

De Kamer aan zet

De parlementaire weg naar een kabinetsformatie zonder koning

**Masterthesis Political Culture and National Identities
Universiteit Leiden**

Student: Ivar Wiegerinck

Studentnummer: s1198963

E-mailadres: i.wiegerinck@umail.leidenuniv.nl

22 januari 2019

Thesis-supervisor: dr. D.E.J. Smit

Aantal woorden: 18244

Inhoud

Inleiding	2
1. De geschiedenis van de kabinetsformatie	6
2. Eerste aanzetten tot verandering	11
3. Naar een formatie zonder koning	25
4. Reacties en evaluatie	35
Conclusie	41
Bibliografie	43

Inleiding

Op 27 maart 2012 eindigde het tijdperk van bijna tweehonderd jaar van directe betrokkenheid van de koning bij de totstandkoming van kabinetten in Nederland.¹ De Tweede Kamer besloot op die dag aan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer toe te voegen dat na Kamerverkiezingen niet de koning, maar de voorzitter van de Tweede Kamer als eerste aan zet zou zijn bij het verkennen van de mogelijkheden om een nieuw kabinet te vormen. De koning werd hiermee definitief buiten spel gezet.

Vanaf de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813 heeft de koning een belangrijke rol gespeeld bij de vorming van de regering: de koning benoemt en ontslaat ministers, dat is nog altijd het geval. In de beginperiode van het Koninkrijk koos de koning naar eigen goeddunken de ministers in zijn regering. In de loop van de negentiende en twintigste eeuw veranderde de rol van de koning, maar tot 2012 bleef het staatshoofd een rol spelen in de kabinetsformatie. De aanloop naar deze verandering duurde lang. In deze scriptie wordt onderzocht hoe deze rol veranderde, welke ontwikkelingen eraan voorafgingen en waarom juist in 2012 de Kamer besloot de koning definitief buiten spel te zetten in de kabinetsformatie. De hoofdvraag luidt daarom:

Waarom besloot de Tweede Kamer juist in 2012 tot wijziging van het Reglement van Orde waardoor de koning voortaan geen rol meer had in de kabinetsformatie?

Pas na tweehonderd jaar koninkrijk is de praktijk rond het formeren van een kabinet formeel op schrift gesteld, al gaat het feitelijk om een afspraak die de Kamer met zichzelf maakt. De aanpassing van het Reglement van Orde is een relatief eenvoudige ingreep: er hoeft geen wet te worden geschreven en de grondwet blijft ongemoeid. Het is de vraag waarom juist in 2012 die verandering plaatsvond. Daarom is het interessant te bestuderen wat aan de verandering vooraf ging en welke argumenten daarbij doorslaggevend waren.

Om tot een antwoord op deze vraag te komen wordt de ontwikkeling van de rol van de koning bij het vormen van de regering onderzocht. In de negentiende en twintigste eeuw veranderde de verhouding tussen koning en Kamer veelvuldig. De uiteindelijke verandering kwam uiteraard niet uit het niets. Daarom worden ook eerdere pogingen van de Tweede Kamer om de rol van de koning bij regeringsvorming te wijzigen onder de loep genomen. Het zwaartepunt van dit onderzoek ligt bij het waarom van het definitief uitsluiten van de koning bij de kabinetsformatie.

Materiaal en methode

De belangrijkste bron die gebruikt wordt bij dit onderzoek zijn de handelingen van de Kamerdebatten die leidden tot de verandering van het Reglement van Orde. Door de debatten te bestuderen ontstaat een goed beeld van welke partijen welke voor- en tegenargumenten gebruiken voor het wijzigen van het Reglement. Hierdoor wordt ook duidelijk welke verandering optrad in het denken van partijen die de uiteindelijke wijziging mogelijk maakte. In de jaren vóór de definitieve wijziging waren al enkele pogingen gedaan,

¹ *Handelingen Tweede Kamer*, 2011-2012, 27 maart 2012, 68-13-24.

waarbij een meerderheid steeds niet gehaald werd. Bij het onderzoeken van de debatten zal vooral worden gekeken naar argumenten over het formatieproces als geheel en wordt aan argumenten die te maken hebben met de dan heersende waan van de dag, bijvoorbeeld de toen lopende kabinetsformaties, minder aandacht geschonken.

Als aanvullende bron dienen krantenartikelen en opiniestukken die tijdens kritieke momenten in de discussie over de veranderende rol van het staatshoofd werden geschreven. Hierdoor ontstaat ook een goede indruk van wat de opinie in kranten was, op welke manier dit in de pers gepercipieerd werd en welke andere zaken op de achtergrond speelden. Hierbij wordt een zo evenwichtig mogelijke selectie gemaakt van kranten van verschillende politieke kleur, lokaal en regionaal. Op deze manier wordt het onderwerp vanuit verschillende kanten belicht.

Historiografie

Reeds in 1952 verscheen van G.J. Lammers zijn dissertatie over de verhouding tussen de Kroon en de kabinetsformatie.² Lammers behandelt vooral de periode na 1848 en bespreekt hoe verschillende kabinetten na die tijd tot stand kwamen. Hij laat daarbij duidelijk zien dat de invloed van de koning bij de formatie van kabinetten vanaf 1848 allengs verminderde, maar dat op sommige momenten van crisis tijdens formatieprocessen de koning toch een minister naar zijn eigen voorkeur voordraagt. Deze dissertatie geeft een beeld van de rol van de koning van een eeuw daarvoor. In deze scriptie ligt de nadruk op de veranderingen en debatten van na de Tweede Wereldoorlog tot aan 2012.

Er zijn verschillende boeken verschenen met daarin een overzicht van kabinetsformaties in een bepaalde periode. De eerste daarvan is *De Kabinetsformaties 1946-1965* van hoogleraar staatsrecht Frans Duynstee, dat verscheen in 1966.³ In 1971 verscheen van P.F. Maas een overzicht van de kabinetsformaties in de periode 1959-1971.⁴ Het laatste overzicht verscheen in 2016 - onder redactie van Carla van Baalen en Alexander van Kessel - en behandelt de periode 1977 tot 2012.⁵ Deze overzichten onderzoeken de kabinetsformaties per fase en bespreken de bijzonderheden. Ook wordt er gereflecteerd op het proces zelf, waardoor deze werken een goed beeld geven van de veranderende formatieprocedure door de jaren heen.

In 2015 verscheen naar aanleiding van de eerste kabinetsformatie zonder staatshoofd een wetenschappelijke evaluatie. In *Zonder koningin*, het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012, wordt nagegaan hoe de formatie van 2012 verliep zonder inmenging van het staatshoofd.⁶ De nadruk in dit rapport ligt echter op het verloop van de kabinetsformatie na de wijziging van het Reglement van Orde. De totstandkoming van deze wijziging is van ondergeschikte rol in dit boek. Op dat punt focust het onderzoek in deze scriptie zich. Op deze evaluatie wordt in het laatste hoofdstuk van deze scriptie uitgebreider ingegaan.

² G.J. Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie* (IJmuiden 1952).

³ F.J.F.M. Duynstee, *Kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966).

⁴ P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1971* (Den Haag 1982).

⁵ C. van Baalen en A. van Kessel, *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016).

⁶ C. van Baalen, A. van Kessel, *Zonder koningin: het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012* (Amsterdam 2015).

De meest recente studie naar kabinetsformaties is gedaan door historicus Peter Bootsma in zijn proefschrift *Coalitievorming: een vergelijking tussen Duitsland en Nederland*.⁷ Bootsma vergelijkt de coalitievormingsprocedures van Nederland en Duitsland en gaat daarbij vanzelfsprekend in op de rol die het staatshoofd daarin vervult in de Nederlandse situatie. Hij wijdt een kort hoofdstuk aan hoe de koning in Nederland uit het formatieproces verdween, maar gaat niet in op hoe die verandering in het parlement tot stand kwam en welke argumenten daarbij gewisseld werden en doorslaggevend bleken.

De formatie

De formatieprocedure ligt niet vast in de Nederlandse Grondwet. Het woord formatie komt zelfs in de Grondwet niet voor. De procedure is gevormd naar gebruik en gewoonte en is in de geschiedenis steeds aangepast.⁸ De taak die het staatshoofd tot 2012 in de formatie had, vindt wel zijn legitimatie in de grondwet: in de huidige grondwet is vastgelegd dat de minister-president en de overige ministers bij Koninklijk Besluit worden benoemd en ontslagen.⁹

De laatste decennia lag de formatieprocedure ongeveer vast volgens ongeschreven regels. De procedure was daarbij als volgt. Als eerste biedt het kabinet haar ontslag aan aan de koning ter gelegenheid van nieuwe verkiezingen. Na de verkiezing consulteert de koning vaste adviseurs en fractievoorzitters uit de Tweede Kamer, de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer. Daarna worden een of meerdere informateurs aangewezen met een verkennende opdracht. Vervolgens worden een of meer informateurs aangewezen die samen met fractievoorzitters van betrokken partijen tot een regeerakkoord moeten komen.

Als de onderhandelende partijen tot een regeerakkoord zijn gekomen wijst de koning een formateur aan, die in de regel de nieuwe minister-president is. De formateur is belast om in samenspraak met fractievoorzitters personen voor het nieuwe kabinet in te delen. Dan volgt er een constituerende vergadering van de formateur en de kandidaat ministers. Vervolgens wordt het nieuwe kabinet door de koning benoemd en beëdigd. Ten slotte treedt het kabinet in de Tweede Kamer op met een regeringsverklaring en een debat in de Tweede Kamer.¹⁰

Ook na 2012 is de grondwet met betrekking tot de formatie niet gewijzigd, slechts het Reglement van Orde is gewijzigd. De Kamer heeft zich tot die tijd het initiatief van de kabinetsformatie niet toegeëigend, maar had dit wel kunnen doen.¹¹ Dit is te wijten aan ongeschreven regels rond de formatie die hun oorsprong in de historie hebben: de koning stond van oudsher centraal en deze rol is men, ook na de grondwetswijziging van 1848, blijven eerbiedigen.

⁷ P. Bootsma, *Coalitievorming: een vergelijking tussen Duitsland en Nederland* (Amsterdam 2017).

⁸ Maas, *Kabinetsformaties*, 21.

⁹ De Nederlandse Grondwet

<https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkjaj9cwpy1/paragraaf_2_koning_en_ministers> geraadpleegd op 2-10-2018.

¹⁰ Bovend'Eert, Van Baalen en Van Kessel, *Zonder koningin*, 26.

¹¹ P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1971*, 20.

Hoofdstukindeling

In deze scriptie wordt allereerst ingegaan op hoe de procedure van de kabinetsformatie sinds het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden langzaam vorm kreeg en hoe de gang van zaken langzaam veranderde. Daarna wordt onderzocht hoe de kabinetsformaties in zekere zin een vaste vorm kregen en hoe vanaf de twintigste eeuw de formatie in zijn werk ging. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond er een roep om een veranderde procedure. Er kwam kritiek op onder meer het ondemocratische gehalte van de formaties en een roep om meer openbaarheid. Tenslotte wordt uitgebreid bestudeerd op hoe in 2012 uiteindelijk de formatie definitief veranderde en het staatshoofd geen rol meer had.

Er is in de afgelopen twee eeuwen veel kritiek geweest op de manier waarop kabinetten tot stand komen. Kritiekpunten zijn onder andere de geringe invloed van de kiezer op de kabinetsformatie en het gebrek aan openheid bij het totstandkomen van een kabinet en een regeerakkoord. Deze scriptie richt zich niet op deze kritiekpunten en kijkt alleen naar hoe de rol van het staatshoofd in het formatieproces in de loop tot 2012 werd gezien en hoe uiteindelijk in 2012 de rol van het staatshoofd tijdens het formatieproces definitief lijkt uitgespeeld.

In deze scriptie wordt ingegaan op de reacties in de kranten op de verandering en op de reacties op de eerste kabinetsformatie 'nieuwe stijl'. Ook wordt de officiële evaluatie van de eerste formatie sinds de verandering in 2012 behandeld. Omdat het accent in deze scriptie ligt op de periode tot aan de verandering, wordt niet ingegaan op de formatie van 2017.

1. De geschiedenis van de kabinetsformatie

Bij aanvang van het Koninkrijk der Nederlanden kon koning Willem I naar eigen goedvinden ministers benoemen en ontslaan. In de grondwet van 1815 was vastgelegd:

*De Koning stelt Ministeriële Departementen in, benoemt derzelve Hoofden, en ontslaat die naar welgevallen.*¹²

Toen koning Willem I in 1813 aankwam zag hij voor zichzelf een fundamentele en centrale rol weggelegd in het bestuur van het Koninkrijk. Op elk terrein van het bestuur wilde hij zelf de touwtjes in handen hebben: hij regeerde persoonlijk. De Staten-Generaal had slechts een adviesfunctie.¹³ De rol van de Tweede Kamer werd door de koning nauwelijks serieus genomen en tot 1817 benoemde hij zelfs persoonlijk de leden daarvan.¹⁴ Koning Willem I was aan niemand verantwoording schuldig.

