

De benoeming van de informateur bij kabinetsformaties 1981-2010

Naam: Myrthe Romeijn
Studentnr: S1022814
Vak: Bachelor Project Nationale Politiek
Docent: Dr. T.P. Louwse
Bachelor Scriptie
18 juni 2012
Aantal inhoudelijke woorden: 7.549

Inleiding

Een belangrijk politiek moment in Nederland is het formatieproces na de landelijke verkiezingen. Tijdens dit proces wordt er immers bepaald welke partijen de komende vier jaar samen de regering gaan vormen. Tot nu toe heeft de koningin een rol van betekenis gespeeld tijdens de formatie, doordat zij de informateur en formateur mocht benoemen. Een meerderheid van de Tweede Kamer wil echter dat het parlement voortaan zelf het initiatief neemt om de informateur en formateur aan te wijzen. Het formatieproces moet op deze manier transparanter worden en de officiële rol die de koningin tot nu toe speelde bij de formatie zal hierdoor eindigen. Kort na de verkiezingen zal er een debat moeten plaatsvinden in de nieuw verkozen Tweede Kamer waarin besloten wordt wie het formatieproces zal gaan leiden (Boon, 2012). Dit lijkt het formatieproces meer democratisch te maken, omdat het politieke primaat bij het parlement ligt en niet bij de koningin. De vraag die hierbij opkomt, is in hoeverre de koningin daadwerkelijk invloed had op de kabinetsformatie. In dit onderzoek zal er worden gekeken naar de rol die het parlement speelt in de kabinetsformatie. Hebben de adviezen die door de fractievoorzitters worden gegeven, met betrekking tot de benoeming van de informateur, al niet een belangrijke, centrale rol in het formatieproces? Of wordt er door de koningin soms ook van deze parlementaire adviezen afgeweken? Doordat dit onderwerp nu erg veel ter discussie staat, maakt het een onderzoek hiernaar urgent.

Onderzoeksvraag

Eén van de zichtbaarste politieke rollen die door de koningin wordt vervuld, is tijdens de kabinetsformatie. De koningin stelt hierbij de informateurs en formateurs vast, die een belangrijke rol spelen bij de samenstelling van het nieuwe kabinet. De koningin zelf is onschendbaar en kan dus niet worden aangesproken op de keuzes die zij maakt. De benoeming voor een (in)formateur dient hierdoor zoveel mogelijk te gebeuren naar aanleiding van de meerderheidsopvatting van de fractievoorzitters in de Tweede Kamer (Visser, 2008). In de Grondwet wordt alleen het ontslag van het oude kabinet en de benoeming van het nieuwe kabinet behandeld, over de tussenliggende periode en de rol die de koningin daarin speelt, bestaat geen geschreven staatsrecht. Er wordt regelmatig kritiek geuit op de procedure van de kabinetsformatie. Het benoemen van de (in)formateur is een belangrijke beslissing die zelfstandig, zonder medeondertekening van een minister, wordt genomen door de koningin. Ook een punt van kritiek is dat veel zaken die zich tijdens de kabinetsformatie afspelen, niet openbaar zijn (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2012). Het lijkt of het staatshoofd, welke niet gekozen is, ook staatsrechtelijke macht heeft in Nederland.

De rol die de koningin speelt bij de formatie is al langer onderwerp van discussie, maar mede door de kabinetsformatie in 2010 laaide de discussie weer opnieuw op. Dhr. Gerard Schouw (D66), initiatiefnemer van het voorstel tot wijziging van het eigen reglement van orde van de Tweede Kamer, stelt: *‘het parlement heeft geen koninklijke scheidsrechter nodig’* (In NRC Handelsblad, 2012). In 1971 werd de motie Kolfschoten aangenomen door de Tweede Kamer, waarin het al mogelijk werd dat de nieuwe Kamer na de verkiezingen bijeenkomt om in openbare beraadslaging te bekijken of er een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken voor de benoeming van een informateur (Kamerstukken II 1970-1971). Hier is echter na 1971 nooit meer gebruik van gemaakt (Visser, 2008).

De doelstelling van dit onderzoek is enerzijds om meer kennis op te doen over het formatieproces en dan met name de benoeming van de informateur. Bekeken zal worden of de benoeming van de informateur gedaan wordt aan de hand van de adviezen van de fractievoorzitters van de Tweede Kamer of dat andere factoren daar ook een rol bij spelen. Anderzijds is de doelstelling ook van meer praktische aard. De vraag is of er door het minimaliseren van de rol van de koningin bij het formatieproces er een daadwerkelijk probleem opgelost wordt, namelijk een democratisch tekort in het formatieproces. De hoofdvraag die centraal zal staan in dit onderzoek is: *In hoeverre werden de adviezen van de fractievoorzitters van de Tweede Kamer met betrekking tot de benoeming van de informateur(s) tot nu toe meegenomen tijdens de kabinetsformatie?*

Relevantie

Het onderzoek dat in deze scriptie zal worden uitgevoerd, is maatschappelijk relevant, omdat het een bijdrage kan leveren aan de vraag of de nieuw aangenomen wijziging in het reglement van orde van de Tweede Kamer wel nuttig is. Wordt er daadwerkelijk een probleem opgelost door deze wijziging, namelijk het meer democratisch maken van het formatieproces? Of werden de adviezen van de fractievoorzitters en daarmee het parlement altijd al voldoende gewaarborgd in het proces? Met andere woorden: als de rol die de koningin speelt in het formatieproces wordt tenietgedaan, zullen er dan andere informateurs worden benoemd dan als zij haar rol wel behoudt?

De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek komt voort uit de inzichten die worden opgedaan over het formatieproces en de rol die de koningin daarin speelt als staatshoofd. Wijkt de koningin af van de gegeven openbare adviezen of neemt zij deze in het algemeen juist over. Het onderzoek kan een bijdrage leveren aan theorieën over het formatieproces en de rol die een monarch hierin speelt.

Theoretisch kader

Twee belangrijke concepten die allereerst geoperationaliseerd moeten worden zijn die van informateur en formatieproces. Na de Tweede Kamerverkiezingen moet er een nieuw kabinet worden gevormd. De procedure hiervoor bestaat voornamelijk uit ongeschreven recht. Het doel van het formatieproces is het vormen van een kabinet dat kan rekenen op de steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Het kabinet heeft namelijk het vertrouwen van de Kamer nodig om haar beleid uit te kunnen voeren (Parlement en Politiek, 2012). De informateur of informateurs hebben de taak om te onderzoeken welke kabinetscoalities er mogelijk zijn. Dit kan de informateur niet doen naar eigen goeddunken, hij krijgt een opdracht mee waaraan hij zich moet houden. Hoe ver de opdracht reikt die de informateur meekrijgt hangt af van de verkiezingsuitslag. De informateur is als het ware een soort verkenner die gesprekken voert met de fractievoorzitters, politici en andere deskundigen. In zijn eindverslag adviseert de informateur de koningin welke verdere stappen er ondernomen moeten worden om te komen tot 'een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'. Het opstellen van een concept regeerakkoord is een belangrijke taak van de informateur. Een informateur is vaak iemand die iets verder weg staat van de actuele politiek en die zelf als deskundig wordt gezien (Parlement en Politiek, 2012).

De formatie is een belangrijk proces in de Nederlandse politiek, omdat hier wordt besloten welke partijen er gaan samenwerken in het nieuw te vormen kabinet. Kiezers stemmen tijdens de verkiezingen op partijen, maar staan bij het formatieproces volledig buiten spel. Het formatieproces vindt gedeeltelijk plaats achter gesloten deuren, wat het moeilijk maakt om vat te krijgen op de uitkomst. In de grondwet is niet vastgelegd hoe een formatieproces moet verlopen, hoewel in de loop van de tijd wel een vaste procedure in de praktijk is ontstaan. Koningin Beatrix heeft tijdens de kabinetsformaties van 1981-2010 een belangrijke rol gespeeld, doordat het haar taak was de (in)formateur(s) te benoemen. De koningin is onschendbaar en daarom wordt er van haar verwacht geen politieke keuzes te maken. De benoeming van de informateur is dan ook een middel om haar onschendbaarheid te waarborgen, immers de politieke keuzes worden dan door de informateur(s) gemaakt en niet door de koningin. Als het staatshoofd de adviezen overneemt die vanuit het parlement aan haar worden verstrekt, kunnen we deze procedure ook als democratisch gelegitimeerd zien. Immers, het parlement is door het volk gekozen.

In een groot deel van Europa zijn coalitieregeringen de norm, het is dan ook moeilijk om Europese politieke systemen te begrijpen zonder kennis over hoe coalitievorming werkt

(Bogdanor, 1983). In landen waar één partij de meerderheid behaalt, is het vormen van de regering een relatief simpel proces. De formatie wordt dan bepaald door de stem van de kiezers. In Europa is dit het geval in de landen Groot-Brittannië, Spanje en Griekenland. In landen waar er niet één partij is die een meerderheid in het parlement behaalt na verkiezingen, is het formatieproces een stuk complexer (De Winter, 1995). In Nederland zijn coalities van twee, drie of meer partijen niet uitzonderlijk, zelfs de grotere partijen hebben nooit meer dan een derde van het totaal aantal zetels kunnen winnen (Vis, 1983).

In de meeste West-Europese landen zet het staatshoofd de eerste stappen in het formatieproces. De rol van staatshoofd wordt in de constitutionele monarchieën België, Denemarken, Luxemburg, Noorwegen, Spanje, Groot-Brittannië en Nederland vervuld door de monarch. De uitzondering hierop is de constitutionele monarchie Zweden, waar de spreker van de Riksdag het formatieproces in gang zet. In landen zonder een monarchie treedt de president op als staatshoofd (De Winter, 1995).

In Nederland, België en in mindere mate Denemarken wordt gebruikt gemaakt van een informateur tijdens de coalitieonderhandelingen. De informateur onderzoekt in naam van de monarch de mogelijke coalities. Het is de taak van de informateur om de wensen en eisen van mogelijke coalitiepartners helder te krijgen (De Winter, 1995). De informateur onderzoekt welk beleid partijen willen en met wie ze wel of niet willen samenwerken. De koningin wordt geacht boven de partijen te staan en dus geen politieke mening te hebben. Omdat het in Nederland na de verkiezingen vaak onduidelijk is wie er samen een kabinet kunnen gaan vormen, is de benoeming van een informateur essentieel onderdeel van het formatieproces. Door middel van de benoeming van een informateur mandateert de koningin iemand om de coalitiemogelijkheden te onderzoeken. Zo hoeft zij zelf geen politieke keuzes daarin te maken (Vis, 1983). Men kan zich echter afvragen of de keuze voor een informateur ook geen politieke keuze is, immers deze persoon kan er voor kiezen bepaalde partijen uit te nodigen voor de coalitieonderhandelingen en daarmee andere partijen uitsluiten. Zelf zegt de koningin hierover: *'I am no more than a letter-box, the advice comes in and the formation mandates come out'* (Vis, 1983, pp 158).

