet kan worden geformeerd zonder een koninklijke scheidsrechter, zegt in wezen dat de politiek niet zelfstandig in staat is een van de belangrijkste beslissingen over het landsbestuur te nemen. Nogal bevoogdend als je het mij vraagt. Vanuit een meer democratisch perspectief is het ook niet goed te duiden waarom er na verkiezingen een ander, niet gekozen, orgaan aan te pas moet komen, om bestuurlijk vervolg te geven aan de verkiezingsuitslag. Een derde voordeel is dat zonder koninklijke bemiddeling ook het verantwoordingsgat dat de informateur laat gedicht kan worden; een door de Tweede Kamer aangestelde informateur zal ook aan die Kamer verantwoording af moeten leggen. Daar staan weer andere principiële argumenten tegenover. We zijn een monarchie, het staatshoofd is grondwettelijk deel van de regering, de minister-president moet bij regeringsbesluit worden benoemd.¹⁰

Je kunt ook praktisch redeneren. Formeren langs de koninklijke weg heeft zich gedeeltelijk overleefd. In de tijd dat de adviezen nog niet openbaar werden gemaakt, kon de Koning in het formatieproces de aldus bestaande staatsrechtelijke coulissen gebruiken om – soms via een soort biechtstoelprocedure – druk op partijen uit te oefenen om alsnog tot samenwerking te komen. Dat is niet onbelangrijk in een systeem dat door politieke fragmentatie nogal eens hele lastige coalitiepuzzels opwerpt.¹¹ Met het openbaar worden van de adviezen is die ruimte om te bemiddelen wel erg klein geworden, en daardoor is de Koningin steeds meer in de rol van scheidsrechter geduwd. En dat is eigenlijk geen goede rol, dat zie je ook in deze formatie van 2010. Aan een te zwaar aangezette scheidsrechtersrol kleven verschillende bezwaren: het past niet bij verhoudingen en de rol van het staatshoofd in ons bestel en het lokt strategisch gedrag uit bij politici ('spelletjes') die voor de kiezer moeilijk te volgen zijn. Zo is alleen voor de echte ingewijden goed te begrijpen

¹⁰ Op zich is het best mogelijk om de formateur door de Tweede Kamer te laten benoemen en die – in geval van een geslaagde missie al dan niet na een regeringsverklaring ten overstaan van de Tweede Kamer – een ploeg kandidaat-ministers inclusief zichzelf of een andere kandidaat minister-president voor te laten dragen aan de Koning.

¹¹ Sommigen houden het erop dat dat het voorspelbare gevolg is van ons kiesstelsel met evenredige vertegenwoordiging zonder kiesdrempel. Israël en België kampen met hetzelfde probleem.

waarom de linkse fracties na de mislukte paars-plus-poging de Koningin adviseerden om een – op papier - betrekkelijk kansloze rechtse combinatie te onderzoeken. Was natuurlijk een kwestie van doorrekenen naar de volgende stap, te vergelijken met het ineens de verkeerde richting uitsprinten van voetbalverdedigers om de buitenspelval te openen. Als de formatie niet meer helemaal gespeeld zou worden over de band zal de Tweede Kamer niet alleen transparanter te werk gaan, maar ook meer verantwoordelijkheid krijgen en moeten nemen voor de formatie. De Kamer zal niet meer de vermoorde onschuld kunnen spelen voor beslissingen in het formatieproces, maar daarvoor zelf verantwoordelijk kunnen worden gehouden. Een laatste punt van meer praktische aard: we zijn gedeeltelijk al zonder het staatshoofd gaan werken in deze formatie, misschien moesten we nu maar doorpakken ook. Daar staan dan weer praktische bezwaren tegenover. Zonder de Koningin formeren holt de rol van de vorst uit, een bovenpartijdig element kan zeker in geval impasses uitkomst bieden, er is vanuit het instituut Koning veel ervaring en kennis opgedaan, en niet in de laatste plaats, we hebben nu eenmaal die traditie. Daarom misschien beter weer allemaal in de oude plooi.

Veel woorden om te reageren op een in wezen eenvoudige stelling. Ik permitteer me die om met mijn 'tegensteller' niet in een eenvoudig 'ja of nee'-Koningschap debat te vervallen. Ik bepleit naar aanleiding van deze formatie ontstane formatiekwesties een tussenoplossing. Voortaan neemt de Tweede Kamer na verkiezingen of een kabinetscrisis zelf het initiatief bij de kabinetsformatie. Niet langer als loutere optie¹² maar als uitgangspunt. Zo wordt in de toekomst voorkomen dat verschillende fracties en groepen volgens verschillende regels het spel gaan spelen. De Tweede Kamer kan na zo'n debat besluiten – de voorzitter van de Eerste Kamer gehoord (dat is voor het welslagen van de hele daaropvolgende operatie politiek gewoonweg verstandig) een informateur aan te stellen. Dat kan net als nu iemand zijn die zich op halve of hele afstand van de politiek bevindt, maar ook – als de kaarten duidelijk liggen – iemand uit de Kamer zelf. Het gaat er om dat er een geschikte bemiddelaar wordt gevonden. Een Tweede Kamer die er in slaagt enquêtecommissies samen te stellen en voordrachten voor de Hoge Raad te beoordelen, moet ook hier een kandidaat kunnen vinden. Die informateur rapporteert aan de Kamer, met een vooraf afgesproken frequentie. Het verantwoordingsgat wordt zo gedicht. De Koning komt in beeld op het moment dat er geformeerd moet worden. De Kamer kan een formateur voordragen die vervolgens door de Koning wordt benoemd. Er is nog een andere mogelijke rol voor het staatshoofd in deze oplossing. Als de onderhandelingen in een impasse raken dan zou de Tweede Kamer ook om koninklijke bemiddeling kunnen vragen. Dat wil zeggen de Koning vragen een conciliatiepoging te doen. Dat kan inhouden dat deze een informateur aanstelt of zelf een ronde van een-op-een gesprekken houdt. Rapportage geschiedt via de voorzitter van de Tweede Kamer die na de poging via de ingezette informateur of zelf (na overleg met de Koning) een verslag uitbrengt aan de Tweede Kamer die daaraan het gevolg kan verbinden dat geraden voorkomt. Op deze wijze kan het staatshoofd in de toekomst een werkelijke en ook de oorspronkelijk bedoelde bemiddelingsrol vervullen. Het loopt ook in de pas met de behoeften die in de afgelopen formatie naar boven kwamen. En...we hoeven er de regels nauwelijks voor te veranderen.

Wim Voermans

¹² Zie artikel 139a RvOTK.