De koning kon naar eigen goeddunken ministers benoemen en ontslaan. Het ging dan veelal om vertrouwelingen van de koning. Een kabinet had derhalve ook geen parlementaire basis nodig waar het op steunde. De koning was de enige wetgever en de ministers hadden net als de Staten-Generaal alleen een adviserende functie. Vanaf 1840 werden veranderingen ingezet in de positie van de ministers en de Kamer tegenover de koning. De ministers kregen een meer autonome positie en de Kamer kreeg meer middelen om de ministers te controleren.¹⁵

Dat de koning naar eigen goedvinden de kabinetten samenstelde, zag niemand destijds als een probleem. Wel begon reeds vanaf 1815 de discussie over ministeriële verantwoordelijkheid, een strijd die tot 1848 zou lopen.¹⁶ Het idee van ministeriële verantwoordelijkheid kwam uit het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk, waar het al eeuwen een gebruik was.¹⁷ Toen rond 1830 in Europa verschillende revoluties uitbraken, laaide de discussie over het invoeren van ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland weer op.¹⁸ Vanaf 1830 ontstond daardoor een steeds sterkere roep om een hervorming van de grondwet.

¹² Grondwet van 1815,

<https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi6jejavamzy/zevende_afdeeling_van_den_raad_van_stat_e> geraadpleegd op 1-10-2018.

¹³ I. Seckler, *Onder Koninklijke Voogdij*, in: R. Aerts, C. van Baalen, J. Oddens, D. Smit en H. te Velde, eds. 'In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer' (Den Haag 2015). 279-205, 279.

¹⁴ Ibidem, 281,

¹⁵ Ibidem, 285.

¹⁶ Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, 2.

¹⁷ Ibidem, 3.

¹⁸ N.C.F. van Sas, 'Onder waarborging eener wijze constitutie', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (eds.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917* (Deventer 1998), 114-145.

Grondwetswijziging 1848 en ministeriële verantwoordelijkheid

In 1840 werd de eerste stap gezet richting ministeriële verantwoordelijkheid. Vanaf toen werden ministers verantwoordelijk voor het uitvoeren van wetten en moesten zij zich houden aan de grondwet. Als ministers dat niet deden waren zij vervolgbaar bij de Hoge Raad. Dit feit wordt strafrechtelijke verantwoordelijkheid genoemd. In de praktijk heeft dit nooit gevolgen gehad voor ministers. Een andere belangrijke verandering was de invoering van het contraseign: naast de koning moesten ook ministers voortaan wetten ondertekenen. Dit betekende het definitieve einde van autocratisch bestuur door koning Willem I. Hij kon daar niet mee leven en trad dan ook af. Hij werd opgevolgd door zijn zoon Willem II.¹⁹

De dreiging van revoluties betekende in 1848 een definitieve wijziging van de grondwet en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid.²⁰ Het is aannemelijk dat zonder de revolutiedreiging Willem II niet zou zijn overgegaan tot het accepteren van een herziene grondwet. Tegelijk zou deze wijziging niet mogelijk zijn geweest als er niet jarenlang vanuit liberale zijde studie was gedaan naar de mogelijkheden tot een wijziging.²¹ Liberaal en rechtsgeleerde Johan Rudolph Thorbecke speelde bij die wijziging een hoofdrol.

In 1848 werd de grondwet ingrijpend gewijzigd. Vanaf dan is er een staatkundige ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekende dat de koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn. De Kamer kreeg voortaan het recht op inlichtingen. Ministers konden voortaan door het parlement op de vingers worden getikt als zij zich niet aan de wet hielden. Van een democratische revolutie was echter geen sprake. Zelfs de liberaal Thorbecke wilde niet dat de Kamer te veel macht kreeg. Daarmee zou het volk te veel invloed hebben. Hij stelde een beperkt kiesrecht voor en wilde dat de koning nog enige macht zou behouden.²²

Met deze wijziging van de grondwet veranderde de verhouding tussen de koning en het kabinet ingrijpend. Voortaan waren de ministers verantwoordelijk voor het landsbestuur en stond de koning op afstand, hoewel de soevereiniteit op dat moment nog altijd bij het staatshoofd berustte. Nog steeds was het kabinet geen afspiegeling van de verhoudingen in de Tweede Kamer. Wel was er vanaf toen sprake van een voorstadium van een kabinetsformatie: na de grondwetswijziging kreeg Thorbecke de opdracht een kabinet te formeren.²³

Hiermee is niet gezegd dat vanaf toen het formatieproces een vaste vorm kreeg. Kabinetten in de periode erna werden nu en dan weer gesmeed door de koning. Het parlement had geen enkele zeggenschap over de keuze van ministers. Het kabinet-Van Zuylen van Nijevelt-Loudon (1861-1862) werd door de koning persoonlijk samengesteld en de koning won voor deze formatie geen advies in van Thorbecke, die op dat moment een vooraanstaand figuur in de Nederlandse politiek was. Ook bij kabinetten daarna bemoeide de koning zich nog persoonlijk met het formeren van kabinetten.²⁴ Wel was de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid een eerste grote verandering in de verhouding tussen staatshoofd en ministers.

¹⁹ D. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (Amsterdam 2011), 21.

²⁰ Van Sas, 'Onder waarborging eener wijze constitutie', 135.

²¹ *Ibidem*, 137.

²² Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 22.

²³ Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie*, 52, 53.

²⁴ *Ibidem*, 62.

De tweede helft van de negentiende eeuw

In Thorbeckes periode bestonden er nog geen politieke partijen in de Tweede Kamer. Kamerleden van liberale signatuur vormden theoretisch een meerderheid, maar doordat er onder hen grote verdeeldheid was lukte het liberalen vaak niet om een liberaal kabinet te vormen.²⁵ Ook in de periode na de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid bleef de koning zich intensief met de kabinetsformatie bemoeien en liet hij blijken welke departementen er volgens hem zouden moeten worden ingesteld. Bij de vorming van het kabinet-Thorbecke in 1849 is de invloed van de koning nog groot. Het kabinet had bij aantreden geen programma, maar Thorbecke liet aan de Kamer weten “wacht op onze daden”.²⁶

In de jaren 1866-1888 ontbrak een samenhangende liberale meerderheid nog altijd en ook de confessionelen konden geen meerderheid bij elkaar krijgen. Daardoor was het in deze jaren niet mogelijk om een kabinetsformatie op te zetten vanuit een Kamermeerderheid. Dit betekende dat de koning zich vrij voelde om zelf richting te geven aan de kabinetsformatie. De confessionele stroming in de Kamer had een meer monarchale houding, waardoor zij de koning die vrijheid ook gunden. De liberalen in de Kamer waren door onderlinge verdeeldheid lamgeslagen waardoor zij tegen deze gang van zaken ook geen weerstand konden bieden.²⁷

Vanaf de jaren 1890 wordt het partijwezen steeds belangrijker. De verkiezingsuitslagen wisselden steeds meer en kabinetten werden, met enkele uitzonderingen daargelaten, gestoeld op een meerderheid in de Tweede Kamer. De liberalen waren nog altijd verdeeld waardoor de koning bij sommige kabinetsformaties toch een sturende rol had.²⁸ Koningin-regentes Emma wendde zich voor de kabinetsformatie tot de voorzitters van de Tweede Kamer en Eerste Kamer, iets wat tot 2012 usance bleef. Met de opkomst van politieke partijen werd de rol van de koning bij kabinetsformaties minder belangrijk. Kabinetten werden meer een afspiegeling van verhoudingen in de Kamer.²⁹

Wilhelmina

Bij de formatie van het kabinet-De Meester in 1907 nam koningin Wilhelmina weer een leidende rol op zich. In de Kamer was daaraan voorafgaand grote verdeeldheid over de begroting van het ministerie van Oorlog. Links en rechts in de Kamer vertrouwden elkaar volstrekt niet.³⁰ Koningin Wilhelmina, toen 27 jaar, wilde een extraparlamenteair kabinet dat bestond uit gematigde liberalen en confessionelen. Ze hoopte daarmee de spanning tussen links en rechts te neutraliseren. Ondanks de ministeriële verantwoordelijkheid spande Wilhelmina zich achter de schermen in voor dit kabinet, waarbij ze zich ook nadrukkelijk met de inhoud van de kabinetsplannen bemoeide.³¹

²⁵ Ibidem, 48.

²⁶ Ibidem, 53.

²⁷ Ibidem, 66.

²⁸ Ibidem, 75.

²⁹ Ibidem, 80.

³⁰ J. de Bruijn, *Wilhelmina formeert. De kabinetscrisis van 1907-1908* (Amsterdam 2011), 47.

³¹ De Bruijn *Wilhelmina formeert*, 53.

Colijns vijfde kabinet in 1939

In 1939 werd nogmaals sterk afgeweken van de normale gang van zaken bij een kabinetsformatie. Na de verkiezingen werden niet de fractievoorzitters van alle partijen geraadpleegd, maar nam Wilhelmina samen met Hendrikus Colijn van de ARP het voortouw bij het formeren van het koninklijk kabinet Colijn-V.³² Voor Wilhelmina was de onrust in Europa een reden om zelf de touwtjes in handen te nemen: zij wilde een sterk en stabiel kabinet.³³ Het kabinet dat tot stand kwam was een extra-parlementair kabinet waarin veel van de deelnemende ministers geen binding hadden met de Kamer, zoals dat wel gebruikelijk was.³⁴

Bij de presentatie van het kabinet was er vanuit de Kamer veel weerstand. Omdat het kabinet buiten de Kamerfracties om was geformeerd zag men het als een aanval op de positie van de partijen in de Tweede Kamer. Colijn was weliswaar al dertig jaar lang een gerespecteerd politicus, maar in dit kabinet herkende de Kamer zich niet. Vooral de rooms-katholieken waren tegen. De sociaal-democratische fractie had bij voorbaat al moeite met Colijn.³⁵ Vrijwel direct na de presentatie werd een motie van afkeuring tegen het kabinet ingediend en kon de formatie weer van voor af aan beginnen.³⁶

Na de Tweede Wereldoorlog

In 1941 maakte koningin Wilhelmina plannen voor een Nederland na de Tweede Wereldoorlog. In haar toekomstplannen was weinig ruimte meer voor het parlement. Prinses Juliana schreef in correspondentie met haar moeder dat zij het 'een beetje gek tegenover het Nederlandse volk' vond als dat niet haar eigen vertegenwoordiging kon kiezen in de Staten-Generaal. Daarnaast verweet Juliana Wilhelmina dat zij zich als een 'oude Romanov' zou gedragen en zich te vaak denigrerend uitliet over 'onze allerbeste mensen'.³⁷

Na de Tweede Wereldoorlog weigerde Wilhelmina een kabinetsbesluit tot het vormen van een noodparlement te ondertekenen. Het regeringsvacuüm dat was ontstaan door de oorlog gebruikte zij om haar eigen plannen door te drukken, met steun van delen van het verzet. De parlementaire traditie in Nederland bleek echter diep geworteld te zijn en men kon de plannen van Wilhelmina naast zich neerleggen. In oktober 1945 bleek tijdens een debat dat er een groot gedeeld vertrouwen bestond in de parlementaire democratie.³⁸

Conclusie

Het tot stand komen van de formatieprocedure zoals die in het grootste deel van de twintigste eeuw heeft bestaan, is een lang proces geweest. Koning en Kamer hebben

³² D. Slijkerman, 'Het politieke primaat: van Koning naar kabinet naar Kamer naar kiezers', in: C. van Baalen, H. Goslinga, A. van Kessel, J Ramakers, . Reiding, J. Turpijn (eds.), *De Republiek van Oranje, 1813-2013 Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2013* (Amsterdam 2013), 35-47, 38.

³³ G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie. De geschiedenis van de kabinetsformaties 1933-1939* (Leiden 1993), 883.

³⁴ Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie*, 968.

³⁵ Ibidem, 948.

³⁶ P. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid* (Nijmegen 2002), 78.

³⁷ Slijkerman, 'Het politieke primaat', 39.

³⁸ Ibidem, 42.

zoekenderwijs een vorm gevonden die zij goed vonden werken. Die vorm is echter nooit wettelijk vastgelegd en daarvan is ook meermaals afgeweken. De invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid betekende de grootste verandering in de verhouding tussen staatshoofd en Kamer, maar het staatshoofd is altijd betrokken gebleven bij de formatie.