In parlementaire stelsels wordt de rol die het staatshoofd speelt, beperkt, doordat het een vereiste is dat een coalitie het vertrouwen heeft van de parlementaire meerderheid. In Groot-Brittannië is het de koningin die de premier benoemt. Hierbij is wel de regel dat zij degene benoemt die kan rekenen op een meerderheid in het Lagerhuis. In Duitsland is de taak van de Bondspresident tijdens het formatieproces minimaal. Hij draagt een kandidaat-regeringsleider voor, maar het wordt in principe in de Bondsdag bepaald hoe de coalitie eruit komt te zien en

wie de kandidaten voor het bondskanselierschap zijn. De rol die het staatshoofd speelt in België heeft veel overeenkomsten met Nederland (Koekkoek, 1978). Een verschil is dat in Nederland de partijleiders belangrijke actoren in het formatieproces zijn, terwijl in andere landen als België, Frankrijk, Ierland, Zweden en IJsland de leiders van de partijorganisatie de hoofdrol spelen. In andere West-Europese landen spelen zowel de partijleiders als de top van de partijorganisatie een rol in het formatieproces (De Winter, 1995). De reden hiervoor zijn de verschillen in partijstructuur tussen de landen. De bevoegdheden liggen soms meer bij de fractie, zoals in Nederland, en in andere landen is deze verschoven naar de partijbesturen. In België worden de adviezen van partijvoorzitters niet openbaar gemaakt (Koekkoek, 1978).

Het Nederlandse formatieproces is uniek, omdat de koningin als staatshoofd een formele rol speelt en omdat er een benoeming van een informateur plaatsvindt. In dit onderzoek gaat het dan ook om de casus Nederland op zichzelf, dit proces is niet te vergelijken met andere landen door de verschillende vormen van coalitievormingsprocessen.

Uit de literatuur blijkt dat het staatshoofd zich dient te houden aan de adviezen die vanuit het parlement worden gegeven tijdens een formatieprocedure. Een coalitie heeft immers het vertrouwen van de meerderheid van het parlement nodig om te kunnen regeren. In Nederland is de koningin onschendbaar en wordt zij geacht geen politieke keuzes te maken. Mijn verwachting is daarom dat de benoeming van de informateur door de koningin niet ver zal afwijken van de adviezen die gegeven worden door de fractievoorzitters.

Eerder onderzoek heeft de bewering van de koningin, dat zij niet meer is dan een brievenbus, nog niet gestaafd met een gestructureerde analyse van de adviezen van de fractievoorzitters en wat daar uiteindelijk in de praktijk van terecht is gekomen. Dit onderzoek voegt daarom iets toe aan de kennis en de literatuur die er is over de rol die de koningin speelt tijdens het formatieproces.

Methoden

In dit onderzoek zullen de adviezen voor de benoeming van de informateur(s) door de fractievoorzitters van de Tweede Kamer worden vergeleken met de daadwerkelijk benoemde informateur(s) door de koningin. Om het onderzoek af te bakenen, zal alleen de rol van Beatrix worden onderzocht, mede omdat pas vanaf 1971 de adviezen van de fractievoorzitters openbaar zijn. De eerste formatie van Beatrix was in 1981 (Van Agt II) en de laatste in 2010 (Rutte I). Door middel van een historisch-vergelijkende analyse zullen de verschillende benoemingen van de informateur(s) worden geobserveerd. Elke benoeming van een informateur of informateurs zal als aparte casus worden gezien en vergeleken worden met de

gegeven adviezen van de fractievoorzitters. Alleen de benoeming van de informateur zal worden onderzocht, omdat deze het conceptregerakkoord moet opstellen en ook de formateur bij het staatshoofd aanbeveelt. De formateur is vaak de beoogde minister-president die enkel de formatiebesprekingen afrondt, zoals het verdelen van de portefeuilles (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2012). Voor dit onderzoek is het interessanter om naar het voorafgaande proces van de benoeming van de informateur te kijken, hierbij liggen de mogelijkheden voor coalitievorming namelijk nog open. Bij de benoeming van een formateur zullen door de voorafgaande besprekingen tussen de mogelijke coalitiepartijen en de informateur(s) beperkingen zijn, waardoor de koningin weinig eigen speelruimte meer heeft.

De adviezen van de fractievoorzitters worden openbaar gemaakt in de brief van de informateur(s) die gepubliceerd wordt op Staten-Generaal Digitaal (tot 1995) en Officiële Bekendmakingen (vanaf 1995). In elke brief staat per fractievoorzitter een advies. Dit kan het advies zijn tot het aanwijzen van een specifiek persoon of tot een advies een persoon te benoemen die tot een bepaalde partij behoort. Deze adviezen zullen per partij worden gecodeerd. De codering zal handmatig gebeuren door middel van het lezen en analyseren van de adviezen. De codering bestaat eruit aan te geven welke partij welke wensen heeft voor de benoeming van de informateur(s). Daarnaast zal er worden gekeken naar hoe de zetelverdeling is in het parlement per casus en of er aan de hand van de codering en de zetelverdeling te komen is tot een meerderheidsbesluit voor een informateur. Vervolgens zullen deze gegevens vergeleken worden met de daadwerkelijk benoemde adviseur door de koningin. Bij afwijkende adviezen, de deviate casus, zal er verder onderzocht worden hoe deze mogelijk te verklaren zijn. Bronnen die hiervoor gebruikt zullen worden, zijn Kamerstukken, literatuur over de betreffende casus en mediapublicaties. Soms zal het echter niet mogelijk zijn om de afwijkende casus te verklaren, omdat niet alle stukken en besprekingen openbaar zijn. Er zal op deze manier geprobeerd worden om indirect inzicht te krijgen in de rol die het parlement speelt in het formatieproces. De afweging die de koningin maakt bij de benoeming van de informateur(s) is een persoonlijke keuze die niet openbaar is. In hoeverre zij andere adviezen, zoals die van de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer of die van de vice-president van de Raad van State mee laat wegen, is niet bekend. Alleen het parlement heeft een directe democratische grondslag en daarom zou het kiezen van een informateur op basis van de adviezen die door de fractievoorzitters van het parlement worden gegeven, het meest democratisch zijn. Ook als de koningin het advies opvolgt van een eerdere informateur, kan dit gezien worden als democratisch, de koningin maakt hierin immers zelf

geen politieke afweging. In dit onderzoek gaat het dan ook puur om de analyse van de adviezen die door de fractievoorzitters en door de vorige informateurs worden gegeven.

Kabinetsformatie 2010

Elke formatieprocedure in de periode 1981-2010 is een aparte casus, die zal worden beschreven aan de hand van kamerstukken. Tijdens de meeste formatieprocessen vinden er één of meerdere adviesronden plaats. Hierin geven de fractievoorzitters van de Tweede Kamer hun advies aan koningin Beatrix over wie zij benoemt willen hebben tot informateur. Deze adviezen zullen schematisch in tabellen worden weergegeven per formatieproces. De verzamelde gegevens zullen vervolgens verder worden geanalyseerd. Welke informateurs er elke formatieronde van 1981 tot en met 2006/2007 zijn benoemd en welke adviezen er toen zijn gegeven door de fractievoorzitters is uitgebreid terug te vinden in appendix A. In dit deel van het onderzoek zal enkel de formatieprocedure van 2010 worden besproken, om een goed beeld te krijgen hoe er te werk is gegaan bij dit onderzoek. De formatie van 2010 is het meest recente formatieproces wat heeft plaatsgevonden in Nederland en hiernaast is het ook één van de meest spraakmakende formatieprocessen geweest. In totaal zijn er in 2010 zeven informatierondes geweest onder leiding van vijf verschillende informateurs. Tot driemaal toe heeft er een schriftelijke adviesronde van de fractievoorzitters aan koningin Beatrix plaatsgevonden.

Na de verkiezingen van 9 juni begint het formatieproces van 2010. Als eerste wordt prof. Dr. U. Rosenthal (VVD) benoemd tot informateur om te onderzoeken of er een kabinet mogelijk is waar de grootste partij (VVD) en de grootste winnaar (PVV) deel van uitmaken (Kamerstuk II 32417 nr. 1)¹. Hij adviseert de koningin na zijn informatieronde om een kabinet samengesteld uit het brede midden te onderzoeken (VVD, PvdA, CDA, D66 en GL). Rosenthal beveelt hiertoe aan twee vooraanstaande personen uit VVD- en PvdA-kring aan te stellen als informateurs (Kamerstuk II 32417, nr. 2). De koningin hoort hierop de fractievoorzitters van deze vijf partijen en wijst Mr. H.D. Tjeenk Willink (PvdA), vice-president van de Raad van State, aan als informateur (Kamerstuk II 32417, nr. 3). Op grond van zijn informatieperiode adviseert Tjeenk Willink de koningin om Rosenthal en prof. Drs. J. Wallage (PvdA) te benoemen tot informateurs om de mogelijkheid van een VVD, PvdA, D66 en GL-kabinet te onderzoeken (Kamerstuk II 32417, nr. 4). Rosenthal en Wallage worden benoemd tot informateurs, maar komen tot de conclusie dat een dergelijk kabinet niet haalbaar is. Hierop wordt Ruud Lubbers (CDA) tot informateur benoemd. Deze adviseert de

¹ Omdat er in dit paper veelvuldig gebruikt zal worden gemaakt van kamerstukken, zal er op deze verkorte wijze naar verwezen worden. In appendix B is een volledige lijst met de gebruikte kamerstukken opgenomen.

koningin om Opstelten (VVD) informateur te maken om een kabinet van VVD, CDA en PVV te onderzoeken. De conclusie die Opstelten trekt als informateur, is dat een dergelijke samenwerking niet kan rekenen op voldoende onderling vertrouwen (Rijksoverheid, Kabinetsformatie 2010). Na een derde adviesronde van de fractievoorzitters van de Tweede Kamer benoemt de koningin Herman Tjeenk Willink wederom tot informateur om te informeren over de ontstane situatie en welke stappen er nu genomen dienen te worden (Kamerstuk II 32417, nr. 11). Hij adviseert dat het informatieproces voortgezet kan worden, gericht op een kabinet samengesteld uit de VVD en het CDA, met steun van de PVV. Opstelten wordt opnieuw tot informateur benoemd, overeenkomstig met het advies van Tjeenk Willink, wat uiteindelijk leidt tot een regeerakkoord en een gedoogakkoord (Rijksoverheid, Kabinetsformatie 2010).

In tabel 1 zijn de adviezen met betrekking tot de benoeming van de informateur te zien die gegeven zijn door de fractievoorzitters van de partijen gedurende de drie adviesrondes in 2010.