2. Eerste aanzetten tot verandering

Commissie-Cals/Donner

Tot de Tweede Wereldoorlog was er nauwelijks betrokkenheid van het parlement bij de Kabinetsformatie.³⁹ In de jaren zestig vonden er maatschappelijke veranderingen plaats die ook hun weerslag hadden in de politiek. De zuilenstructuur viel weg en elites en gezag werden minder vanzelfsprekend. Kiezers bleken niet vanzelfsprekend trouw aan hun 'oude partij'. Deze nieuwe maatschappelijke verhoudingen waren sterk merkbaar in de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 1967. Voor het eerst sinds 1918 haalde de confessionele partijen samen geen vijftig procent van de stemmen meer.⁴⁰

De grote winnaars van deze verkiezing waren nieuwkomer D'66 en relatieve nieuwkomer de Boerenpartij. Die laatste partij haalde zeven zetels en bleek ook in de grote steden aanhang te hebben. D'66, dat ook zeven zetels haalde, bleek vooral een bedreiging voor de KVP en de PvdA, die beiden sterk verloren in deze verkiezing.⁴¹ Binnen de PvdA en de KVP zorgde dit voor onrust. Zo ontstond binnen de PvdA roep om verandering van de partij en kwam vernieuwingsbeweging Nieuw Links op. Bovendien ontstond in de jaren daarna een rechtse afsplitsing: DS'70.⁴² Ook de KVP kende in een afsplitsing: de Politieke Partij Radicalen (PPR) ontstond.⁴³ De VVD had het minst last van de veranderende tijden, maar ook binnen die partij rees de vraag over vernieuwing van de partij.⁴⁴

Om om te gaan met deze nieuwe situatie konden partijen inzetten op drie strategieën. Ten eerste was er de mogelijkheid om de partijpolitiek sterker aan te zetten en met fellere standpunten meer afstand van andere partijen te creëren. Ten tweede konden partijen juist meer samenwerken en stembusakkoorden sluiten: zorgen dat de kiezer een duidelijke keuze tussen partijpolitieke blokken kon maken. Ten derde ontstond er de roep tot een verandering van het kiesstelsel en de manier waarop kabinetsformaties zouden moeten verlopen.⁴⁵ Om vooral dit laatste te onderzoeken werd per koninklijk besluit de staatscommissie-Cals/Donner ingesteld om de mogelijkheden tot een herziening van de grondwet te onderzoeken.⁴⁶

In 1971 wordt daarvan het eindrapport gepubliceerd.⁴⁷ In de inleiding daarvan schrijven Cals en Donner dat de 'tegenwoordige tijd' wordt gekenmerkt door 'allerlei verandering in het staatkundig en maatschappelijk leven'. Zij schrijven dat veel van de

³⁹ C. van Baalen, P. Bovend'Eert en A. van Kessel, 'De positie van de Koning bij de kabinetsformatie', in: T. de Graaf, W. Kok, M. Rutte e.a., *Kwetsbaar koningschap. Voor en tegen de modernisering van de monarchie* (Amsterdam 2015), 125-139, 126.

⁴⁰ J.W. Brouwer, 'Hergroepering der partijen?' in: J. van Merriënboer en C. van Baalen eds., *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong 1967-1971* (Amsterdam 2013) 59-79, 59.

⁴¹ Brouwer, 'Hergroepering der partijen?', 59.

⁴² *Ibidem*, 69.

⁴³ *Ibidem*, 64.

⁴⁴ *Ibidem*, 59.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Parlement.com, Staatscommissie-Cals/Donner

<https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlywz/staatscommissie_cals_donner>, geraadpleegd op 21-12-2019.

⁴⁷ J.M.L.Th. Cals en A.M. Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (Den Haag 1971).

bepalingen in de grondwet zijn geschreven in een tijd waarin andere verhoudingen en problemen speelden. De 'ouderdom' van de grondwet heeft volgens hen daarom een 'keerzijde'. Cals en Donner stellen dat de spanningen die leidden tot grondwetswijzigingen in 1848 en 1887 zijn overwonnen, maar dat er nu sprake is van een nieuwe situatie door 'streven naar emancipatie van verschillende grote groepen der bevolking'. Volgens de commissie biedt de grondwet voldoende ruimte om veranderingen in de maatschappij op te vangen.⁴⁸

Voorstel tot verandering grondwet in 1971

In 1971 deed de Kamer een eerste poging om de regie bij kabinetsformaties meer in handen te krijgen. Kamerleden Ed van Thijn (PvdA), Jacques Aarden (PPR) en Anneke Goudsmit (D'66) dienden een voorstel in tot wijziging van de grondwet. Zij stelden voor dat bij Tweede Kamerverkiezingen kiezers niet alleen Kamerleden konden kiezen, maar ook een formateur. De gekozen formateur zou dan automatisch minister-president worden.⁴⁹

De indieners van het voorstel tot verandering van de grondwet refereerden aan de staatscommissie-Cals/Donner van de regering die onderzoek had gedaan naar mogelijke constitutionele verandering van het bestel. De commissie zag een toenemend 'verlangen naar vernieuwing'. De staatscommissie stelde vast dat het huidige bestel voor een deel 'onbevredigend' was. Dat de kiezers geen rechtstreekse invloed hadden op de vorming van kabinetten was volgens de staatscommissie een 'belangrijk manco'. Volgens Van Thijn, Aarden en Goudsmit was het grote voordeel van deze wijziging dat de kiezers meer invloed kregen op de vorming van een regering, zonder dat de grondslagen van het parlementaire stelsel werden aangetast. Volgens hen hadden kiezers in de situatie toentertijd 'volstrekt onvoldoende' invloed op de vraag wie formateur zou worden en hoe de nieuw te vormen regering zou worden samengesteld.⁵⁰

Een voorstel waar binnen de commissie een meerderheid voor bleek te zijn was het aanpassen van de kiesprocedure: de kiezer zou naast het uitbrengen van een stem op een Kamerlid, ook een stem kunnen uitbrengen op een formateur. Als een formateur de absolute meerderheid zou halen na de verkiezing, zou deze aan de slag gaan met het formeren van een nieuw kabinet. Mocht die absolute meerderheid ontbreken, dan zou de formatie lopen volgens de 'oude procedure': het staatshoofd zou aan zet zijn. De indieners van het voorstel tot wijziging van de grondwet zagen dit idee van de staatscommissie wel zitten, al zagen zij wel graag dat de 'oude procedure' dan wettelijk werd vastgesteld en niet volgens ongeschreven regels zou verlopen zoals tot dan toe gebruik was.

De praktijk zagen de indieners van het voorstel als volgt voor zich. Vóór de verkiezingen zouden partijen samenwerken en gezamenlijk een formateur naar voren schuiven. Alleen Tweede Kamerleden zouden een formateur kunnen 'nomineren', omdat anders de lijst van formateurs op het kiesbiljet te onoverzichtelijk zou worden. Zij lieten nadrukkelijk in het midden of zij ook alleen formateurs uit hun midden kunnen kiezen, of dat

⁴⁸ Cals en Donner, *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies*, 17.

⁴⁹ *Voorstel van wet van de heer Van Thijn, mejuffrouw Goudsmit en de heer Aarden tot het in overweging nemen van een verandering in de Grondwet, strekkende tot het geven van meer rechtstreekse invloed aan de kiezers op de kabinetsvorming*, Kamerstuk Tweede Kamer, 1970-1971, kamerstuknummer 10993, ondernummer 3.

⁵⁰ *Ibidem*.

ook iemand buiten de Kamer als kandidaat-formateur kon worden aangewezen voor de volgende verkiezingen. De volgorde van de kandidaat-formatoren op het stembiljet zou moeten worden bepaald door het aantal aanbevelingen van Kamerleden.

De verkiezingsdebatten zouden volgens de indieners helderder worden. De kandidaat-formatoren zouden duidelijk het door hun gewenste beleid kunnen verdedigen, waardoor de keuze voor de kiezers eenvoudiger zou worden. Als na de verkiezingen een formateur een absolute meerderheid had behaald, kan deze meteen aan de slag met het vormen van een kabinet. Andere partijen die hun steun van te voren hebben toegezegd zouden welwillender het formatieproces ingaan en meer bereid zijn om tot een coalitie te komen dan in de oude situatie het geval was.⁵¹

Tijdens het debat over dit voorstel blijkt dat Ed van Thijn deze wijziging vooral noodzakelijk acht vanwege de versplintering in de Tweede Kamer. Van Thijn signaleert een 'falend' politiek systeem waarbij de burger onmondig is. Bij de verkiezingen van 1969 versplinterde de Kamer meer dan daarvoor en bleef dertig procent van de kiesgerechtigden thuis. Het van te voren samenbinden van partijen onder een kandidaat-formateur zou, zoals ook in het voorstel staat, samenwerking tussen partijen bevorderen, meer duidelijkheid voor kiezers verschaffen en voor meer invloed van de kiezers zorgen.⁵²

Van Thijn merkt tijdens het debat op dat het 'miraculeus' zou zijn als het parlementair bestel, dat stamt uit de negentiende eeuw, onveranderd zou blijven. Veranderingen horen bij een samenleving volgens hem. Bovendien, merkt hij op, is het Nederlandse politieke systeem uniek in de wereld: de meeste democratieën kennen niet een parlement met zoveel verschillende politieke partijen. Ook landen die evenredige vertegenwoordiging kennen zijn zeldzaam. Dit stemt volgens Van Thijn tot nadenken over hoe het Nederlandse parlementaire stelsel zou behoren te functioneren. Vooral over de vraag wie bepaalt wie er regeert en wie niet.⁵³

De veranderingen in de maatschappij, waarbij elites en autoriteit toenemend in twijfel worden getrokken, spelen hierbij volgens Van Thijn een belangrijke rol. Hij merkt op dat de verzuiling geleidelijk aan het verdwijnen is. De samenleving bestaat steeds minder uit afgesloten volksdelen die trouw hun leiders volgen, maar steeds meer uit mondige burgers. De politiek gaat steeds meer draaien om communicatie met de kiezers, die hun invloed van onderop vaker laten gelden. De uitdaging die Van Thijn ziet is het aanpassen van het politieke systeem aan 'veranderingen in de maatschappijstructuur'. Daar hoort meer invloed van de kiezers op de regeringsvorming volgens hem bij.⁵⁴

Vanuit de ARP en de CPN wordt Van Thijn gevraagd of hij niet de facto pleit voor een tweepartijstelsel in Nederland. Volgens hen zou dit voorstel ertoe kunnen leiden dat het conservatieve blok in de Tweede Kamer onder een kandidaat-formateur zou gaan opereren, en het progressieve blok zich zou verenigen onder een progressieve kandidaat-formateur. In zijn beantwoording stelt Van Thijn dat hij een dergelijke ontwikkeling niet uitsluit, maar stelt dat het Nederlandse politieke landschap dusdanig divers is dat er altijd wel een derde of vierde stroming zal ontstaan.⁵⁵

⁵¹ Voorstel van wet van Van Thijn, Goudsmit en de heer Aarden.

⁵² *Handelingen Tweede Kamer*, 1970-1971, 18 februari 1971, 55-2888.

⁵³ *Ibidem*, 2889.

⁵⁴ *Ibidem*, 2890.

⁵⁵ *Ibidem*. 2892.

VVD'er Molly Geertsema heeft als tegenwerping richting Van Thijn dat zijn idee zal leiden tot 'eenheidsworsten', als van te voren het beleid van partijen in stembusakkoorden onder een kandidaat-formateur wordt vastgelegd. Ook is Geertsema van mening dat een dergelijk systeem de keuzevrijheid van kiezers inperkt omdat zij geen invloed hebben op de samenstellingen. Het voorgestelde systeem zou volgens hem dan ook contraproductief werken: de kiezers krijgen niet meer, maar juist minder invloed op de regeringsvorming. Van Thijn geeft Geertsema hierin deels gelijk. Volgens hem zou de 'macro-invloed' toenemen maar de 'micro-invloed' van de kiezer afnemen.⁵⁶

Antoon Veerman (ARP) komt met een vergelijkbare tegenwerping. Hij ziet juist een meerwaarde in een pluriform politiek landschap. Politieke partijen zouden moeten communiceren en overleggen met hun achterban en die ideeën in de Kamer tot uitdrukking moeten brengen. Hij ziet wel degelijk 'haperingen' in het politieke systeem en is bereid daaraan iets te doen, maar noemt andere oplossingen zoals het invoeren van een kiesdrempel. Veermans sterkste bezwaar is het polariserende effect dat de grondwetswijziging tot gevolg zal hebben.⁵⁷

Bert Haars (CHU) heeft bezwaar tegen het idee dat de gekozen formateur, mocht hij slagen in zijn formatie, automatisch minister-president wordt. De formateur zou zich dan niet meer aan zijn opdracht kunnen onttrekken omdat hij door 'volkswil' in die positie is geplaatst. Het is volgens Haars lastig om weer van zo iemand af te komen. Van Thijn werpt haar tegen dat de minister-president nog altijd verantwoording moet afleggen aan het parlement en dat het parlement hem altijd kan wegsturen. Haars brengt daar tegenin dat dat alleen kan als het parlement zelf ook vertrekt, wat een barrière betekent om tot een dergelijke beslissing te komen.⁵⁸

Bij de stemming over dit voorstel tot wijziging van de grondwet stemmen KVP, SGP, ARP, de Boerenpartij, de VVD, de PSP en de CPN tegen. Daarmee is er geen meerderheid voor het voorstel en wordt het door de indieners teruggetrokken.⁵⁹

Motie-Kolfschoten

Tijdens het debat over het voorstel van Van Thijn cs. diende KVP-Kamerlid Hans Kolfschoten een motie in waardoor het mogelijk moest worden dat de Kamer na verkiezingen zelf een formateur zou aandragen. Vermoedelijk was deze motie bedoeld om het voorstel van Van Thijn de wind uit de zeilen te halen. Het doel van de motie was 'streven naar meer openbaarheid ten aanzien van politieke besluitvorming'. Volgens de motie zouden na verkiezingen de fractievoorzitters in de Kamer gezamenlijk besluiten wie er als kabinetsformateur zou worden aangewezen. Dit zou moeten gebeuren tijdens een openbare beraadslaging. De motie sprak niet over het buitenspel zetten van het staatshoofd.⁶⁰

D66-leider Hans van Mierlo liet tijdens een debat weten niets te zien in de motie. Daarbij speelde ongetwijfeld een rol dat de motie een ondermijning was van het voorstel tot wijziging van de grondwet van zijn partijgenoot Goudsmit. Volgens Van Mierlo was de motie-Kolfschoten een 'schijnvernieuwing' die waarschijnlijk juist aanleiding zou geven tot

⁵⁶ Ibidem, 2894.