Tabel 1. Kabinetsformatie 2010

Partij	Aantal zetels na verkiezingen ²	Adviezen fractievoorzitters (Rosenthal) ³	Adviezen fractievoorzitters (Tjeenk Willink) ⁴	Adviezen fractievoorzitters (Tjeenk Willink) ⁵
VVD	31	VVD	VVD & PvdA	VVD (Mark Rutte)
PvdA	30	VVD	VVD & PvdA	Geen duidelijk advies
PVV	24	VVD		VVD (Mark Rutte)
CDA	21	VVD	VVD & PvdA	VVD (Mark Rutte)
SP	15	Pre-informatieronde in TK		Wijfels (CDA) en Marijnissen (SP)
D66	10	VVD	Twee informateurs (geen partijen genoemd)	Informateur op afstand van de actuele politiek
GL	10	VVD	Twee adviseurs (advies Rosenthal)	Informateur op afstand van de actuele politiek
CU	5	VVD		Geen duidelijk advies
SGP	2	VVD		VVD (Mark Rutte)
PvdD	2	VVD (Pieter Winsemius)		Geen informateur
N	150			

² Verkiezingsuitslagen, afkomstig van de databank Verkiezingsuitslagen Tweede Kamer 1918-heden van de Kiesraad, opgehaald van www.verkiezingsuitslagen.nl op 28 april 2012.

³ Kamerstuk II 32417, nr 1

⁴ Kamerstuk II 32417, nr 3

⁵ Kamerstuk II 32417, nr 11

Er zijn nog enkele opmerkingen die bij de tabel moeten worden gemaakt. Zo zijn alleen de partijen die na de verkiezingen voldoende stemmen hebben behaald voor één of meerdere zetels in de kamer in de tabel opgenomen. Dit zijn ook de partijen waarvan de fractievoorzitter advies geeft aan de koningin met betrekking tot de benoeming van de informateur. De partijen staan in volgorde van grootte gerangschikt. In de kolommen 3, 4 en 5 staan de adviezen met betrekking tot de informateur die gegeven zijn door de fractievoorzitters van de Tweede Kamer. Meestal wordt de partij weergegeven die volgens de adviserende partij de informateur zou moeten leveren en soms wordt er een specifieke naam genoemd. In enkele gevallen zijn de adviezen echter niet duidelijk (er wordt dan meestal niet duidelijk een partij genoemd) of wordt er een ander advies gegeven dan de benoeming van een informateur. Dit wordt dan ook in de kolom weergegeven. Boven aan de laatste drie kolommen staat tussen haakjes de naam van de informateur die uiteindelijk is benoemd door de koningin na de adviesronde.

Benoeming informateurs 1981-2010

Een informateur heeft een centrale rol in het formatieproces en kan met keuzes die hij maakt, invloed hebben op het verloop van de formatie. Nederland is een parlementaire democratie waarbij de Tweede Kamer, als rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, een belangrijke controlerende rol speelt. De benoeming van een informateur op basis van de mening van de meerderheid van de fractievoorzitters, is de meest transparante en legitieme manier waarop dit kan gebeuren. Als de koningin de adviezen overneemt van de fractievoorzitters, wordt de benoeming hiermee gedemocratiseerd; immers de meerderheid van de Tweede Kamer is het dan eens met deze benoeming. Niet aan elke benoeming gaat echter een adviesronde van de fractievoorzitters vooraf. In sommige gevallen adviseert de huidige informateur de koningin welke informateur er na hem benoemd dient te worden. Aangezien dit advies gebaseerd is op gesprekken met fractievoorzitters welke gedocumenteerd zijn, is dit ook een transparante en democratische wijze van benoeming. Deze benoeming is dan namelijk indirect gebaseerd op de mening van het parlement, bij monde van de fractievoorzitters die de huidige informateur hebben geadviseerd.

In tabel 2 is er een samenvatting gegeven van alle benoemde informateurs in de periode 1981-2010. In de eerste kolom is het jaartal van het formatieproces weergegeven. In de tweede kolom staat wie er tot informateurs zijn benoemd, met tussen haakjes de partij waarvan zij onderdeel uitmaken. In de laatste kolom staat de wijze waarop de benoeming is gebaseerd.

Tabel 2. Basis benoeming informateurs 1981-2010

Jaar	Benoemde Informateur(s)	Basis van Benoeming
1981	Lubbers (CDA) en De Koning (CDA)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
1981	Lubbers (CDA), De Koning (CDA) en Van Thijn (PvdA)	Staat niets over in de kamerstukken
1981	De Gaay Fortman (CDA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1981	De Galan (PvdA) en Halberstadt (PvdA)	Staat niets over in de kamerstukken
1982	Steenkamp (CDA)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
1982	Van Kemenade (PvdA)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
1982	Scholten (CDA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1986	De Koning (CDA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1989	De Koning (CDA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1989	Lubbers (CDA)	Advies vorige informateur
1994	Tjeenk Wilink (PvdA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1994	De Vries (PvdA), Van Aardenne (VVD) en Vis (D66)	Advies vorige informateur
1994	Tjeenk Willink (PvdA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1994	Kok (PvdA)	Niet in overeenkomst met advies vorige informateur
1998	De Vries (PvdA)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
1998	Kok (PvdA), Zalm (VVD) en Borst-Eilers (D66)	Advies vorige informateur
1999	Tjeenk Willink (PvdA)	Staat niets over in de kamerstukken
2002	Donner (CDA)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
2003	Donner (CDA)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
2003	Donner (CDA) en Leijnse (PvdA)	Advies vorige informateur
2003	Hoekstra (CDA) en Korthals Altes (VVD)	In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
2006/07	Lubbers (CDA)	Staat niets over in de kamerstukken
2006/07	Hoekstra (CDA)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
2006	Wijffels (CDA)	Advies vorige informateur
2010	Rosenthal (VVD)	Meerderheid adviezen fractievoorzitters
2010	Tjeenk Willink (PvdA)	Niet in overeenstemming met adviezen fractievoorzitters en advies vorige informateur
2010	Rosenthal (VVD) en Wallage (PvdA)	Advies vorige informateur
2010	Lubbers (CDA)	Staat niets over in de kamerstukken
2010	Opstelten (VVD)	Advies vorige informateur
2010	Tjeenk Willink (PvdA)	Niet in overeenkomst met adviezen fractievoorzitters
2010	Opstelten (VVD)	Advies vorige informateur
N	31	

In tabel 2 wordt gebruikt gemaakt van verschillende categorieën. ‘*Advies vorige informateur*’ betekent dat de benoeming van de informateur door de koningin in overeenstemming is met het advies wat door de vorige informateur is gegeven. In het geval dat er adviezen zijn gegeven door de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, zijn er twee categorieën mogelijk. De eerste is ‘*meerderheid adviezen fractievoorzitters*’, deze categorie betekent dat van de gedane adviezen van de fractievoorzitters er als het ware een meerderheid van 75+1 zetels voor deze benoeming was en dat de koningin dit advies heeft overgenomen. De gegeven adviezen zijn soms meer gefragmenteerd, waardoor er geen absolute meerderheid is, die het eens is over wie tot informateur benoemd dient te worden. Als in dit geval de beslissing van de koningin wel hetzelfde is als de grootste gemene deler van de adviezen zal dit ‘*in overeenkomst met adviezen fractievoorzitters*’ worden genoemd. In beide gevallen

worden deze benoemingen als democratisch gezien, omdat de koningin de adviezen van de Tweede Kamer overneemt.

Om aan te illustreren hoe bepaald is tot welke categorie een benoeming van een informateur wordt gerekend kan 2010 als voorbeeld genomen worden. In de 3^e kolom van tabel 1 staan de gegeven adviezen van de fractievoorzitters van de eerste adviesronde. Hieruit blijkt dat iedere partij (behalve de SP) een advies geeft om iemand van VVD-huize te benoemen tot informateur. In totaal hebben de partijen die dit adviseren een meerderheid van 135 zetels. In tabel 2 is vervolgens te zien dat de eerste benoeming in 2010, met Rosenthal als informateur, is ingedeeld in de categorie '*meerderheid adviezen fractievoorzitters*'. Rosenthal adviseert hierop de koningin twee informateurs aan te wijzen, één van de VVD en één van de PvdA. Ook van de meerderheid van de fractievoorzitters, zie kolom 4 in tabel 1, krijgt de koningin ditzelfde advies. Echter zij besluit om Tjeenk Willink (PvdA) aan te wijzen als volgende informateur. In tabel 2 is vervolgens te zien dat de eerste benoeming van Tjeenk Willink is gecategoriseerd onder '*niet in overeenstemming met adviezen fractievoorzitters en advies vorige informateur*'. De tweede benoeming van Tjeenk Willink als adviseur is ook niet in overeenstemming met de adviezen van de fractievoorzitters, wat overeenkomt met de gegevens in de 5^e kolom van tabel 1. De andere benoemingen van de informateurs in 2010 zijn niet voorafgegaan door een adviesronde onder de fractievoorzitters. In het algemeen zijn deze benoemingen tot stand gekomen na het advies van de vorige informateur zoals te lezen is in zijn eindbrief, met als uitzondering de benoeming van Lubbers waar niets over in de Kamerstukken staat.

Twee opmerkingen moeten er nog geplaatst worden bij tabel 2. In de adviezen van 1986 wordt het advies gegeven gelijk een formateur te benoemen in plaats van eerst een informateur. Dit wordt niet overgenomen door de koningin, maar de partij waarvan de (in)formateur deel uitmaakt, namelijk CDA, wordt wel overgenomen. Hierdoor wordt deze benoeming toch als in overeenstemming met de adviezen van de fractievoorzitters beoordeeld. Tijdens de eerste adviesronde van 1994 wordt er als grootste gemene deler geadviseerd iemand als informateur aan te wijzen die op afstand van de actuele politiek staat. Herman Tjeenk Willink (PvdA) wordt hierop benoemd. Aangezien Tjeenk Willink op dat moment voorzitter van de Eerste Kamer is, wordt deze benoeming beoordeeld als in overeenkomst met de adviezen van de fractievoorzitters.

In sommige gevallen is in de kolom basis van benoeming de categorie '*staat niets over in Kamerstukken*' opgenomen. Dit houdt in dat in de brief van de informateur geen redenen staan waarom deze benoemd is tot informateur. Er heeft dan geen adviesronde

plaatsgevonden en er is ook geen advies over deze benoeming gegeven door een eventuele eerder informateur, voor zover in de Kamerstukken terug te vinden is. Te zien is dat tot driemaal toe (Kok in 1994 en tweemaal Tjeenk Willink in 2010) de koningin iemand tot informateur benoemd tegen de adviezen van de fractievoorzitters en/of het advies van de vorige informateur in.