⁵⁷ *Handelingen Tweede Kamer*, 1970-1971, 17 februari 1971, 66-2824.

⁵⁸ *HTW*, 1970-71 18 februari 1971, 66-2868.

⁵⁹ Ibidem, 66-2934 .

⁶⁰ *Motie-Kolfschoten*, 18 februari 1971. Kamerstukken II, 1970/71, 10 993 nr 9.

nog meer ondoorzichtigheid en 'konkelarij' na verkiezingen. Bovendien vermoedde hij dat deze motie toekomstige kabinetsformaties juist zouden ophouden.⁶¹

De voltallige fractie van de KVP was tegen het wetsvoorstel van Van Thijn cs. maar Hans Kolfschoten zelf stond er niet geheel onsympathiek tegenover. In het debat diende hij daarom zijn motie in. Het doel wat hij voor ogen had, was dat standpunten van partijen na de verkiezingen duidelijk worden gecommuniceerd in een debat, zodat zichtbaar wordt welke coalities er mogelijk zijn. Kolfschoten benadrukte dat hij de onpartijdige functie van het staatshoofd tijdens de kabinetsformatie eerbiedigde en waardeerde. Wel zei hij dat er binnen zijn partij enige steun was voor een gekozen formateur.⁶² De motie-Kolfschoten werd op 18 februari 1971 door de Kamer aangenomen, enkele maanden voor de Kamerverkiezingen van 1971.

Nadat de verkiezingen waren geweest in april 1971 bleek dat de fractievoorzitters niet gezamenlijk een kandidaat-formateur uit hun midden hebben kunnen vinden. Daarop diende fractievoorzitter van D'66 Hans van Mierlo een motie in waarin hij stelde dat de motie-Kolfschoten niet ten uitvoering kon worden gebracht en dat hij Joop den Uyl naar voren wilde schuiven als formateur van een links kabinet van PvdA, D'66 en PPR.⁶³ Hiermee bleek al na enkele maanden dat de motie-Kolfschoten in praktijk niet werd ingezet. Uiteindelijk nam koningin Juliana toch het voortouw in de formatie en tot 2012 is die praktijk niet veranderd.⁶⁴

Bij de stemming over de motie-Kolfschoten werd vóór gestemd door ARP, de Boerenpartij, PvdA, PSP, CPN en de VVD. Van de KVP, waartoe Kolfschoten behoorde, stemde het grootste deel van de fractie voor. De motie werd daarmee aangenomen.⁶⁵

De eeuwwisseling

Na de eeuwwisseling in 2000, voor sommigen een symbolisch moment, ontstonden er verschillende initiatieven om de democratie te versterken. Zo verscheen in januari 2000 het rapport van de staatscommissie-Elzinga *Dualisme en lokale democratie*, met voorstellen over het verstevigen van de gemeentelijke democratie. Minister Bram Peper van Binnenlandse Zaken kwam met publicaties over mogelijke wijzigingen in het kiesstelsel, de rol van de Eerste Kamer en de procedure van grondwetswijzigingen. PvdA en D66 hadden bij de totstandkoming van Paars II onderhandeld dat zij het referendum weer op de kaart wilden zetten. Ook dit kwam na de eeuwwisseling weer naar voren.⁶⁶

In 2000 was toenmalig D66-leider Thom de Graaf te gast in een uitzending van RTL Nieuws waar hij een voorstel deed tot een vergaande 'modernisering' van de monarchie. Het bleek geen 'proefballon' maar een voorzet voor een college dat De Graaf later zou geven

⁶¹ *Handelingen Tweede Kamer*, 1971, 12 mei 1971, 2-23.

⁶² *HTK 1970-71* 18 februari 1971, 2916.

⁶³ *Voorstel H. van Mierlo om Joop den Uyl te benoemen tot kandidaat-formateur*, 12 mei 1971, kamerstuknummer 11311.

⁶⁴ E. Vrijzen, *Koninginnetje spelen; Nieuwe regels voor kabinetsformatie vervangen 'geheim van Noordeinde' door 'geheim van het Binnenhof'*. Daar wordt resultaat waarschijnlijk niet beter van, *Elsevier Weekblad* (15 september 2012).

⁶⁵ *Handelingen Tweede Kamer*, 1970-1971, 02 maart 1971, 59, 3058.

⁶⁶ G. Visscher, 'Staatkundige vernieuwing in de twintigste eeuw: vechten tegen de bierkaai?' in: C. van Baalen, W. Breedveld, J. Brouwer, J. Ramakers, W. Secker eds., *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000* (Nijmegen 2000), 12-28, 12.

aan de Rijksuniversiteit Groningen waar hij zijn ideeën verder uiteenzette. De Graaf had als leider van een coalitiepartij van het tweede Paarse kabinet zijn plannen om een debat over de monarchie aan te zwengelen besproken met toenmalig premier Wim Kok. Die liet De Graaf zijn gang gaan maar liet via de Rijksvoorlichtingsdienst wel weten niet van plan te zijn om 'ook maar iets te wijzigen in de staatsrechtelijke positie van het staatshoofd'.⁶⁷

Op 10 april 2000 gaf Thom de Graaf voor een gehoor van academici zijn lezing in Groningen waarin hij uiteenzette hoe hij de modernisering van de monarchie precies voor zich zag. De titel van de lezing die hij gaf was 'de moderne koning is geen louter ceremoniële figuur'.⁶⁸ Zijn uitgangspunt van de lezing, zo zei hij vooraf, waren niet de argumenten van de republikeinen in Nederland, maar juist de vaststelling dat de monarchie een sterke basis heeft in de Nederlandse bevolking dat door republikeinen wordt miskend. Door de monarchie te moderniseren zou die steviger worden en klaargemaakt worden voor de toekomst. De Graaf ging dus bewust en nadrukkelijk voorbij aan anti-koningshuis sentimenten, vermoedelijk om juist monarchisten ook voor zich te winnen.

In zijn lezing stelt De Graaf dat de kritiek op de toenmalige koningin Beatrix de jaren daarvoor is toegenomen. Volgens hem wordt in media en in boeken beweerd dat de koningin invloed uitoefent bij kabinetsformaties en de randen van de ministeriële verantwoordelijkheid zou zoeken. Hij benadrukt dat het hier steeds om speculaties gaat en dat de informatie nooit uit rechtstreekse bronnen komt. Maar, zo stelt hij, zelfs als het waar zou zijn doet de koningin slechts wat het constitutionele bestel van haar vraagt. De koningin zelf zou volgens De Graaf dan ook niet het mikpunt van kritiek moeten zijn. Volgens hem liggen de zorgen in het bestel zelf.

Het huidige constitutionele bestel plaatst de koning binnen de regering, zo stelt De Graaf. Als nu en dan naar buiten komt dat koningin Beatrix zich in het paleis ook daadwerkelijk bemoeit met de regering, schrikt men daarvan. Volgens hem moet de monarchie aangepast worden aan de moderne democratie, omdat anders de verhalen en onvrede over de invloed van het staatshoofd alleen maar zullen toenemen. Het gezag van de monarchie zal daarom in de toekomst volgens hem afnemen en de onschendbaarheid van het staatshoofd zou daardoor gevaar lopen.

De Graaf redeneert dat de positie van de koning als onaantastbare onafhankelijke persoon die boven de partijen staat en de positie van de koning binnen de regering met elkaar in tegenspraak zijn. Dat de koning op bepaalde momenten politieke keuzes moet maken maakt hem vatbaar voor kritiek op zijn onafhankelijke positie. Omdat het moment van troonopvolging in het verschiet lag toen De Graaf de lezing gaf, vond hij dat er op dat moment een discussie gevoerd moest worden over hoe de monarchie op een moderne manier zou kunnen worden ingericht. De Graaf zelf ziet daarbij een staatshoofd voor zich dat boven de partijen staat en de eenheid van de natie zou symboliseren.

Het voorstel dat De Graaf in zijn lezing doet voor de modernisering van de monarchie is een grondwetswijziging waardoor de regering voortaan alleen gevormd wordt door de ministerraad. De dagelijkse betrokkenheid van de koning bij wetgeving zou daarbij verminderd kunnen worden: op dit moment zijn wetten pas van kracht wanneer de koning daarmee instemt. Ook zou de koning volgens De Graaf niet meer betrokken moeten zijn bij

⁶⁷ T. de Graaf, W. Kok, M. Rutte, e.a., *Kwetsbaar koningschap. Voor en tegen de modernisering van de monarchie* (Amsterdam 2015), 11-12.

⁶⁸ De Graaf e.a., *Kwetsbaar koningschap*, 21.

de benoeming van hogere ambtenaren waarvoor een koninklijk besluit op dit moment nog noodzakelijk is.

Ten slotte gaat De Graaf in zijn lezing in op de formatieprocedure. Om het staatshoofd boven kritiek op zijn onafhankelijkheid te verheffen pleit De Graaf ervoor dat de kiezer voortaan het staatshoofd kiest, of dat de Kamer na verkiezingen een formateur aanwijst. Volgens hem kunnen partijen in de Tweede Kamer zich in het formatieproces nu verschuilen achter het staatshoofd. Volgens hem hoort dat in een 'volwassen' democratie niet thuis. Als voorbeeld wijst hij naar de manier waarop in gemeenten een bestuur wordt gekozen. Volgens hem lukt het daar vaak om in korte tijd, zonder tussenkomst van het staatshoofd, gezamenlijk door fracties tot een bestuur te komen.

De voorstellen van Thom de Graaf leidden tot veel ophef in de Kamer en daarbuiten. Alleen GroenLinks was enthousiast over deze plannen. VVD-Kamerlid Te Velde noemde de voorstellen van De Graaf 'een amputatie' van het koningshuis. CDA-fractievoorzitter De Hoop Scheffer vond dat De Graaf met zijn voorstel toonde geen waardering te hebben voor de inzet van de koningin bij vorige kabinetsformaties. Volgens hem was er geen reden om een goed functionerende procedure te veranderen.⁶⁹

Oud CDA-premier Ruud Lubbers haalde hard uit naar de voorstellen van Thom de Graaf. De discussie an sich moet volgens Lubbers gevoerd kunnen worden, maar Lubbers hekelt vooral de timing van De Graaf omdat hij de discussie start vlak voor het twintigjarig jubileum van koningin Beatrix. Bovendien maakte Beatrix een moeilijke tijd door. Haar man prins Claus was ernstig ziek en ook haar beide ouders waren hulpbehoevend. Lubbers noemt de aanpak van Thom de Graaf 'hard' en is bang dat een discussie over de monarchie de troonopvolging door toenmalig prins Willem-Alexander zou overschaduwden.⁷⁰

In het Eindhovens Dagblad schrijft René van der Lee een artikel waarin hij een interview beschrijft dat Maartje van Weegen namens de NOS had met koningin Beatrix over haar twintigjarig jubileum. Het interview was opgenomen nog voordat Thom de Graaf de discussie over het koningshuis had aangezwengeld. Volgens Van der Lee heeft de NOS daarna nog gevraagd of Maartje van Weegen een reactie kon krijgen op de nieuwe discussie die was ontstaan. Daar zou Beatrix voor hebben bedankt.⁷¹

Max van den Broek, redacteur van de Leeuwarder Courant schrijft in die krant dat hij vindt dat het interview van Maartje van Weegen met koningin Beatrix uit journalistiek oogpunt niet uitgezonden had moeten worden. Omdat vlak nadat het interview was opgenomen Thom de Graaf de discussie over de monarchie was gestart, was het interview volgens Van den Broek niet actueel meer. Van den Broek zegt te weten dat de NOS de Rijksvoorlichtingsdienst voor het blok heeft gezet: er moest wat gezegd worden over de nieuwe discussie, anders zou de NOS het interview niet uitzenden. De uitzending is doorgegaan zonder aanpassingen.⁷²

Dagblad van het Noorden bericht dat toenmalig kroonprins Willem-Alexander na een bezoek aan Japan heeft gezegd dat hij voorstander is van een discussie over de toekomst van het koningschap.⁷³ Ook De Telegraaf schrijft over die uitspraak in het hoofdartikel van

⁶⁹ Geen schrijver, 'Alleen GroenLinks enthousiast over voorstellen De Graaf', *Dagblad van het Noorden* (8 april 2000).

⁷⁰ Geen schrijver, 'Lubbers hekelt timing actie Thom de Graaf', *De Telegraaf* (1 mei 2000).

⁷¹ R. van der Lee, 'Beatrix wil nog blijven, maar wel met Claus', *Eindhovens Dagblad* (1 mei 2000).

⁷² M. van den Broek, 'Koningin zwijgt als het echt ergens over gaat', *Leeuwarder Courant* (1 mei 2000).

⁷³ Geen schrijver, 'Willem-Alexander', *Dagblad van het Noorden* (26 april 2000).

die krant. Willem-Alexander zou hebben gezegd dat de monarchie moet meegroeien met de tijd. De discussie over modernisering vindt de De Telegraaf 'uiterst nuttig' maar de discussie die Thom de Graaf wil starten 'onnodig'. Volgens De Telegraaf behoeft de constitutionele positie van het staatshoofd geen verandering: het is aan het staatshoofd zelf hoe hij invulling wil geven aan zijn ambt.⁷⁴

Ook de Volkskrant berichtte over de reactie van de kroonprins op de discussie die De Graaf was gestart. Willem-Alexander in Tokio: 'De Nederlandse monarchie is een instituut dat meegroeit met de tijd. Dat is de kracht van het Nederlandse model, anders was het allang afgeschaft'. Volgens de Volkskrant zou Willem-Alexander een louter ceremoniële invulling van het koningschap echter niet zien zitten. Thom de Graaf zag de reactie van de prins volgens de krant als een 'bevestiging tot noodzaak van verandering'.⁷⁵

Het Parool publiceerde naar aanleiding van de voorstellen van De Graaf een uitgebreid interview met diens voormalige hoogleraar staatsrecht Constantijn Kortmann. Na zijn studie Nederlands recht was De Graaf enkele jaren werkzaam als wetenschappelijk medewerker voor Kortmann. Kortmann zegt in het interview zich te verbazen over de uitspraken over het koningshuis van De Graaf. Hij zegt dat De Graaf zou moeten weten dat die discussie al decennia uitputtend gevoerd is zonder dat dat ooit iets heeft opgeleverd. Hij vraagt zich af of ze bij D66 soms weinig te doen hebben. Bovendien is hij er niet zeker van dat De Graaf zijn woorden meent. Kortmann zegt te verwachten dat de discussie dood zal bloeden.⁷⁶

Meerdere kranten berichten over een enquête die door onderzoeksbureau NIPO is uitgevoerd over de uitlatingen van Thom de Graaf over de modernisering van de monarchie. Het onderzoek is eind april 2000 uitgevoerd onder ongeveer duizend respondenten. Zeventien procent van hen vond dat Thom de Graaf publiekelijk zijn excuses moest aanbieden. De helft van de geënquêteerden vond het terecht dat er een discussie over het koningshuis in de 'moderne samenleving' gevoerd werd.⁷⁷

In Het Parool schrijft Herman Stil over actiegroep Red Beatrix, een kleine groep mensen die vooral op internet actief was. De actiegroep zegt koningin Beatrix te willen verdedigen, omdat zij dit zelf niet kan. Zij zeggen het als hun burgerplicht te zien 'het tij te keren', want 'wat is Nederland zonder franje van Oranje?'. Het plan van Thom de Graaf noemen zij 'macaber' en een 'staaltje populisme'. Volgens Herman Stil is de actiegroep niet bijzonder actief op internet.⁷⁸

Visie Wim Kok op koningshuis

Zoals gezegd reageerde premier Wim Kok op de plannen van De Graaf door te zeggen dat hij niets zag in een verandering van de positie van het staatshoofd. Hij kwam daarop later terug in een stuk aan de Kamer waarin hij verder ingaat op hoe hij de positie van het staatshoofd zag en hoe daar mogelijk in de toekomst het een en ander in veranderd zou

⁷⁴ Geen schrijver, 'Hoofdartikel: discussie', *De Telegraaf* (26 april 2000).

⁷⁵ Geen schrijver, 'Kroonprins ziet puur ceremoniële taak niet zitten', *de Volkskrant* (25 april 2000).

⁷⁶ F. van Deijl, 'Thom is een echte 'KVP'er'; C. Kortmann', *Het Parool* (29 april 2000).

⁷⁷ Geen schrijver, 'Enquête: Thom de Graaf moet zijn excuses aanbieden', *NRC Handelsblad* (29 april 2000).

⁷⁸ H. Stil, 'Leve de koningin!', *Het Parool* (29 april 2000).

kunnen worden. Ongeveer een half jaar na de lezing van De Graaf, in september 2000, stuurde Kok een brief naar de Kamer met de titel *Beschouwing over het koningschap*.⁷⁹

In de brief stelt Kok dat het huidige constitutionele bestel uitstekend in staat is om veranderingen in de maatschappij op te vangen. Hetzelfde geldt volgens hem voor het koningschap. Volgens Wim Kok bieden de staatsrechtelijke regels sinds de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 ruimte voor aanpassing van monarchale invulling. Volgens hem is het aan politici en het publiek om aan die ruimte in de praktijk invulling te geven. Als voorbeeld geeft hij daarbij de wens van het publiek van een zichtbare koning en een koning die de natie verenigt. Dit zijn zaken die niet grondwettelijk zijn vastgelegd maar waaraan in de praktijk invulling wordt gegeven.

Vervolgens gaat Wim Kok in op de rol van de koning binnen de regering, een rol die Thom de Graaf graag zou zien veranderen. Over die rol stelt Wim Kok vast dat de koning lid is van de regering, maar niet van de ministerraad. De ministerraad is verantwoording schuldig tegenover het parlement: de rol van de koning blijft daarbij geheim. Daarover uit de school klappen door ministers zou een schending zijn van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat de koning lid is van de regering zou voor 'inhoud en betekenis' zorgen. Daarbij is het noodzakelijk dat de koning geïnformeerd is. Wim Kok ziet een verandering op dit punt dus volstrekt niet zitten.

Wim Kok eindigt zijn brief met een betrekkelijk lange beschouwing over de rol van de koning bij de kabinetsformatie. Hierbij merkt Kok op dat de formatie niet grondwettelijk is vastgesteld en gebaseerd is op gewoonten. Echter, volgens Kok was de Kamer op het moment van schrijven van de brief al sturend voor de richting van de kabinetsformatie. Uitspraken van de Kamer en de adviezen die de fractievoorzitters voorafgaand aan de kabinetsformatie aan de koning doen, zouden al bepalend zijn voor de richting waarin de koning de kabinetsformatie opstuurt.

D66 en PvdA wilden in 2000 na de verkiezingen een debat over de kabinetsformatie, dat kwam er echter niet. Ook in 2002 en 2003 was er vóór de verkiezingen een Kamermeerderheid voor een debat over de formatie, maar ook toen kwam het er uiteindelijk niet van. In 2002 zag PvdA-leider Ad Melkert er na de verkiezingen vanaf, omdat er na de moord op Pim Fortuyn geen ruimte zou zijn voor politieke experimenten. In 2003 wees PvdA-leider Wouter Bos een voorstel om een debat te voeren over de formatie na de verkiezingen af, omdat het volgens hem al duidelijk was dat PvdA en CDA samen zouden gaan regeren.⁸⁰

Hij zag behalve bij de SP en GroenLinks weinig echte steun in de Kamer voor een verandering van de procedure van de kabinetsformatie. Volgens hem schieten mensen in een kramp zodra iemand begint over het moderniseren van het koningshuis. Mensen die iets aan het koningshuis willen veranderen zouden al gauw worden gezien als spelbreker. De voorstellen die Thom de Graaf had gedaan voor een andere rol van het staatshoofd bij de kabinetsformaties zorgden dan ook steeds voor veel ophef in de Kamer en in de publieke opinie.⁸¹

De Graaf verwijt in het stuk de VVD van het koningshuis een gevoelskwestie te maken. Volgens de VVD ontbrak het bij Thom de Graaf aan 'Oranjewarmte'. Hij vraagt zich echter af of de liberalen zelf wel zo orangistisch zijn. Volgens hem is de afhoudende reactie

⁷⁹ Vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 27409, nr. 10.

⁸⁰ C. van Baalen en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (Amsterdam 2012).

⁸¹ De Graaf e.a., *Kwetsbaar koningschap*, 57.

tegenover een verandering in de monarchie dezelfde als bij andere staatsrechtelijke vernieuwingen: men is gewend aan het bestaande systeem, wat al zo lang goed functioneert. Omdat men onzeker is over veranderingen, en niet precies weet wat het in de toekomst zal betekenen, besluit men het systeem maar bij het oude te houden, volgens De Graaf.⁸²

Eerste poging tot wijziging Reglement van Orde

Het voorstel van Thom de Graaf werd later opgepakt door Kamerleden Boris van der Ham van D66 en Wijnand Duyvendak van GroenLinks. In oktober 2006 deden zij een voorstel tot het wijzigen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Zij stelden dat kabinetsformaties op dat moment voor het belangrijkste gedeelte buiten de openbaarheid plaatsvonden en dat er wettelijk niets over was vastgelegd. Hun voorstel bevatte de wens om de Kamer na de Tweede Kamerverkiezingen de regie te laten hebben.⁸³

Volgens Van der Ham en Duyvendak vond de formatie van een kabinet grotendeels buiten de Kamer plaats. Hoewel er niets grondwettelijk over de kabinetsformatie is vastgelegd, is het gangbaar dat daags na de formatie het staatshoofd inlichtingen inwint bij fractievoorzitters de voorzitters van beide Kamers. De schriftelijke adviezen van de fractievoorzitters worden sinds enkele decennia wel openbaar gemaakt en vaak geven zij daarover in de media ook nog een toelichting. Volgens Van der Ham en Duyvendak lijkt het hiermee alsof de formatie transparanter is, maar is dat niet het geval: juist Kamerleden onderling zouden het debat moeten voeren, en niet met de media.

In het voorstel staat dat na de verkiezingen de Kamer bijeen moet komen, om met een voordracht aan de koning te komen voor een te benoemen informateur of een formateur. Nadat de formatieopdracht is afgerond, vergadert de Kamer opnieuw om een formateur aan te wijzen aan de koning. In dit voorstel is er dus nog wel een rol voor het staatshoofd weggelegd, maar de Kamer geeft de richting aan en heeft de kans om onderling standpunten uit te wisselen over de formatieopdracht en wie een geschikte formateur zou zijn voor het nieuwe kabinet.⁸⁴

De indieners waren van mening dat door meer openheid tijdens de formatie de democratische legitimatie van de kabinetsformatie vergroot zou worden. De Kamer zou voortaan direct na de verkiezingen in het openbaar beraadslagen over de koers die gevaren moet worden. Volgens de indieners is het voorstel een bescheiden stap, maar wel een die leidt tot meer openheid rond het formatieproces.

Het CDA was van echter mening dat het formatieproces zoals die op dat moment geregeld was, goed functioneerde. Volgens de christendemocraten is er ook geen sprake van te weinig betrokkenheid van de fracties in de Tweede Kamer, zoals Van der Ham en Duyvendak stellen. Het CDA vraagt zich af door welke negatieve ervaringen van de indieners in het verleden ten grondslag liggen aan de wens om de rol van het staatshoofd te veranderen. De VVD was van mening dat het voorstel slechts zou zorgen voor 'schijnopenheid'.⁸⁵

⁸² Ibidem, 59.

⁸³ Vergaderjaar 2006-2007, Kamerstuk 30698 nr. 4.

⁸⁴ Vergaderjaar 2005-2006, Kamerstuk 30698 nr. 2.

⁸⁵ Kamerstuk 30698 nr. 4.

Voorzitter van de Tweede Kamer Frans Weisglas gaf in een brief zijn advies over het wijzigen van het Reglement van Orde. Hij stelt voorop dat hij discussie over procedures in de Tweede Kamer toejuicht. Hij heeft wel enkele bezwaren. Om de formatie in goede banen te leiden is volgens hem in de loop der jaren een goede procedure ontstaan volgens ongeschreven regels. De koning wint advies in van de Kamervoorzitter, die goed de verhoudingen in de Tweede Kamer kent. Met deze verandering vervalt deze adviesrol van de Kamervoorzitter. Hier ziet Weisglas niets in. Bovendien merkt hij op dat het Reglement van Orde alleen bindend is voor Kamerleden en dat de koning daar niet onder valt.⁸⁶

Ook de vice-voorzitter van de Raad van State heeft een advies over het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Hij vraagt zich af waarom alleen dit deel van het formatieproces gecodificeerd wordt, en de rest niet. Net als Weisglas merkt hij op dat het Reglement van Orde niet extern bindend is, en dat de koning daar dus niet onder valt. Daarom heeft hij twijfels over de uitvoerbaarheid. Daarnaast ziet hij de noodzaak tot verandering niet. Volgens hem zou de koning 'constitutionele zeden' bewaren tijdens het formatieproces, en zou hij slechts dienend zijn tegenover de Kamer.⁸⁷

Nieuwe visie op koningschap Mark Rutte

Tien jaar na de visie van Wim Kok op het koningschap, naar aanleiding van de discussie die Thom de Graaf was gestart, dienden Kamerleden Pierre Heijnen (PvdA) en Ronald van Raak (SP) een motie in waarin zij minister-president Mark Rutte (VVD) vroegen om een nieuwe visie op het koningschap. In de motie stellen zij dat vanwege de 'voortschrijdende maatschappelijke discussie' behoefte is aan een hernieuwde visie. De rol van het staatshoofd en de eventuele verandering daarvan, dient te kunnen steunen op 'duurzaam en breed politiek draagvlak' volgens de indieners in de motie.⁸⁸ De motie werd ingediend tijdens een debat over onder meer het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van de koning voor het jaar 2011. Daarin lichten Heijnen en Van Raak hun motie toe.