Resultaten

Na de dataverzameling zal er vervolgens worden ingegaan op de bespreking van resultaten. Van de in totaal 31 keer dat koningin Beatrix een informateur heeft benoemd in de periode 1981-2010 is dit 23 keer gebeurd volgens de drie beschreven categorieën. Opvallend is de grote hoeveelheid informateurs die zijn benoemd van CDA-huize, gevolgd door informateurs van PvdA- en VVD-afkomst. Dit is te verklaren doordat deze partijen in de jaren 1981-2010 ook na bijna iedere verkiezing behoren tot de drie grootste partijen. De grootste partij levert vaak de informateur, wat ook een overeenstemming lijkt te zijn bij adviezen die worden gegeven door de fractievoorzitters van alle partijen. Bijna alle partijen kennen de partij die het grootst is geworden na de verkiezingen of de partij die de grootste winst heeft geboekt, de meeste rechten toe om de informateur te leveren.

Tabel 3. Frequenties en percentages benoeming informateur 1981-2010

Basis benoeming	Frequentie	Percentages
Advies vorige informateur	8	25.8
Meerderheid adviezen fractievoorzitters	7	22.6
In overeenkomst met adviezen fractievoorzitters	8	25.8
Staat niets over in kamerstukken	5	16.1
Niet in overeenkomst advies fractievoorzitters of vorige informateur	3	9.7
Totaal	31	100.0

In tabel 3 zijn de frequenties en percentages van de basis waarop de benoemingen van de informateurs zijn gebaseerd uiteengezet. Hieruit is op te maken dat in 74,2 procent van de gevallen de benoeming van de informateur op een democratische manier plaatsvindt. Het gebeurt dan namelijk op basis van de adviezen van de fractievoorzitters (in totaal 22,6 + 25,8 = 48,4% van de benoemingen) of naar aanleiding van het advies wat gegeven is door de vorige informateur (25,8% van de benoemingen).

Afwijkende benoemingen

De drie hiervoor beschreven categorieën zijn niet uitputtend voor alle keren dat er een informateur is benoemd in de periode 1981-2010. De acht afwijkende casus zullen hier nader besproken worden. Dit zijn met andere woorden de casus waar geen correspondentie bestaat tussen de gegeven adviezen van de fractievoorzitters of de vorige informateur en het benoemingsbesluit van koningin Beatrix (3 in totaal) en de casus waarover niets over staat in de kamerstukken (5 in totaal).

Van Thijn wordt aan het informateurskoppel Lubbers en De Koning toegevoegd in 1981 om de PvdA tegemoet te komen. Dit is echter niet het advies dat door de fractievoorzitters is gegeven en in de kamerstukken omtrent dit formatieproces is er ook geen verklaring voor de benoeming van Van Thijn als derde informateur te vinden. De informatiepoging onder Lubbers en de Koning dreigt te mislukken door de meningsverschillen tussen de partijen, met name de kandidaat-premier Van Agt zorgt voor veel discussie. Het toevoegen van Van Thijn aan de informateurs kan als een poging worden gezien het informatieteam, tot dan toe bestaande uit twee CDA-ers, wat evenwichtiger samen te stellen (Waltmans, 1981). Van Thijn wordt gezien als een deskundig persoon die zowel loyaal is tegenover Den Uyl, alsook goed ligt bij het CDA. De PvdA zal het premierschap van Van Agt aanvaarden als het regeerakkoord en de zetelverdeling meer de socialistische kant wordt omgebogen (Schwietert & Hillen, 1981).

Zowel de benoeming van De Galan en Halberstadt in 1981, Tjeenk Willink in 1999, als die van Lubbers in 2006 vinden plaats na de crisis van een kabinet. In 1981 en 1999 weten de informateurs het kabinet bij elkaar te houden en kan de ontslag aanvraag worden ingetrokken. In 2006 wordt er een demissionair kabinet gevormd, dat als taak heeft de volgende verkiezingen voor te bereiden. Waarom juist deze personen tot informateur zijn benoemd, is echter onduidelijk en daar kan enkel over gespeculeerd worden. In de Kamerstukken zijn geen adviezen van fractievoorzitters te vinden, enkel de benoeming door de koningin. Transparant zijn deze benoemingen in geen geval te noemen.

De Galan en Halberstadt zijn beide PvdA-economen en krijgen in 1981 de informatieopdracht om het net aangestelde kabinet Van Agt II te lijmen. Het kabinet was gevallen over het financieel-economische beleid en daarom lijkt het betrekken van twee economen bij de kabinetsformatie een verstandige zet. Waarom deze beiden informateurs van PvdA-huize komen en er niet gekozen is voor bijvoorbeeld een informatie-duo van PvdA-CDA is niet duidelijk.

Niet alleen in 1999, maar in totaal vijf keer in de periode 1981-2010 wordt Herman Tjeenk Willink benoemd tot informateur. Tjeenk Willink wordt soms ook wel de ‘onderkoning’ van Nederland genoemd. Hij is sinds 1997 (tot 2012) vice-president van de Raad van State en daarmee een van de belangrijkste adviseurs van de koningin. Voor zijn vice-presidentschap van de Raad van State was hij ook nog zes jaar Senaatsvoorzitter. Dit zijn beide politiek-neutrale functies (NOS, 8 september 2010). Tjeenk Willink is van oorsprong dan wel een PvdA-politicus, maar door zijn functies is hij zowel formeel als in de praktijk op afstand komen te staan van de partijpolitiek (Ten Napel, 2011). Tjeenk Willink is iemand die het vertrouwen geniet op het Binnenhof, zowel van linkse als rechtse zijde. Hij staat bekend als onpartijdig, zakelijk, beminnelijk en altijd op zoek naar overeenstemming tussen partijen (Trouw, 1999). Tjeenk Willink wordt getypeerd als een eerlijke man, zonder vijanden in Den Haag die zichzelf niet snel op de voorgrond stelt (Het Parool, 1999). Uit verschillende media bronnen blijkt wel dat Tjeenk Willink een breed vertrouwen geniet en daarom zijn benoemingen van hem tot informateur weinig discutabel (o.a. Trouw, 1999; Het Parool, 1999).

In 2006 benoemt koningin Beatrix Lubbers tot informateur, na gesprekken met de fractieleiders uit de Tweede Kamer. Uit deze gesprekken komt naar voren dat een meerderheid van de Kamer een doorstart van een minderheidskabinet bestaande uit CDA en VVD steunt. De linkse-oppositiepartijen zien wel het liefst zo snel mogelijk verkiezingen (Het financieele dagblad, 2006). Een benoeming van een informateur uit CDA-huize is geen heel opvallende keuze bij de formatie van een CDA-VVD-kabinet, met de CDA als grootste partij. Door de informateur de opdracht mee te geven een CDA-VVD-minderheidskabinet te formeren die vervroegde verkiezingen uit moeten uitschrijven, doet de koningin recht aan beide kampen van politieke partijen.

In 1994 werd Kok benoemd als informateur na het mislukken van alle eerdere formatie-besprekingen. Hij krijgt de opdracht mee van de koningin om een conceptregeerakkoord te schrijven (Kamerstuk II 23715, nr. 8). Om de impasse te verbreken na de vastgelopen onderhandelingen zou dit conceptregeerakkoord van Kok voorgelegd worden aan de partijen PvdA, CDA, VVD en D66. Al de partijen stelden zich hierna bereid op om verder te gaan met onderhandelen (Irwin, 1995). Kok was de fractievoorzitter van de grootste partij na de verkiezingen in 1994, maar de benoeming van hem als informateur kwam onverwacht in Den Haag. De koningin gaat hiermee in tegen het gegeven advies van de vorige informateur, Tjeenk Willink. Er werd niet iemand van VVD-huize benoemd tot informateur, wat was geadviseerd door Tjeenk Willink, maar van PvdA-huize. Het advies van Tjeenk Willink had

als doel de VVD de verantwoordelijkheid te geven om de polarisatie te verlaten, door velen werd de VVD namelijk gezien als de partij die de eerdere formatiepoging had doen stranden. Voor de afwijkende benoeming van de koningin zijn twee aannemelijke verklaringen die de ronde doen. De eerste is dat dit de wens was van het CDA. Door een leiderschaps crisis in het CDA wilde deze partij voorkomen dat er een centrumrechtse coalitie zou worden gevormd, hiervan zou de fractievoorzitter van de grootste partij, het CDA, immers minister-president worden. Een tweede verklaring is dat de benoeming van Kok tot informateur een signaal van koninklijke ergernis was. Kok was als enige betrokken fractievoorzitter degene die geen blokkades had opgeworpen, in tegenstelling tot de andere partijen (Andeweg, 1994).

In 2010 is er drie keer sprake van een benoeming van een informateur die niet in één van de drie categorieën in te delen is. Twee keer werd Tjeenk Willink benoemd tot informateur, terwijl dit niet in overeenstemming met de adviezen van de fractievoorzitters was en de eerste keer ook niet in overeenstemming met het advies van de vorige informateur, Rosenthal. In zijn tweede eindverslag van 13 september geeft Tjeenk Willink een verklaring waarom hij als informateur werd aangewezen door de koningin. Hij geeft aan dat het een noodzakelijke tussenstap is, omdat in het formatieproces twee staatsrechtelijke gaten zijn gevallen. De uitlatingen van de fractievoorzitters stemmen namelijk niet overeen met het eindverslag van de vorige informateur, Opstelten, en de aan de koningin uitgebrachte adviezen. Aan Tjeenk Willink is de taak om deze ‘gaten’ te dichten (Kamerstuk II 32417, nr. 12).

Ook over de benoeming van Lubbers tot informateur staat niets in de kamerstukken van die formatieperiode. Lubbers is net als Tjeenk Willink een zeer goed bekende van koningin Beatrix, aangezien hij premier was van 1982 tot 1994. Zowel de twee benoemingen van Tjeenk Willink tot informateur en die van Lubbers in 2010 zijn aan te merken als benoemingen van ‘tusseninformateurs’. Het is hun taak om op een zo objectief mogelijke wijze vast te stellen in welke richting het formatieproces kan worden hervat, nadat de eerdere verkenningen waren vastgelopen. De keuze van de koningin voor hen als informateurs kan dan worden aangemerkt als een niet-politieke keuze (Ten Napels, 2011). Tijdens de formatieperiode van 2010 kwam echter de rol van de koningin duidelijk onder vuur te liggen. Door de benoemingen van Lubbers en Tjeenk Willink zou zij het formatieproces hebben vertraagd (o.a. NRC Handelsblad, 2010).

Wat zich aftekent bij het onderzoek naar waarom er afwijkende benoemingen zijn gedaan, is het weinig transparante karakter van de benoemingen. Er worden geen officiële mededelingen gedaan over de redenen waarom iemand tot informateur wordt benoemd. Veel

wordt binnenskamers besproken en over de precieze reden van benoeming kan enkel gespeculeerd worden.