Pierre Heijnen schetst een toekomstbeeld van 2015, het jaar waarin in Nederland 200 jaar koningschap gevierd wordt. Heijnen ziet voor zich hoe koning 'Willem de Vierde' feesten die zijn georganiseerd bezoekt - als 'moderne' koning. De koning is dan een symbool van 'continuïteit en eenheid' van het land volgens de premier. De koning vertegenwoordigt Nederland in het buitenland. Maar de koning adviseert en bemoedigt niet langer de regering. Het enige overleg dat de koning met de minister-president heeft is over buitenlandse bezoeken waarbij de koning de belangen van Nederland behartigt.⁸⁹

Heijnen stelt dat sinds het uitkomen van de notitie over het koningschap van Wim Kok in 2000 het staatshoofd steeds onderwerp is geweest van publieke discussie. Sindsdien zijn de politieke verhoudingen in Nederland en in Europa volgens hem drastisch veranderd. Volgens Heijnen moet er worden nagedacht over de toekomst van het bestel. Heijnen zegt een koningschap te willen zonder schijn van politieke invloed en dat kan rekenen op een breed draagvlak in de samenleving en in de politiek. Volgens Heijnen zou de koning een bindende factor moeten zijn voor alle Nederlanders. Om die reden vraagt hij om een nieuwe notitie van de minister-president.

⁸⁶ Vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij Kamerstuk 30698 nr. 5.

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32500-I nr. 4.

⁸⁹ *Handelingen Tweede Kamer*, 2010-2011, 17 november 2010, 23-2.

André Rouvoet (ChristenUnie) werpt Heijnen in het debat tegen dat de discussie over het staatshoofd in de maatschappij helemaal niet gevoerd wordt, maar dat het de PvdA is die die discussie voert. Hij stelt dan ook voor om met die discussie op te houden. In het bestaande systeem van ministeriële verantwoordelijkheid zit volgens Rouvoet geen 'gat': van politieke invloed van de koning zou volgens de notitie van Wim Kok geen sprake zijn, bovendien zou de parlementaire controle uitstekend werken. Pierre Heijnen brengt daar tegenin dat sinds 2006 een parlementaire meerderheid voor verandering van de rol van het staatshoofd is.⁹⁰

Vanuit de SP en D66 wordt Pierre Heijnen verweten dat hij slechts om een notitie van de minister-president vraagt en niet zelf met concrete maatregelen komt. 'Dat is nou doorpakken op zijn PvdA's: vragen om een notitie', aldus SP'er Ronald van Raak. Alexander Pechtold van D66 zegt zich af te vragen wat partijen die omtrent het staatshoofd verandering willen aan de Partij van de Arbeid hebben. In het verleden bleek volgens Pechtold de PvdA als het er op aan kwam voorstellen voor verandering niet te steunen. Pechtold vraagt zich af of de PvdA een voorstel over het veranderen van de formatieprocedure zou steunen.

Pierre Heijnen gaat vervolgens in op zijn visie op hoe de kabinetsformatie zou moeten worden ingevuld. Op enkele punten is volgens hem spanning ontstaan met de ongeschreven regels tijdens de formatie. Hij stelt voorop dat koningin Beatrix daar geen debet aan is. Zijn bezwaar ligt vooral bij de formatieopdracht die bij de vorige formatie volgens Heijnen multi-interpretabel was. Ook de openbaarheid van de adviezen die de koningin ontving liet volgens Heijnen te wensen over. Hij bepleit, in lijn met het voorstel dat eerder is gedaan door Van der Ham (D66) en Van Gent (GroenLinks) dat een formatie begint en eindigt met een openbaar Kamerdebat.⁹¹

Daarop brengt Margreeth Smilde (CDA) in dat die mogelijkheid om die debatten te voeren er sinds de motie-Kolfschoten in 1971 al is. Zij constateert echter dat de PvdA daartoe nooit initiatieven heeft genomen. Heijnen geeft haar daarin gelijk, maar zegt dat de PvdA wel voor een motie heeft gestemd om dergelijke debatten verplicht te stellen. Omdat het bij de formatie daarvoor slechts een optie was, heeft de PvdA er toen voor gekozen zo'n debat niet te initiëren. Van de formaties daarvoor zegt Heijnen te willen leren. De ongeschreven regels zorgen voor teveel onduidelijkheid, waardoor hij er nu voorstander van om is de regels rond de kabinetsformatie meer te formaliseren.⁹²

Volgens Heijnen moet de Kamer zelf het informatieproces vormgeven. De uitkomst van de verkiezingen maakt dat in Nederland volgens hem echter moeilijk. Daarom zou een 'procesbegeleider' van buiten de Kamer daarbij van belang zijn. De koning acht Heijnen voor die taak ongeschikt, omdat dan de schijn van politieke betrokkenheid op de koning zou afstralen. Rouvoet (ChristenUnie) vraagt Heijnen daarop of hij nu niet in werkelijkheid suggereert dat de koning die invloed ook daadwerkelijk zou uitoefenen. Heijnen antwoordt daarop dat hij slechts wil voorkomen dat de schijn van beïnvloeding er is. Het staatshoofd zou door het informatieproces volgens hem schade kunnen oplopen.⁹³

Heijnen pleit voor het instellen van een tijdelijke parlementaire werkgroep die moet bestuderen hoe de regels rond de formatie kunnen worden vastgelegd. Hij dient daartoe een motie in. In de motie roept hij op dat onderzocht wordt hoe de Kamer de informatieprocedure

⁹⁰ *HTK*, 2010-2011, 17 november 2010, 23-4.

⁹¹ *Ibidem*, 23-7.

⁹² *Ibidem*, 23-17.

⁹³ *Ibidem*, 23-24.

volgens regels kan laten lopen. Hij vraagt onder andere of onderzocht kan worden hoe een onafhankelijke begeleider kan worden aangewezen, of de Kamer bij iedere stap in het proces kan worden ingelicht door de informateur, hoe de Kamer de informatieopdrachten strikter kan formuleren.⁹⁴ SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks en D66 stemmen voor de motie, waardoor de motie is verworpen. Het voorstel van Heijnen om een notitie op het koningschap van de minister-president te ontvangen wordt aangenomen.⁹⁵

Op 24 mei 2011 reageert minister-president Mark Rutte op het verzoek van Pierre Heijnen en Ronald van Raak met zijn visie op modern koningschap. Rutte gaat in de notitie in op de rol die de koning vervult. De koning representeert volgens Rutte de continuïteit van het staatsbestel van wetgever, bestuur en rechter. De koning ondertekent wetten, recht wordt in zijn naam gesproken en zijn portret hangt in rechtszalen. De koning herinnert volksvertegenwoordigers, bestuurders en rechters er op die manier aan dat zij handelen in dienst van het algemeen belang. Daarnaast is de koning een symbool van de nationale eenheid in Nederland, volgens de minister-president.

Verder gaat Rutte in op de rol van de koning binnen de regering. Rutte benadrukt dat de politieke besluitvorming ligt bij de ministerraad en dat de koning ook geen regeringsleider is. De rol van de koning bestaat volgens Rutte louter uit het ondertekenen van wetten, het voorzitten van de Raad van State en het uiteenzetten van het regeringsbeleid op elke derde dinsdag van september. Daarnaast heeft de koning vooral een 'samenbindende, vertegenwoordigende en aanmoedigende rol'.

Rutte gaat kort in op de rol die de koning heeft tijdens kabinetsformaties. Rutte stelt dat de koning grondwettelijk geen rol vervult bij de formatie en dat die rol slechts gebaseerd is op ongeschreven traditie. Na afronding van de kabinetsformatie is het aan de minister-president om daarover verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer. Volgens Rutte is deze situatie goed. Door de ministeriële verantwoordelijkheid krijgt de koning niet onnodig een politieke rol in de samenleving opgedrongen. Rutte spreekt daarom niet over de noodzaak van verandering van de bestaande praktijk.⁹⁶

Conclusie

In de jaren zestig veranderden de verhoudingen in de maatschappij en daardoor ook in de Tweede Kamer. Er kwam een roep om meer zeggenschap en hierdoor ontstond de vraag of het huidige systeem van kiezen en formeren nog wel voldeed. Begin jaren zeventig werd daarom geprobeerd het formatieproces te veranderen. De meest ingrijpende poging was die van Van Thijn, Goudsmit en Aarden omdat zij de grondwet wilden wijzigen en de facto een gekozen minister-president voorstelden. Dat voorstel bleek kansloos. De aangenomen motie van Hans Kolfschoten kreeg in de praktijk geen navolging: men hield vast aan de oude gewoonten.

Vanaf de eeuwwisseling kwam die roep tot verandering en democratisering weer op. Mogelijk had de symbolische overgang naar een nieuwe eeuw daarop invloed, maar ook de nieuwe opkomst van populistten zoals Fortuyn in 2002. Er werd opnieuw nagedacht over hoe de formatie anders vorm kon krijgen. Thom de Graaf had het daarbij over het 'volwassen worden' van de democratie. Ook werd duidelijk geanticipeerd op de troonswisseling. De

⁹⁴ *Motie-Heijnen*, 32500-I, 32500-III, nr. 5, datum vergadering 23 november 2010.

⁹⁵ *Handelingen Tweede Kamer*, 2010-2011, 23 november 2010, 25-22.

⁹⁶ Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32791 nr. 1.

komst van 'Willem de Vierde', zoals Pierre Heijnen hem noemde, is een aanleiding om opnieuw na te denken over de positie van de koning. Vanuit tegenstanders van verandering klonk juist de wens om het oude, volgens hen goed functionerende systeem, te behouden.

3. Naar een formatie zonder koning

In 2010 werd er een eerste echte stap gezet richting het veranderen van het formatieproces. Artikel 139a van het Reglement van Orde werd gewijzigd waardoor voortaan aan het begin van de kabinetsformatie er een plenair debat gehouden zou worden in de Tweede Kamer over de uitslag van de verkiezingen en de aanstaande kabinetsformatie. De voorzitter van de Tweede Kamer kon voortaan met de fractievoorzitters overleggen over de wenselijkheid van zo'n debat en over de procedure ervan.⁹⁷

Dit voorstel was in feite een vervolg op de motie die Boris van der Ham (D66) en Wijnand Duyvendak (GroenLinks) in 2006 indienden en die niet werd aangenomen, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven. Ineke van Gent (GroenLinks) nam de medeverdediging over van Wijnand Duyvendak, omdat die de Kamer inmiddels had verlaten.⁹⁸ Het voorstel beoogde, net als in 2006, dat na Tweede Kamerverkiezingen de Kamer zou debatteren over welke richting de formatie op zou moeten gaan. De Voorzitter zou voorafgaand aan dat debat met de fractievoorzitters in de Kamer moeten overleggen over de wenselijkheid van een dergelijk debat. Met deze motie zou dus geen verplichting tot debat worden gecreëerd, maar wel een verplichting om de wens daartoe na te gaan. Van het benoemen van een formateur was hier dus nog geen sprake.⁹⁹

Debat over het voorstel Van Der Ham en Van Gent

Op 1 april 2010 wordt voor het eerst over het voorstel van Van der Ham en Van Gent gedebatteerd in de Tweede Kamer. Een tegenargument dat vanuit enkele politieke partijen in de Kamer klinkt richting de indieners, is dat het voorstel niets zou toevoegen aan de mogelijkheden die de Kamer al heeft. Immers, de motie-Kolfschoten uit 1971 maakt het al mogelijk om een debat over de verkiezingsuitslag aan te gaan na Tweede Kamerverkiezingen. Jan Schinkelshoek (CDA) vraagt de indieners daarom of een nieuwe aanpassing van het Reglement van Orde wel nodig is. Schinkelshoek benadrukt dat de motie-Kolfschoten is ingediend door een voorganger van zijn partij, de KVP, en dat hij achter dat voorstel staat. Dat door dit nieuwe voorstel een zekere verplichting ontstaat, bevalt hem niet.¹⁰⁰

Kees van der Staaij (SGP) citeert Hans van Mierlo (D66) die in het debat over de motie-Kolfschoten dat voorstel een 'flauwekuloplossing' noemde. Van Mierlo vond deze oplossing volgens Van der Staaij 'halfbakken': of je doet het goed en je kiest voor een gekozen minister-president, of je laat het systeem bij het oude. Van der Staaij pleit voor de tweede optie die Van Mierlo toen aandroeg. Volgens Van der Staaij functioneert het huidige systeem voldoende. Ook van der Staaij stelt dat wat de indieners met het voorstel wensen te bewerkstelligen volgens de huidige regels allang mogelijk is. Voormalig Duits bondskanselier Konrad Adenauer aanhalend verduidelijkt Van der Staaij zichzelf: 'Keine experimente'.¹⁰¹

⁹⁷ Bovend'Eert, van Baalen, van Kessel, *Zonder koningin*, 27.

⁹⁸ Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 30698 nr. 6.

⁹⁹ Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 30698 nr. 10.

¹⁰⁰ *Handelingen Tweede Kamer*, 2009-2010, 1 april 2010, 71-6078.

¹⁰¹ *HTK*, 2009-2010, 1 april 2010, 71-6082.

Ed Anker (ChristenUnie) vraagt zich af of met dit voorstel de positie van de Kroon gewaarborgd blijft. Door het voorstel van Van der Ham en Van Gent krijgt de Kamer na het debat de mogelijkheid een formateur voor te stellen. Het staatshoofd hoeft echter niet in die wens mee te gaan. Volgens Anker wordt met dit voorstel echter de schijn gewekt dat de Kamer meer te vertellen krijgt over de formateur als dit voorstel wordt aangenomen. Volgens Anker vraagt de huidige tijd om een korte formatie. Daar zorgt dit voorstel volgens hem niet voor. Anker ziet een grote meerwaarde in de onafhankelijke positie van het staatshoofd tijdens de formatieprocedure en wil de gang van zaken dan ook bij het oude houden.¹⁰²

Ronald van Raak (SP) stelt in het debat dat zijn partij positief staat tegenover het voorstel van Van der Ham en Van Gent, maar dat hij de noodzaak daarvan niet inziet omdat de Kamer de mogelijkheden die in het voorstel worden bepleit al heeft, doelend op de motie-Kolfschoten. Toch ziet Van Raak ten opzichte van de motie-Kolfschoten een voordeel: de vrijblijvendheid voor het houden van het debat wordt hierdoor minder. Het voeren van een debat over de verkiezingsuitslag vergroot de openbaarheid volgens hem: alle partijen laten zien welke keuzes en overwegingen zij maken. Hij eindigt zijn betoog met te zeggen dat de koningin in zijn ogen het meeste voordeel zou hebben bij deze wijziging omdat zij uit de wind zou worden gehouden voor verdachtmakingen.¹⁰³

De Partij van de Arbeid staat positief tegenover het voorstel van Van der Ham en Van Gent. Paul Kalma, die namens die partij het woord voert, prijst de bescheidenheid van het voorstel. Volgens hem pretendeert het voorstel niet dat achterkamertjespolitiek zal verdwijnen en zij doen geen voorstel tot grote staatsrechtelijke ingrepen, maar zij zetten volgens hem een 'kleine maar betekenisvolle' stap waardoor de positie van de Kamer in het formatieproces wordt verstevigd. Volgens Kalma is dit voorstel een verbetering van de motie-Kolfschoten omdat er nu sprake zal zijn van enige verplichting. Volgens Kalma is het positief dat de Kamer hierdoor een sterkere rol in het formatieproces opeist.¹⁰⁴

Willibrord van Beek (VVD) benadrukt dat zijn partij een voorstander is van transparantie tijdens het formatieproces. Hij heeft echter twijfels bij het wijzigen van het Reglement van Orde van de Kamer, omdat hij liever ziet dat als de Kamer zichzelf een andere rol wil toebedelen in het formatieproces, dat dat wordt vastgelegd in wetgeving. Volgens Van Beek zorgt dit voorstel niet tot meer transparantie. Toch heeft hij sympathie voor de intenties van de indieners omdat zij wel streven naar meer transparantie. Van Beek prijst ook het feit dat het voorstel geen verplichting tot het voeren van een debat inhoudt, maar de mogelijkheid daartoe sterker benadrukt.¹⁰⁵

Namens de Partij voor de Vrijheid (PVV) stelt Raymond de Roon dat hij de wens tot meer transparantie dat met het voorstel wordt beoogd toejuicht. Hij stelt wel dat met dit voorstel geen absolute openheid zal worden bewerkstelligd en dat er altijd een 'circuit' in het proces onzichtbaar zal blijven. De Roon stelt voor dat naast een debat over de uitslag van de verkiezingen ook een debat zal worden gevoerd met de benoemde (in)formateurs. De Roon concludeert met de opmerking dat de PVV in de toekomst het liefst ziet dat de koning helemaal geen rol meer heeft in de kabinetsformatie.¹⁰⁶

¹⁰² Ibidem, 71-6084.

¹⁰³ Ibidem, 71-6085.

¹⁰⁴ Ibidem, 71-6088.

¹⁰⁵ Ibidem, 71-6093.

¹⁰⁶ Ibidem, 71-6100.

Boris van der Ham (D66) verdedigt als mede-indiener het voorstel tijdens de voortzetting van het debat. Hij stelt dat na Tweede Kamerverkiezingen het debat over de formatie vooral buiten de Kamer wordt gehouden, bijvoorbeeld in de media, terwijl de Kamer volgens hem juist de aangewezen plek is om dit debat te voeren. Van der Ham stelt dat dit voorstel een verbetering is van de motie-Kolfschoten. Volgens hem wordt de methode die wordt voorgesteld lokaal al met succes toegepast. Hij benadrukt dat het voorstel vooral mogelijkheden voor de Kamer biedt en geen verplichtingen. De 'bewegingsruimte' van de Kamer wordt volgens hem vergroot. Zo kan de Kamer besluiten tot het houden van een debat na de verkiezingen, maar hoeft dat niet te doen. De Kamer kan ook besluiten tot het voorstellen van een informateur, maar kan dat ook niet doen.

Van der Ham spreekt over een 'evolutie' rond het formatieproces. In de decennia voorafgaand aan het debat zijn volgens hem steeds kleine stapjes gezet in de vergroting van de openbaarheid rond de kabinetsformatie. Als voorbeeld daarvan noemt hij het openbaar maken van de adviezen die fractievoorzitters uitbrengen aan het staatshoofd voorafgaand aan de formatie uitbrengen aan het staatshoofd. Van der Ham zegt dat de indieners uitgaan van een zelfbewust parlement dat er niet voor terugschrikt zelf de verantwoordelijkheid te nemen in het formatieproces. Hij stelt dat hij liever had gehad dat er een 'moet-bepaling' was gekomen: de verplichting tot een debat. Omdat hij ziet dat daar geen meerderheid voor zal zijn in de Kamer stelt hij nu een 'kan-bepaling' voor.¹⁰⁷

Mede-indiener Ineke van Gent (GroenLinks) licht het voorstel ook toe tijdens het debat. Zij stelt dat de wens de verkiezingsuitslag als Kamer te duiden door de hele Kamer wordt gedeeld. Zij ziet het voorstel als een 'inspanningsverplichting' voor de Kamer: voortaan moet de Kamer bij zichzelf nagaan of er een debat moet worden gevoerd over de verkiezingsuitslag en eventueel of er een informateur moet worden aangewezen. Volgens Van Gent is het van belang dat in een meer versnipperde Kamer argumenten over de verkiezingsuitslag in openbaarheid worden uitgewisseld. De 'achterkamertjes' zullen volgens haar niet verdwijnen, maar zij hoopt dat de invloed daarvan iets minder wordt. Volgens haar moet de Kamer meer de regie nemen bij de duiding van de verkiezingsuitslag.¹⁰⁸

Van Gent gaat ook in op de rol van het staatshoofd bij de kabinetsformatie. Volgens Van Gent is er bewust voor gekozen de constitutionele verhoudingen met dit voorstel zoveel mogelijk intact te houden. Volgens haar is de ruimte die het staatshoofd heeft bij de kabinetsformatie zo groot als de Kamer die geeft. Volgens Van Gent gaat dit voorstel niet over de rol van het staatshoofd. Wel merkt zij op dat in een tijd met politiek ingewikkelde verhoudingen, het staatshoofd in een risicovolle positie wordt geplaatst als hij een informateur moet aanwijzen: dit kan worden uitgelegd als een politieke keuze. Het zou daarom wenselijk dat de Kamer een voorstel doet tot het benoemen van een formateur.¹⁰⁹

De fracties van de SP, de PvdA, GroenLinks, D66, de PvdD, de VVD, het CDA, de PVV en het lid Verdonk stemmen vóór het voorstel van Van der Ham en Van Gent, waardoor het wordt aangenomen.¹¹⁰

¹⁰⁷ *Handelingen Tweede Kamer*, 2009-2010, 13 april 2010, 75-6401.

¹⁰⁸ *HTK*, 2009-2010, 13 APRIL 2010, 75-6406.

¹⁰⁹ *Ibidem*, 75-6407.

¹¹⁰ *Handelingen Tweede Kamer*, 2009-2010, 20 april 2010, 78-6610.

Voorstel Schouw en Van der Ham

In mei 2011 deden Kamerleden Gerard Schouw (D66) en Boris van der Ham (D66) een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Dit voorstel ging verder dan het aangenomen voorstel uit 2010 waarbij de Kamer zich voortaan verplicht moest beraden op het voeren van een debat over de verkiezingsuitslag en eventueel een informateur zou kunnen aandragen aan het staatshoofd die met de kabinetsformatie kon beginnen. Schouw en Van der Ham stellen nu voor dat de Kamer na de verkiezingen voortaan een informatieopdracht formuleert. Als die opdracht is voltooid moet de Kamer vanaf dan een formateur aanwijzen.¹¹¹

Het voorstel tot wijziging dat besproken wordt is de volgende:

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

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

In de toelichting bij het voorstel stellen de indieners dat zij beogen dat de Kamer na verkiezingen meer invloed heeft op de formatie en dat de formatie transparanter wordt. De indieners memoreren het voorstel tot wijziging van de grondwet door Ed van Thijn, Goudsmit en Aarden in 1970 en de motie-Kolfschoten die uit dat debat voortkwam. Hoewel de motie-Kolfschoten in praktijk weinig veranderde is volgens hen hier het proces tot verandering in de formatie begonnen. De wijzigingen die de indieners nu voorstellen is volgens hen een volgende stap in de richting van het transparanter en democratischer maken van de kabinetsformatie.

De indieners gaan in de toelichting op hun voorstel ook in op het aangenomen voorstel van Van der Ham en Van Gent in april 2010. Na de verkiezingen van juni 2010 heeft er een nieuwe kabinetsformatie plaatsgevonden. Toen heeft de Kamer in overleg met de Voorzitter niet besloten tot het voeren van een debat. Volgens Schouw en Van der Ham werd toen echter wel duidelijk dat vanuit meerdere partijen behoefte was aan een verdere herziening van de formatieprocedure. De reden daarvoor zou zijn dat er onvrede was over

¹¹¹ Vergaderjaar 2010-2011 Kamerstuk 32759 nr. 2.

de positie van het staatshoofd en de politisering van de rol die het staatshoofd heeft tijdens de kabinetsformatie.

Met het voorstel willen de indieners de democratische legitimatie van het formatieproces vergroten. Volgens hen is de Kamer, anders dan wat werd gesteld in het voorstel Van der Ham/Van Gent in 2010, in staat om zelf een formateur aan te wijzen na verkiezingen. Dit nieuwe voorstel maakt bovendien een meer 'volledig publieke verantwoording' bij de politieke besluitvorming door de betrokken partijen mogelijk. 'Verkeerde en verwarrende speculaties' worden hierdoor volgens de indieners in een vroeg stadium de kop ingedrukt.¹¹²

Debat over het voorstel van Schouw en Van der Ham

In maart 2012 wordt door de Tweede Kamer drie keer vergaderd over het voorstel van Gerard Schouw en Boris van der Ham. De indiener van het voorstel om het Reglement van Orde van de Tweede Kamer te wijzigen en voortaan de Kamer aan zet te laten zijn bij kabinetsformaties, is Gerard Schouw van D66. De mede-indiener is Boris van der Ham van dezelfde partij. De reden dat de twee partijgenoten samen als indiener vermeld zijn is omdat het oorspronkelijke voorstel van Van der Ham kwam.

Op 7 maart 2012 wordt door de Tweede Kamer voor het eerst gedebatteerd over het nieuwe voorstel. De Voorzitter, Gerdi Verbeet (PvdA), noemt het voorstel in de inleiding een 'evergreen' en stelt tevens dat het een favoriet onderwerp van haar is. Namens het CDA voert Hanke Bruins Slot het woord in plaats van Margreeth Smilde, die eigenlijk namens die partij woordvoerder is op dit onderwerp.