Koningin of Kamer?

Als de koningin niet de adviezen opvolgt van de informateur of de fractievoorzitters is dit uit democratisch oogpunt gezien onwenselijk. Aan de andere kant kan het ook als een meerwaarde worden gezien dat de koningin, als staatshoofd, de patstelling in een kabinetsformatie kan doorbreken (Andeweg, 1994). Als er geen duidelijke Kamermeerderheid is die een informateur kan aanwijzen, heeft de koningin een belangrijke taak om invloed op het formatieproces uit te oefenen. Als de fracties er samen niet uitkomen, moet immers iemand de taak op zich nemen orde in de chaos te scheppen en zorgen dat er tempo in het proces van coalitievorming blijft (Van den Berg, 1994). Hoe groter en dieper de impasse is, hoe meer vrijheid en mogelijkheden voor creativiteit de koningin heeft. In totaal is er in de periode 1981-2010 17 keer een adviesronde geweest waarbij de fractievoorzitters hun advies uitbrachten. Van die 17 keer was er 8 keer geen meerderheid van 75+1 zetels voor een de benoeming van een bepaalde informateur. In deze gevallen kunnen we dus stellen dat er geen overduidelijke meerderheid is in de kamer die een informateur kan aanwijzen.

Door het staatshoofd het voortouw te laten nemen bij het formatieproces kunnen de complexe verhoudingen in de politiek worden omzeild. In de huidige politieke realiteit is de manoeuvreer ruimte van de koningin echter zeer klein geworden, doordat de adviezen van de fractievoorzitters openbaar zijn. Koningin Beatrix bevindt zich in een kwetsbare positie als ze afwijkt van de gegeven adviezen; dit kan namelijk als een politiek standpunt worden gezien (Voermans, 2010).

Wat ook gerealiseerd moet worden, is dat de openbaar gemaakte adviezen niet op zichzelf staan. Het gegeven advies is niet enkel eenrichtingsverkeer, maar komt voort uit een gesprek. Dit gesprek is vertrouwelijk en daar worden geen verdere mededelingen over gedaan. Ook andere namen van mogelijke informateurs die niet in de gepubliceerde adviezen worden genoemd, kunnen tijdens die gesprekken zijn besproken (Van Thijn, 2010).

De regering moet de meerderheid van het vertrouwen van de Tweede Kamer hebben om te kunnen regeren. De Tweede Kamer is hierdoor een belangrijke spil in het politieke bestel. Als de Kamer het voortouw gaat nemen bij het formatieproces, kan dit zorgen voor een groter eigen gevoel van verantwoordelijkheid om te komen tot een werkbare coalitie (Voermans, 2010).

In dit onderzoek is door middel van een historisch-vergelijkende analyse nagegaan in hoeverre de adviezen die gegeven worden aan de koningin ook door haar worden overgenomen. Alle adviezen die gegeven zijn door de fractievoorzitters in de periode 1981-2010 zijn hiervoor schematisch weergegeven in tabellen. Uit tabel 3 blijkt dat van de in totaal 31 keer dat er een informateur is benoemd, dit 23 keer (74,2%) gebeurde door het overnemen van de adviezen die gegeven zijn door de fractievoorzitters en/of de vorige informateur. Dit betekent dat bij een kwart van alle benoemingen dit niet het geval was. Deze gevallen zijn nader onderzocht. Het is moeilijk informatie over deze benoemingen te krijgen, omdat veel niet openbaar is. Over de reden waarom bepaalde personen tot informateur zijn benoemd, worden geen officiële mededelingen gedaan. In drie van deze acht gevallen gaat de benoeming van de koningin echt in tegen de eerder gegeven adviezen, dit is uit democratisch oogpunt een kwalijke zaak.

Zoals al eerder aangestipt, zijn er geen vaste procedures tijdens de formatie van het nieuwe kabinet. Dit kan voor onduidelijkheid zorgen, bijvoorbeeld wanneer worden er adviezen gegeven aan de koningin door de fractievoorzitters? Na de verkiezingen is dit het geval, maar soms gebeurt het ook tijdens het formatieproces nogmaals. Bij de tussentijdse-formatie in 1982, na de val van Van Agt II, wordt er wel een adviesronde gehouden, maar bij de eveneens tussentijdse-formaties van 1999 en 2006 zijn daar geen officiële stukken van. Bij de adviesrondes in 1982, 1994 en 2010 krijgen we te maken met gevallen waarbij maar een deel van de fractievoorzitters hun advies uitbrengt. Dit zijn weliswaar de grote partijen waar waarschijnlijk ook de coalitie uit gevormd moet worden, maar het is toch vreemd te noemen dat de overige fractievoorzitters niet meer om hun advies wordt gevraagd. Voor de transparantie van het formatieproces zouden meer duidelijke regels een uitkomst kunnen bieden.

Bij de adviezen van de fractievoorzitters valt op dat er een bepaalde mate van overeenstemming is over welke partij een informateur mag leveren. De grootste partij en de partij die de meeste zetels gewonnen heeft na de verkiezingen, worden vaak dit recht toebedeeld. Als de verkiezingsuitslag duidelijk is, zoals bijvoorbeeld in 2002, zullen de fractievoorzitters snel overeenstemming bereiken over welke partij de informateur levert. Echter, verkiezingsuitslagen zijn niet altijd even eenduidig. In bijvoorbeeld 2010 ligt het zetelaantal van de twee grootste partijen, de VVD en de PvdA, zo dicht bij elkaar dat op basis hiervan meer fragmentatie is in de adviezen voor de benoeming van de informateur. Hoe duidelijker de verkiezingsuitslag is, hoe meer de taak van de koningin er een is van

procesbegeleider. In het geval er een meer gefragmenteerde uitslag van de verkiezingen is, heeft de koningin ook meer mogelijkheden voor inmenging in het formatieproces. Dit is bijvoorbeeld duidelijk te zien na de verkiezingen van 2010. Er zijn na deze verkiezingen verschillende mogelijkheden om een kabinet samen te stellen die kan rekenen op de meerderheid van de kamer. De keuze voor een bepaalde informateur kan hierdoor het verschil uitmaken, deze kan zich immers richten op een bepaalde coalitiesamenstelling. Na andere verkiezingen waarbij het veel duidelijker is wie de grootste partij is geworden, bijvoorbeeld in 2002, zijn de mogelijkheden van de koningin voor inmenging in het formatieproces miniem. De fractievoorzitters in de Tweede Kamer zullen dan de grootste partij, in het geval van 2002 het CDA, de informateur laten leveren en het voortouw laten nemen bij de formatie.

De rol die de koningin heeft, is in het geval van een gefragmenteerde verkiezingsuitslag wellicht belangrijker te noemen dan bij een duidelijke verkiezingsuitslag. Zij kan dan de knopen doorhakken waardoor het proces niet onnodig vertraagd hoeft te worden door discussies tussen partijen onderling.

Discussie

Uit de literatuur komt naar voren dat het staatshoofd, door haar onschendbare functie, geen politieke keuzes hoort te maken. De adviezen gegeven vanuit het parlement, zouden daarom de basis moeten vormen voor haar beslissing inzake de benoeming van de informateur. De verwachting die aan het begin van deze scriptie is geformuleerd, was dan ook dat de koningin niet ver zal afwijken van de adviezen die gegeven worden door de fractievoorzitters. Dit blijkt inderdaad in grote mate het geval te zijn. Twee keer, beide in 2010, benoemt koningin Beatrix een informateur welke niet overeenkomt met de gegeven adviezen van de fractievoorzitters.

De uitspraak van de koningin dat zij niet meer is dan een brievenbus die de gegeven adviezen doorgeeft (Vis, 1983, pp 158), moet worden ontkend. Uit dit onderzoek blijkt dat de koningin wel degelijk op sommige momenten anders beslist dan conform de aan haar gegeven adviezen. In ‘tussensituaties’, zoals bij de val van een kabinet en bij gefragmenteerde adviezen heeft de koningin zelfs veel eigen ruimte bij het maken van een beslissing. Vooral in 2010 is duidelijk te zien dat een brievenbusfunctie niet de juiste benaming is voor de rol die de koningin speelt bij de benoeming van een informateur. De post wordt niet enkel doorgegeven, in sommige gevallen drukt de koningin er als het ware ook haar stempel op.

In België worden de adviezen van de partijvoorzitters, die daar het advies gaven aan de Koning, niet openbaar gemaakt. Dit zorgt ervoor dat de koning daar meer vrijheid heeft bij de benoeming van de informateur en zijn politieke neutraliteit minder snel in gevaar komt. In

Nederland wordt het in de huidige tijd, waarbij alles steeds meer openbaar wordt door media exposure, bijna onmogelijk om de neutrale rol van de koningin te beschermen. Het overnemen van haar taak in het formatieproces door de Kamer, zorgt ervoor dat er geen discussie meer hoeft te zijn over haar rol. Ook zal dit ten goede komen aan de transparantie en het democratisch gehalte van het formatieproces. De vraag is alleen in hoeverre de Kamer in staat zal zijn om deze beslissing zelf te nemen en of er bij onenigheid toch niet verlangd zal worden naar een neutrale procesbegeleider. In het verleden zijn pogingen om het formatieproces te veranderen immers ook niet succesvol gebleken. Na de motie Kolfshoten is na een eerste poging zelf een informateur aan te wijzen door de Kamer, deze opdracht toch weer teruggegeven aan de koningin.

In de toekomst zal het interessant zijn om een vergelijking te maken tussen de benoeming van de informateur door de koningin en door de Kamer. De Tweede Kamer zal de rol van het staatshoofd om de informateur te benoemen overnemen, te beginnen bij de formatie na de verkiezingen van september 2012.

Conclusie

In de huidige periode is de taak die koningin Beatrix vervult steeds moeilijker geworden. De adviezen die aan haar worden gegeven, worden in steeds verdere mate openbaar gemaakt, wat er voor zorgt dat zij zelf weinig bewegingsruimte heeft om een informateur te benoemen. Haar politieke onschendbaarheid kan hierdoor in gevaar komen. Naar aanleiding van dit onderzoek kan worden gesteld dat de koningin zich in grote mate houdt aan de adviezen die haar worden verstrekt door de fractievoorzitters en door de al eerder benoemde informateurs. Zij maakt soms echter ook gebruik van de ruimte die haar wordt geboden om zelf een keuze te maken bij de benoeming van een informateur. Zoals reeds eerder al besproken zitten aan de benoeming van de informateur door de koningin zowel negatieve als positieve aspecten, maar dit zal bij de benoeming van de informateur door de Kamer niet anders zijn. In de toekomst zal het interessant zijn om te onderzoeken of de benoeming van de informateur door de Tweede Kamer zelf leidt tot een wezenlijk andere uitkomst dan tot nu toe het geval is.

De vraag die centraal staat in deze scriptie is: *In hoeverre werden de adviezen van de fractievoorzitters van de Tweede Kamer met betrekking tot de benoeming van de informateur(s) tot nu toe meegenomen tijdens de kabinetsformatie?* Tijdens het onderzoek blijkt dat de koningin in de meeste gevallen de meerderheid van de adviezen of, bij een meer gefragmenteerde verdeling van de adviezen de grootste gemene deler, overneemt. Alleen bij de benoemingen van Tjeenk Willink in 2010 wijkt zij echt af van de adviezen. Als

eindconclusie kan worden gesteld dat koningin Beatrix in het algemeen de adviezen die aan haar worden gegeven door fractievoorzitters in de Tweede Kamer en/of eerdere informeur(s) overneemt tijdens het formatieproces, maar dat zij er niet voor terugdeinst om als het nodig is ook zelf beslissingen te nemen, vooral als de adviezen meer gefragmenteerd zijn.

Literatuur

- R.B. Andeweg (1994), *'De formatie van de paarse coalitie. Democratisch en politicologisch gehalte van een kabinetsformatie'*, <http://dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/jb-dnpp/jb94/andeweg.pdf>, opgehaald op 6 mei 2012
- J.Th J. van den Berg (1994), *'Een hete zomer op het Binnenhof: de formatie van het kabinet-Kok in zeven paradoxen'*, in: *Socialisme en Democratie*, 51 (1994), 459
- V. Bogdanor (1983), *'Coalition government in Western Europe'*, Londen: Heinemann Educational Books Ltd, pp 1-15
- L. Boon (2012), *"Niet Beatrix, maar Kamer wijst informateur aan – 'dat kon al, maar gebeurde nooit'"*, op NRC.nl, 19 maart 2012
- Het Financieele Dagblad (2006), *'Lubbers effent weg voor Balkenende 3'*, 3 juli 2006
- G.A. Irwin (1995), *'The dutch parliamentary election of 1994'*, *Electoral Studies*, Vol. 14 (1)
- A.K. Koekkoek (1978), *'Partijleiders en kabinetsformatie'*, Academisch Proefschrift VU, Deventer: Kluwer, pp 58-61 en 576-579
- H.M.Th.D. ten Napel (2011), *'De formatie van de verrassende wendingen. Het parlement over de kabinetsformatie van 2010'*, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, Issue 4 volume 2, pp 392-414
- NOS (2010), *'Tjeenk Willink, 'onderkoning' van Nederland'*, <http://nos.nl/artikel/167646-tjeenk-willink-onderkoning-van-nederland.html>, 8 september 2010, opgehaald op 6 mei 2012
- NRC Handelsblad (2010), *'Rutte loopt nu strafroede van de koningin; Zou het met de macht van het staatshoofd in de formatie voortaan afgelopen zijn?'* 9 september 2010
- NRC Handelsblad (2012), *'De Koningin verliest haar rol bij de formatie...'*, 20 maart 2012
- Parlement en Politiek (2012), *'Kabinetsformatie'*, opgehaald van <http://www.parlement.com/>, opgehaald op 14 april 2012
- Parlement & Politiek, *'Van Agt II' en 'Van Agt III'*, <http://www.parlement.com/>, opgehaald op 29 april 2012
- Het Parool (1999), *'Super-informateur voor lijmen de juiste man'*, 26 mei 1999
- Rijksoverheid, *'Kabinetsformatie juli 2006 (Balkenende III)'*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kabinetsformatie/kabinetsformatie-juli-2006> opgehaald op 28 april 2012
- Rijksoverheid, *'Kabinetsformatie 2006/2007 (Balkenende IV)'*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kabinetsformatie/kabinetsformatie-2006-2007>, opgehaald op 28 april 2012
- Rijksoverheid, *'Kabinetsformatie 2010 (Rutte-Verhagen)'*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kabinetsformatie/kabinetsformatie-2010>, opgehaald op 28 april 2012
- Rijksoverheid, *'Kabinetsformaties 1998 en 1994 (Kabinetten Kok-I en Kok-II)'*, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kabinetsformatie/kabinetsformaties-1994-en-1998>, opgehaald op 29 april 2012

C. Schwietert en H. Hillen (1981), *'De formatie van een tijdbom. Het Tweede Kabinet van Agt'*, Haarlem: De Haan, pp 86-90

E. van Thijn (2010), *'De Formatie'*, Amsterdam: Augustus, pp 167-183

Trouw (1999), *'Iedereen in Den Haag vertrouwt informateur'*, redactie politiek, 22 mei 1999

Tweede Kamer der Staten Generaal, *'Rol koningin bij formatie'*, http://www.tweedekamer.nl/hoewerkt_het/verkiezingen_en_kabinetsformatie/rol_koningin_bij_formatie/index.jsp, opgehaald op 26 maart 2012

Tweede Kamer der Staten Generaal, *'Taken formateur'*, http://www.tweedekamer.nl/hoewerkt_het/verkiezingen_en_kabinetsformatie/taken_formateur/index.jsp, opgehaald op 14 april 2012

J. Vis (1983) 'Coalition Government in a Constitutional Monarchy' in Vernon Bogdanor (ed.), *Coalition government in Western Europe* (Londen et al.: Heinemann)

R.K. Visser (2008), *'In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen'*, Amsterdam: Boom, pp 245-257

W.J.M. Voermans (2010), *'Spelregels formatie uit de tijd'*, <https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/16096/S42BW-210092212211.pdf?sequence=5>, opgehaald op 6 mei 2012

H. Waltmans (1981), *'Frommelend naar het Catshuis. De formatie van 1981: personen, feiten, achtergronden, meningen'*, Bussum: Het wereldvenster, pp 35-49

De Winter (1995), 'The Role of Parliament in Government Formation and Resignation', in Herbert Döring (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Mannheim: Centre for European Social Research)

Appendix A

In deze appendix is alle dataverzameling opgenomen van de periode 1981-2006 wat betreft de benoemingen van de informateurs. Alle casus worden hier besproken en tevens is in de tabellen te zien welke adviezen er elke ronde door de fractievoorzitters van de Tweede Kamer zijn uitgebracht met betrekking tot de benoeming van de informateur.

Kabinetsformatie 1981

Na de verkiezingen van 26 mei 1981 begint er een moeizaam formatieproces. Drs. R.F.M. Lubbers (CDA) en drs. J. de Koning (CDA) worden als eersten aangesteld als informateurs (Kamerstuk II 17000, nr. 1). CDA en VVD hebben samen te weinig stemmen behaald om een meerderheidskabinet te vormen en D66 wil alleen deelnemen aan een kabinet waarin ook de PvdA plaatsneemt. Alleen een kabinet bestaande uit CDA, PvdA en D66 lijkt daarom haalbaar. De fractieleiders van het CDA, Van Agt, en van de PvdA, Den Uyl, liggen elkaar echter niet goed. Drs. E. van Thijn (PvdA) wordt toegevoegd aan de informateurs om de PvdA tegemoet te komen (Parlement & Politiek, Van Agt II). De drie informateurs geven de koningin het advies over te gaan tot de formatie van een CDA-, PvdA- en D66-kabinet (Kamerstuk II 17000, nr. 2). Dr. J. Kremers (CDA) en Drs. E. van Thijn (PvdA) krijgen deze formatieopdracht. Het vormen van een kabinet loopt echter stuk, omdat het CDA harde regeringsafspraken wil maken voor het eerste jaar, wat PvdA en D66 van latere zorg vinden (Parlement & Politiek, Van Agt II).

Nadat de koningin wederom adviezen van de fractievoorzitters van de Tweede Kamer heeft ontvangen, benoemt zij mr. dr. W.F. de Gaay Fortman (CDA) tot informateur. In zijn eindverslag adviseert De Gaay Fortman de koningin om toch een kabinet bestaande uit CDA, PvdA en D66 te formeren met de fractievoorzitter van het CDA, Van Agt, als formateur (Kamerstuk II 17000, nr. 4). Het kabinet Van Agt II wordt uiteindelijk op 11 september 1981 beëdigd. De banenplan-crisis zorgt er echter voor dat nog voor de regeringsverklaring is uitgesproken er al een breuk ontstaat. Door onenigheid over het te voeren sociaal en financieel-economisch beleid biedt het kabinet op 16 oktober alweer zijn ontslag in (Parlement & Politiek, formatie Van Agt II). Koningin Beatrix benoemt De Galan en Halberstadt (beiden PvdA) tot informateurs. Zij weten het kabinet toch nog te lijmen en verzoeken de koningin om het ontslag weer in te trekken (Kamerstuk II 17000, nr. 9).

Tabel 4. Kabinetsformatie 1981

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (Lubbers en de Koning) ⁶	Adviezen fractievoorzitters (De Gaay Fortman) ⁷
CDA	48	Twee informateurs CDA	CDA
PvdA	44	CDA	Formateur CDA & PvdA
VVD	26	CDA	Geen duidelijk advies
D66	17	CDA	CDA
PSP	3	S.L. Mansholt (PvdA)	S.L. Mansholt (PvdA) en H.A. de Boer (CDA)
CPN	3	PvdA	Formateur PvdA
SGP	3	Geen duidelijke advies	Geen duidelijke advies
PPR	3	Dr. J. Zijlstra (CDA) of mr. B.W. Biesheuvel (CDA)	CDA & PvdA
RPF	2	Dr. J. Zijlstra (CDA) of mr. W. Scholten (CDA)	CDA
GPV	1	Gelijk formateur of mr. W. Scholten (CDA)	CDA
N	150		

⁶ Kamerstuk II 17000, nr. 1

⁷ Kamerstuk II 17000, nr. 4

Formatie overgangskabinet 1982

Het kabinet Van Agt II wordt op 12 mei 1982 alsnog demissionair. Mr. P.A.J.M. Steenkamp (CDA) wordt hierop aangesteld als informateur door de koningin. In zijn eindverslag geeft hij het advies om over te gaan tot het formeren van een CDA- en D66-minderheidscoalitie (Kamerstuk II 17420 nr. 4). Dit overgangskabinet heeft als voornaamste taak het uitschrijven van nieuwe verkiezingen. Van Agt wordt tot formateur benoemd en op 29 mei 1982 worden de nieuwe bewindslieden beëdigd (Parlement & Politiek, Van Agt III).

Tabel 5. Kabinetsformatie overgangskabinet 1982

Partij	Aantal zetels na verkiezingen ⁸	Adviezen fractievoorzitters (Steenkamp) ⁹
CDA	48	CDA
PvdA	44	CDA
VVD	26	CDA
D66	17	D66
PSP	3	Nieuwe Verkiezingen
CPN	3	Geen duidelijke advies
SGP	3	Geen duidelijke advies
PPR	3	Geen duidelijke advies
RPF	2	Formateur CDA
GPV	1	Geen duidelijke advies
N	150	

Kabinetsformatie 1982

Dhr. J.A. van Kemenade (PvdA) wordt benoemd tot informateur na de verkiezingen van 1982. In zijn eindverslag concludeert hij dat de vorming van een kabinet waarin de PvdA en het CDA zitting hebben niet tot de mogelijkheden behoort. Hij adviseert daarom een vooraanstaand lid uit het CDA of uit de VVD te benoemen tot informateur om een kabinet samengesteld uit CDA-VVD te onderzoeken (Kamerstuk II 17555, nr. 5). Ook wordt er door de fractievoorzitters van de vier grootste partijen opnieuw een advies uitgebracht. De koningin besluit om dhr. W. Scholten (CDA), vice-president Raad van State, te benoemen tot

⁸ Na de val van kabinet Van Agt II zijn er niet meteen nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Kabinet Van Agt III is een overgangskabinet met als belangrijkste taak het uitschrijven van nieuwe verkiezingen. Het aantal zetels per partij in deze tabel is hierdoor hetzelfde als in tabel 4.

⁹ Kamerstuk II 17420, nr. 3

informatuur. In zijn eindverslag deelt hij de bevinding dat er tot de formatie van een CDA-VVD-kabinet kan worden overgegaan onder leiding van een CDA-formateur. Ruud Lubbers wordt benoemd tot formateur en dit leidt tot het kabinet Lubbers I (Kamerstuk II 17555, nr. 6-7).

Tabel 6. Kabinetsformatie 1982

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (Van Kemenade) ¹⁰	Adviezen fractievoorzitters (Scholten) ¹¹
PvdA	47	PvdA (één of meer informateurs)	VVD of CDA
CDA	45	PvdA	CDA
VVD	36	CDA	VVD
D66	6	PvdA	CDA
PSP	3	PvdA (mevr. Hedy d'Ancona)	
SGP	3	Informatuur op afstand van de actuele politiek (W. Scholten)	
CPN	3	Gelijk formateur PvdA (den Uyl)	
PPR	2	PvdA (één of meer informateurs)	
RPF	2	PvdA	
CP	1	PvdA	
GPV	1	W. Albeda (CDA)	
Evangelische Volkspartij	1	PvdA	
N	150		

Kabinetsformatie 1986

Na de verkiezingen van 1986 lag een voortzetting van Lubbers I voor de hand. De CDA en VVD hadden samen nog steeds een meerderheid. J. de Koning (CDA) werd aangesteld als informatuur. Hij stelde een ontwerp-regeerakkoord samen voor een CDA-VVD-kabinet en gaf het advies drs. R.F.M. Lubbers (CDA) te benoemen tot formateur. Zo kwam het kabinet Lubbers II tot stand (Kamerstuk II 19555, nr. 3-4).

¹⁰ Kamerstuk II 17555, nr. 4

¹¹ Kamerstuk II 17555, nr. 6

Tabel 7. Kabinetsformatie 1986

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (De Koning) ¹²
CDA	54	Geen duidelijke advies
PvdA	52	Gelijk formateur CDA (Lubbers)
VVD	27	CDA & VVD of alleen CDA
D66	9	Gelijk formateur CDA, anders informateur CDA
SGP	3	CDA
PPR	2	Gelijk formateur CDA (Lubbers)
PSP	1	Mevr. Sienie Strikwerda (PvdA), mevr. Hannie van Leeuwen (CDA) en dhr. Mohammed Rabbai (GL)
GPV	1	Gelijk formateur CDA (Lubbers)
RPF	1	Gelijk formateur CDA (Lubbers)
N	150	

Kabinetsformatie 1989

Op 8 september 1989 wordt drs. J. de Koning (CDA) aangesteld als informateur om te bekijken welke mogelijkheden er zijn voor de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een meerderheid van de kamer. In zijn verslag van onderzoekswerkzaamheden adviseert De Koning de koningin om een informateur te benoemen uit CDA-kring om de vorming van een centrum-links kabinet te onderzoeken (Kamerstuk II 21132, nr. 4). Hierop wordt dhr. Lubbers (CDA) benoemd tot informateur door de koningin. Zijn conclusie luidt dat een kabinet van CDA en PvdA mogelijk is en hij adviseert iemand van CDA-huize aan te stellen om een dergelijk kabinet samen te stellen (Kamerstuk II 21132, nr. 10). Lubbers wordt zelf benoemd tot formateur, waarna het kabinet Lubbers III aantreedt bestaande uit het CDA en de PvdA.

¹² Kamerstuk II 19555, nr. 4

Tabel 8. Kabinetsformatie 1989

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (De Koning) ¹³
CDA	54	CDA
PvdA	49	CDA & PvdA
VVD	22	Geen duidelijke advies
D66	12	Geen duidelijke advies
GL	6	D66
SGP	3	CDA (protestants-christelijk)
GPV	2	Gelijk formateur Lubbers (CDA)
RPF	1	CDA
CD	1	Geen duidelijke advies
N	150	

Kabinetsformatie 1994

Na de verkiezingen in 1994 wordt de voorzitter van de Eerste Kamer, mr. H.D. Tjeenk Willink (PvdA), benoemd tot informateur (Kamerstuk II 23715, nr. 1). Na zijn eerste informatieronde geeft hij het advies aan de koningin om drie vooraanstaande personen te benoemen uit de kringen van de PvdA, VVD en D66 (Kamerstuk II 23715, nr. 2). Mr. K.G. de Vries (PvdA), drs. G.M.V. van Aardenne (VVD) en mr. J.J. Vis (D66) worden vervolgens aangesteld door de koningin als informateurs om een kabinet samengesteld uit de PvdA, VVD en D66 te onderzoeken. Zij komen in hun eindverslag echter tot de conclusie dat een dergelijk kabinet niet mogelijk is (Kamerstuk II 23715, nr. 4). Nadat de fractievoorzitters van de vier grootste partijen opnieuw hun advies hebben uitbracht, wordt wederom dhr. Tjeenk Willink tot informateur benoemd. In zijn eindverslag geeft hij de koningin in overweging om iemand uit VVD-kring te benoemen tot informateur (Kamerstuk II 23715, nr. 7). Dhr. W. Kok (PvdA) wordt benoemd tot informateur en later ook tot formateur. Op 22 augustus 1994 wordt het kabinet Kok I beëdigd, bestaande uit PvdA, VVD en D66 (Rijksoverheid, Kabinetsformaties 1994 en 1998).

¹³ Kamerstuk II 21132 nr. 4

Tabel 9. Kabinetsformatie 1994

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (Tjeenk Willink) ¹⁴	Adviezen fractievoorzitters (Tjeenk Willink) ¹⁵
PvdA	37	Informatieopdracht, geen duidelijke signatuur genoemd	Geen duidelijk advies
CDA	34	D66 & VVD	D66
VVD	31	Voorzitter van de Eerste Kamer	Informateur op afstand van de actuele politiek
D66	24	Voorzitter van de Eerste Kamer	Informateur op afstand van de actuele politiek
AOV	6	D66	
GL	5	D66 en PvdA	
CD	3	D66	
RPF	3	PvdA	
SGP	2	Informateur op afstand van de actuele politiek	
GPV	2	Gelijk formateur mr. S. Patijn (PvdA)	
SP	2	Laat advies aan andere partijen over	
Unie 55+	1	Geen duidelijke advies	
N	150		

Kabinetsformatie 1998

Mr. K.G. de Vries (PvdA) wordt na de verkiezingen van 6 mei 1998 benoemd tot informateur. De opdracht die hij meekrijgt, is het onderzoek of een voortzetting van de samenwerking tussen de PvdA, VVD en D66 mogelijk is voor de vorming van een kabinet (Kamerstukken II 26024, nr. 1). In het eindverslag van zijn onderzoekswerkzaamheden beveelt De Vries aan dhr. Kok (PvdA), dhr. Zalm (VVD) en mevr. Borst-Eilers (D66) te benoemen tot informateurs om zo een snelle totstandkoming van een kabinet bestaande uit PvdA, VVD en D66 mogelijk te maken. Dit wordt door de koningin ingewilligd (Kamerstuk II 26024, nr. 2). Op 3 augustus 1998 wordt kabinet-Kok II beëdigd.

¹⁴ Kamerstuk II 23715, nr. 1

¹⁵ Kamerstuk II 23715, nr. 7

Tabel 10. Kabinetsformatie 1998

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (De Vries) ¹⁶
PvdA	45	Voortzetten huidige coalitie (PvdA, VVD, D66), geen duidelijk advies m.b.t. informateur
VVD	38	Voortzetten huidige coalitie (PvdA, VVD, D66), geen duidelijk advies m.b.t. informateur
CDA	29	PvdA
D66	14	PvdA
GL	11	Twee informateurs van de PvdA
SP	5	PvdA
RPF	3	Geen duidelijk advies
SGP	3	PvdA
GPV	2	Gelijk formateur W. Kok (PvdA)
N	150	

Kabinetscrisis en formatie 1999

Op 19 mei 1999 biedt minister-president Kok de koningin het ontslag aan van het kabinet Kok II. Dit nadat in de Eerste Kamer de verandering in de Grondwet inzake het correctief referendum is verworpen (Kamerstuk II 26540, nr. 1). De koningin verzoekt mr. H.D. Tjeenk Willink (PvdA) te onderzoeken of de samenwerking tussen de partijen PvdA, VVD en D66 kan worden voortgezet. De bevindingen van Tjeenk Willink zijn zodanig dat hij concludeert dat de samenwerking kan worden hervat. Hij verzoekt dan ook de koningin om de ontslagaanvragen weer in te trekken (Kamerstuk II 26540, nr. 2).

Kabinetsformatie 2002

Op 17 mei 2002 geeft koningin Beatrix mr. J.P.H. Donner (CDA) de informatieopdracht om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor de samenstelling van een kabinet (Kamerstuk II 28375, nr. 1). In zijn eindverslag beveelt Donner aan prof. mr. dr. J.P. Balkenende (CDA) tot formateur te benoemen om zo de vorming van een CDA-, LPF- en VVD-kabinet tot stand te brengen (Kamerstuk II 28375, nr. 22). Dit leidt uiteindelijk tot de totstandkoming van kabinet Balkenende I.

¹⁶ Kamerstuk II 26024, nr. 1

Tabel 11. Kabinetsformatie 2002

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (Donner) ¹⁷
CDA	43	CDA
LPF	26	Geen duidelijk advies
VVD	24	CDA
PvdA	23	CDA
GL	10	CDA
SP	9	CDA
D66	7	Openbaar debat in TK, anders CDA
CU	4	CDA
SGP	2	CDA
LN	2	CDA
N	150	

Kabinetsformatie 2003

Na de verkiezingen van 22 januari 2003 benoemt koningin Beatrix dhr. Donner (CDA) tot informateur met als opdracht te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor de vorming van een kabinet (Kamerstuk II 28637, nr. 5). De eindbevinding van Donner is dat er een kabinet bestaande uit CDA en PvdA mogelijk is en hij vraagt de koningin hierop twee informateurs aan te stellen, één van PvdA-huize en één van CDA-huize (Kamerstuk II 28637, nr. 6). Hierop stelt de koningin prof. Dr. F. Leijnse (PvdA) en Donner aan tot informateurs met de opdracht een dergelijk kabinet te onderzoeken (Kamerstuk II 28637, nr. 10). Zij komen tot de conclusie dat een CDA-PvdA-kabinet niet spoedig tot stand zal kunnen komen door de onderlinge verschillen (Kamerstuk II 28637, nr. 14). De fractievoorzitters van de Tweede Kamer wordt in een nieuwe ronde opnieuw gevraagd advies te geven aan de koningin. Hieruit volgt de informatieopdracht voor mr. R.J. Hoekstra (CDA) en mr. F. Korthals Altes (VVD) om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een kabinetsvorming van CDA en VVD met een andere partij (Kamerstuk II 28637, nr. 17). Uiteindelijk wordt na 125 dagen formatie het kabinet-Balkenende II beëdigd, bestaande uit CDA, VVD en D66.

¹⁷ Kamerstuk II 28375, nr. 1

Tabel 12. Kabinetsformatie 2003

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (Donner) ¹⁸	Adviezen fractievoorzitters (Hoekstra en Korthals Altes) ¹⁹
CDA	44	CDA	CDA & VVD
PvdA	42	CDA	Vice-voorzitter Raad van State
VVD	28	CDA	CDA & VVD
SP	9	CDA	Nieuwe verkiezingen
LPF	8	CDA & PvdA	Geen duidelijk advies
GL	8	CDA & PvdA	CDA
D66	6	Openbaar debat in TK, anders CDA	Fractievoorzitter CDA proeve van regeerakkoord schrijven
CU	3	CDA & PvdA	CDA
SGP	2	CDA	CDA
N	150		

Kabinetsformatie juli 2006

De D66-fractie zegt in 2006 haar steun op aan het kabinet Balkenende II naar aanleiding van een debat over de nationaliteit van Ayaan Hirsi Ali. De ministers en staatssecretarissen van D66 dienen hun ontslag in, waarna ook de overige kabinetsleden hun portefeuille ter beschikking stellen. Minister van Staat, Ruud Lubbers (CDA), wordt door de koningin als informateur aangesteld om te onderzoeken of een demissionair CDA-VVD-kabinet mogelijk is. De taak van het missionaire kabinet is het bevorderen van vervroegde verkiezingen. Na 5 dagen adviseert Lubbers om Balkenende aan te stellen als formateur voor het demissionaire CDA-VVD-kabinet (Rijksoverheid, kabinetsformatie juli 2006).

In zowel 2006, als in 1999 zijn er dus geen adviezen gegeven door de fractievoorzitters aan de koningin. Derhalve zijn deze formatieprocessen toch opgenomen in het onderzoek, omdat dit interessante casus zijn. Het zijn de uitzonderingen op de regel dat de koningin zelfstandig, zonder advies van het parlement, de beslissing tot de benoeming van de informateur neemt.

Kabinetsformatie 2006/2007

Op 22 november 2006 werden de landelijke verkiezingen gehouden. Mr. R.J. Hoekstra (CDA), lid van de Raad van State, werd vervolgens benoemd tot informateur. Zijn taak was te

¹⁸ Kamerstuk II 28637, nr. 5

¹⁹ Kamerstuk II 28637, nr. 17

onderzoeken welke kabinetten er mogelijk waren om te kunnen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal (Rijksoverheid, Kabinetsformatie 2006/2007). Op grond van zijn bevindingen adviseerde Hoekstra de koningin om dr. H.H.F. Wijffels (CDA) te benoemen tot informateur om een kabinet bestaande uit de CDA, PvdA en CU te onderzoeken (Kamerstuk II 30891, nr. 2). Dit advies werd overgenomen door de koningin en Wijffels slaagde erin om een samenwerking tussen bovengenoemde partijen waar te maken.

Tabel 13. Kabinetsformatie 2006/2007

Partij	Aantal zetels na verkiezingen	Adviezen fractievoorzitters (Hoekstra) ²⁰
CDA	41	CDA
PvdA	33	Geen duidelijke advies
SP	25	Pre-informatieronde
VVD	22	CDA
PVV	9	CDA
GL	7	Geen duidelijke advies
CU	6	CDA (R.J. Hoekstra)
D66	3	Pre-informatieronde met informateur die boven partijen staat
PvdD	2	Dr. J.C Terlouw (D66) of mr. A.J. Cnoop Koopmans (PvdA)
SGP	2	CDA
N	150	

²⁰ Kamerstuk II 30891, nr. 1

Appendix B

In deze appendix zijn alle kamerstukken opgenomen die gebruikt zijn in dit paper.

Kamerstuk II 17000 nr. 1, '*Kabinetformatie*', brief van de informateurs drs. R.F.M. Lubbers en drs. J. de Koning, 10 juni 1981

Kamerstuk II 17000 nr. 2, '*Kabinetformatie*', brief van de informateurs drs. R.F.M. Lubbers, drs. J. de Koning en drs. E. Van Thijn, 3 augustus 1981

Kamerstuk II 17000 nr. 4, '*Kabinetformatie*', brief van de informateur mr. dr. W.F. de Gaay Fortman, 2 september 1981

Kamerstuk II 17000 nr. 9, '*Kabinetformatie*', brief van de informateurs dr C. de Galan en drs. V. Halberstadt, 5 november 1981

Kamerstuk II 17420 nr. 3, '*Kabinetcrisis 1982*', brief van de informateur mr. P.A.J.M. Steenkamp, 25 mei 1982

Kamerstuk II 17420 nr. 4, '*Kabinetcrisis 1982*', brief van de informateur mr. P.A.J.M. Steenkamp, 25 mei 1982

Kamerstuk II 17555 nr. 4, '*Kabinetformatie 1982*', brief van de informateur dr. J.A. van Kemenade, 30 september 1982

Kamerstuk II 17555 nr. 5, '*Kabinetformatie 1982*', brief van de informateur dr. J.A. van Kemenade, 30 september 1982

Kamerstuk II 17555 nr. 6-7, '*Kabinetformatie 1982*', brief van de informateur mr. W. Scholten, 30 oktober 1982

Kamerstuk II 19555 nr. 3-4, '*Kabinetformatie 1986*', brief van de informateur drs. J. de Koning, 11 juli 1986

Kamerstuk II 21132 nr. 4, '*Kabinetcrisis en formatie 1989*', brief van de informateur drs. J. de Koning, 13 september 1989

Kamerstuk II 21132 nr. 10, '*Kabinetcrisis en formatie 1989*', brief van de informateur dhr. R.F.M. Lubbers, 27 oktober 1989

Kamerstuk II 23715 nr. 1, '*Kabinetformatie 1994*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 9 mei 1994

Kamerstuk II 23715 nr. 2, '*Kabinetformatie 1994*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 13 mei 1994

Kamerstuk II 23715 nr. 4, '*Kabinetformatie 1994*', brief van de informateurs drs. G.M.V. van Aardenne, mr. J.J. Vis en mr. K.G. de Vries, 27 juni 1994

Kamerstuk II 23715 nr. 7, '*Kabinetformatie 1994*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 6 juli 1994

Kamerstuk II 23715 nr. 8, '*Kabinetformatie 1994*', brief van de informateur W. Kok, 25 juli 1994

Kamerstuk II 26024 nr. 1, '*Kabinetformatie 1998*', brief van de informateur mr. K.G. de Vries, 8 mei 1998

Kamerstuk II 26024 nr. 2, '*Kabinetformatie 1998*', brief van de informateur mr. K.G. de Vries, 13 mei 1998

Kamerstuk II 26540, nr. 1 '*Kabinetcrisis en -formatie 1999*' brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken W. Kok, 19 mei 1999

Kamerstuk II 26540, nr. 2 '*Kabinetcrisis en -formatie 1999*' brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 7 juni 1999

Kamerstuk II 28375 nr. 1, '*Kabinetsformatie 2002*', brief van de informateur mr. J.P.H. Donner, 21 mei 2002

Kamerstuk II 28375, nr. 22, '*Kabinetsformatie 2002*', brief van de informateur mr. J.P.H. Donner, 4 juli 2002

Kamerstuk II 28637, nr. 5, '*Kabinetscrisis en –formatie*', brief van de informateur mr. J.P.H. Donner, 27 januari 2003

Kamerstuk II 28637, nr. 6, '*Kabinetscrisis en –formatie*', brief van de informateur mr. J.P.H. Donner, 3 februari 2003

Kamerstuk II 28637, nr. 10, '*Kabinetscrisis en –formatie*', brief van de informateurs mr. J.P.H. Donner en prof. dr. F. Leijnse, 6 februari 2003

Kamerstuk II 28637, nr. 14, '*Kabinetscrisis en –formatie*', brief van de informateurs mr. J.P.H. Donner en prof. dr. F. Leijnse, 12 april 2003

Kamerstuk II 28637, nr. 17, '*Kabinetscrisis en –formatie*', brief van de informateurs mr. R.J. Hoekstra en mr. F. Korthals Altes, 16 april 2003

Kamerstuk II 30891 nr. 1, '*Kabinetsformatie 2006*', brief van de informateur mr. R.J. Hoekstra, 27 november 2006

Kamerstuk II 30891, nr. 2, '*Kabinetsformatie 2006*', brief van de informateur mr. R.J. Hoekstra, 18 december 2006

Kamerstuk II 32417, nr. 1, '*Kabinetsformatie 2010*', brief van de informateur prof. Dr. U. Rosenthal, 14 juni 2010

Kamerstuk II 32417, nr. 2, '*Kabinetsformatie 2010*', brief van de informateur prof. Dr. U. Rosenthal, 25 juni 2010

Kamerstuk II 32417, nr. 3, '*Kabinetsformatie 2010*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 28 juni 2010

Kamerstuk II 32417, nr. 4, '*Kabinetsformatie 2010*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 5 juli 2010

Kamerstuk II 32417, nr. 11, '*Kabinetsformatie 2010*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 8 september 2010

Kamerstuk II 32417, nr. 12, '*Kabinetsformatie 2010*', brief van de informateur mr. H.D. Tjeenk Willink, 13 september 2010

Kamerstukken II 1970-1971, 10 993, nr 9, gewijzigde motie Kolfshoten, 18 februari 1971