Bruins Slot heeft vragen bij de toelichting bij het voorstel van Schouw en Van der Ham. Zij memoreert de motie-Kolfschoten en stelt dat de mogelijkheden tot het aanwijzen van een formateur door de Kamer allang bestaan. Toch heeft volgens haar de Kamer sinds 1971 nooit de urgentie gevoeld om de regie bij de kabinetsformatie in eigen hand te nemen. Zij vraagt zich daarom af welke problemen de indieners denken op te lossen met hun voorstel. Daarnaast gaat zij in op het idee van de indieners dat hun voorstel zal leiden tot meer transparantie. Volgens Bruins Slot zullen partijen in een debat over de verkiezingsuitslag met het oog op de formatieonderhandelingen niet alles prijsgeven en op sommige onderwerpen de kaarten tegen de borst houden.

Bruins Slot stelt terecht dat de zittende premier, dankzij de ministeriële verantwoordelijkheid, op dit moment verantwoordelijk en aanspreekbaar is op de kabinetsformatie en de rol die het staatshoofd daarin speelt. Het voorliggende voorstel zou volgens Bruins Slot die verantwoording onduidelijker maken: bij een mislukte formatiepoging zullen partijen, inclusief de aangewezen formateur, niet alles willen prijsgeven om een nieuwe formatieronde niet te belemmeren, als daarin met dezelfde partijen zal worden onderhandeld. Een dergelijk debat kan volgens haar eigenlijk niet in de volle openbaarheid worden gevoerd. Daarom vraagt Bruins Slot zich af of met die nieuwe voorstel er niet een 'schijnopenbaarheid' ontstaat.

Het CDA hecht grote waarde aan de rol die het staatshoofd in de formatie vervuld, zo stelt Bruins Slot. Volgens haar zijn juist minderheden en de kleinere partijen gebaat bij een procesbegeleider die boven de partijen staat. Het staatshoofd is daarvoor volgens haar de

¹¹² Ibidem.

aangewezen persoon omdat deze geen politieke belangen heeft. In de praktijk die zal volgen uit het voorstel van Schouw en Van der Ham zullen volgens Bruins Slot de grote partijen onderling afspraken maken en zal er niet meer worden geluisterd naar de kleinere partijen. Doordat het staatshoofd de fractievoorzitters van alle partijen consulteert kan volgens haar de formatie soms een verrassende wending krijgen. Bovendien hebben verschillende staatshoofden in het verleden een lastig formatieproces 'strakgetrokken'.¹¹³

Magda Berndszen (D66) verdedigt tijdens het debat het voorstel van haar partijgenoten Schouw en Van der Ham. Zij stelt dat volgens haar fractie met dit voorstel het primaat van de kabinetsformatie komt te liggen 'waar hij hoort': de gekozen volksvertegenwoordiging. Bovendien hoeft het staatshoofd hierdoor geen keuzes meer te maken in het proces waarover vragen kunnen ontstaan. Volgens Berndszen is het voorstel van haar partijgenoten bescheiden: er zijn geen grote pretenties, maar het is een kleine stap richting meer transparantie. Een argument dat bij het debat over het voorstel van Van der Ham en Van Gent in 2010 ook al werd gebezigd.¹¹⁴

Joost Taverne (VVD) slaat op die opmerking aan. Als dit voorstel inderdaad zo bescheiden is en slechts een kleine verandering beoogt, zo vraagt hij zich af, waarom wordt het voorstel dan überhaupt gedaan? Volgens Taverne doet dit voorstel namelijk niet wat D66 eigenlijk beoogt, namelijk het invoeren van een gekozen minister-president. Bovendien zegt Taverne, net als anderen in de Kamer, dat wat wordt voorgesteld door Schouw en Van der Ham volgens de huidige regels al mogelijk is. Berndszen reageert daarop door te zeggen dat de vorige voorstellen in de praktijk volgens haar te vrijblijvend bleken te zijn. Het voorstel van haar partijgenoten creëert volgens haar een 'natuurlijk' moment voor de Kamer om te reflecteren op de verkiezingen.¹¹⁵

Namens de PVV laat André Elissen weten positief te staan tegenover dit nieuwe voorstel. Hij begint zijn betoog met te zeggen dat de PVV een voorstander is van de monarchie en dat niet de persoon maar het ambt van de koning tijdens dit debat ter discussie staat. Volgens hem is het noodzakelijk na te denken over hoe het ambt van de koning toekomstbestendig wordt gemaakt. Volgens de PVV moet de koning daarvoor als staatshoofd neutraal en onpartijdig optreden en moet worden voorkomen dat de koning vatbaar is voor speculaties over eventuele partijdigheid. Het primaat van de formatie hoort volgens hem, zoals ook Berndszen stelde, bij de gekozen volksvertegenwoordiging.

Elissen gaat in op de notie van enkele Kamerleden dat de motie-Kolfschoten het al mogelijk maakt voor de Kamer om de regie in handen te nemen bij kabinetsformaties en dat het voorstel van Schouw en Van der Ham daaraan niets zal toevoegen. Elissen stelt net als de indieners dat de motie-Kolfschoten te vrijblijvend is gebleken en dat in praktijk nooit van die mogelijkheid gebruik wordt gemaakt. Bovendien maakt de motie-Kolfschoten het alleen mogelijk om een formateur voor te dragen, de koning bepaalt nog altijd of hij daarmee instemt. Die rol van de koning noemt Elissen onwenselijk. Het voorstel van Schouw en Van der Ham noemt Elissen een goede stap in de richting van onafhankelijkheid en een meer democratisch besluitvormingsproces.

Elissen stelt wel dat het voorstel van Schouw en Van der Ham wat hem betreft niet ver genoeg gaat omdat het slechts gaat om het wijzigen van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Volgens hem is het Reglement van Orde makkelijk te wijzigen, waarmee

¹¹³ *Handelingen Tweede Kamer*, 2011-2012, 7 maart 2012, 60-10-40.

¹¹⁴ *HTK*, 2011-2012, 7 maart 2012, 60-10-42.

¹¹⁵ *Ibidem*, 60-10-43.

hij vermoedelijk impliceert dat de wijziging die ter tafel ligt weer eenvoudig terug te draaien is. De 'wettelijke waarborg' ontbreekt volgens hem. De PVV is daarom bezig met een initiatiefvoorstel om de grondwet te wijzigen en de koning op die manier buiten het formatieproces te houden. Elissen ziet het voorstel van Schouw en Van der Ham als een stap in de goede richting en kondigt aan vóór het voorstel te zullen stemmen.¹¹⁶

Ronald van Raak (SP) zegt tijdens zijn inbreng het volledig eens te zijn met de wens om in openbaarheid te debatteren over de verkiezingsuitslag en de richting die de formatie op moet gaan. Hij zet echter vraagtekens bij de manier waarop dit vastgelegd wordt in het voorstel van Schouw en Van der Ham. Vooral de termijn waarbinnen een formateur moet worden aangewezen vindt hij een belemmering, namelijk te kort. Volgens hem zou de 'gereedschapskist' met het nieuwe voorstel 'slechts één' instrument hebben. De verkiezingsuitslag zou in de toekomst volgens hem zo ingewikkeld kunnen zijn dat er behoefte is aan meer mogelijkheden dan het voorstel nu geeft. Dat het staatshoofd geen rol moet spelen bij de formatie is hij met de indieners eens, alleen de manier waarop het voorstel is geformuleerd zorgt ervoor dat hij in dubio is. Ook Van Raak stelt dat het voorgestelde al mogelijk is.

Joost Taverne (VVD) gaat tijdens zijn inbreng uitgebreid in op het voorstel van Schouw en Van der Ham. Hij zegt dat de VVD, net als de indieners, een groot voorstander is van openheid en transparantie. Maar hij heeft staatsrechtelijke bezwaren. Het staatsrecht functioneert volgens Taverne zowel in ongeschreven als geschreven vorm. Ook Taverne benadrukt dat de mogelijkheden die de indieners van het voorstel wensen al bestaan. Dat de Kamer bij kabinetsformaties steeds in meerderheid besluit daarvan geen gebruik te maken is volgens hem een democratische consequentie waar de indieners geen genoegen mee schijnen te nemen.

Ook heeft Taverne twijfels bij het idee dat door de Kamer te dwingen te debatteren over de verkiezingsuitslag de transparantie bij kabinetsformaties vergroot wordt. Volgens hem hebben partijen immers de keuze te besluiten niet deel te nemen aan een dergelijk debat. Als partijen wel meedoen aan het debat, is het volgens hem de vraag of zij volledig open kaart zullen spelen. Volgens Taverne is het niet zonder reden dat het formatieproces nu juist buiten de schijnwerpers plaatsvindt. Formaties zijn volgens hem ingewikkelde en gevoelige processen. De huidige situatie maakt het mogelijk om achteraf het formatieproces te bestuderen, daarom wordt achteraf een verantwoordingsdebat gevoerd.

Dan gaat Taverne in op de notie dat het staatshoofd beschermd moet worden tegen speculaties over eventuele politieke betrokkenheid bij het formatieproces. Volgens Taverne horen die speculaties nu eenmaal bij de rol van het staatshoofd. Volgens Taverne is niet aangetoond dat de Nederlandse politiek het kan stellen zonder de onafhankelijke bemiddelingsrol van het staatshoofd tijdens de formatie. Volgens hem is in het 'roerige proces' van de formatie een grote behoefte aan een 'stabiele factor' die alleen een onafhankelijk staatshoofd kan zijn. Taverne verwijst naar de moeizame formatie die België op dat moment net achter de rug had. Volgens hem zou die formatie zonder de Belgische koning nog langer hebben geduurd.¹¹⁷

Arie Slob (ChristenUnie) mist de redelijkheid in het voorstel van Schouw en Van der Ham. Hij verbaast zich erover dat D66, als liberale partij 'van de nuance', iets wat al mogelijk is, dwingend wil vastleggen. Slob zegt dat zijn partij vreest dat met het voorstel de

¹¹⁶ Ibidem, 60-10-45.

¹¹⁷ Ibidem, 60-10-48.

kabinetsformatie te veel wordt vastgelegd en dat de mogelijkheden van de Kamer juist worden beperkt. Hij prijst de intentie van de indieners om transparantie te vergroten, maar hij vreest dat met het gedetailleerd vastleggen van de procedure 'de problemen' alleen maar groter worden. Op welke problemen Slob doelt specificceert hij in zijn inbreng niet.¹¹⁸

Tijdens haar inbreng memoreert Ineke van Gent (GroenLinks) het voorstel dat zij in 2010 samen met Van der Ham met succes indiende. Zij erkent dat het voorstel in de praktijk niet de uitwerking had die zij hoopten. Zij hekelt de formatie van 2010, waarbij VVD, CDA en PVV de nieuwe regels volgens haar 'aan hun laars laptten' en zonder overleg met de Kamer of met het staatshoofd met elkaar gingen onderhandelen. Volgens Van Gent werd daarmee het staatshoofd publiekelijk genegeerd en zelfs vernederd. Omdat zij deze gang van zaken ongewenst vindt is zij nu van mening dat de Kamer deze zaken nu 'echt' moet gaan regelen

Van Gent gaat in op het argument van enkele collega's dat met de motie-Kolfschoten de mogelijkheden voor de Kamer om de formatie zelf in handen te nemen al geregeld zijn. Sommigen in de Kamer vinden volgens haar dat met het vastleggen van regels voor de volgende Kamer er sprake is van 'over je graf heen regeren'. Van Gent stelt echter dat als de Kamer daarnaar zou handelen men 'de tent wel kan sluiten', omdat men dan nooit zou kunnen spreken over zaken die meer dan een week later spelen. Daarom wil zij van de 'kan-bepaling' een 'moetje' maken. Om de SP ter wille te zijn zegt zij best te willen spreken over de tijden waarbinnen een nieuwe formateur gekozen moet worden, om iets meer soepelheid in de regels te creëren.¹¹⁹

Pierre Heijnen diende zoals gezegd in 2010 namens de PvdA twee voorstellen met betrekking tot de rol van de koning in de regering en in het formatieproces. In het debat over het voorstel van Schouw en Van der Ham stelt Heijnen vast dat de vorige voorstellen tot het mogelijk maken van een debat na de Tweede Kamerverkiezingen in de praktijk niet de uitwerking hebben gehad die was gehoopt. Hij noemt die voorstellen een wassen neus. De grotere partijen, die na de verkiezing de positie hadden de macht te verdelen, bleken in de praktijk geen boodschap te hebben aan de mogelijkheid tot een debat over de verkiezingsuitslag, stelt Heijnen in het debat.

Daarom moet volgens Heijnen het Reglement van Orde nogmaals aangepast worden, en wel op korte termijn. De vraag over hoe honderdvijftig parlementariërs omgaan met de stem van de kiezer moet en kan alleen worden bediscussieerd in een openbaar debat in de Tweede Kamer. Volgens Heijnen is in de 'huidige tijd van media en politiek' de formatie door het staatshoofd te kwetsbaar. Volgens hem loopt de constitutionele positie van het staatshoofd gevaar omdat partijen in de politiek en in de media niet de 'verantwoordelijkheid nemen om het staatshoofd buiten schot te laten'.¹²⁰

Verdediging Schouw en Van der Ham

Het tweede gedeelte van het debat over het voorstel werd gevoerd op 21 maart 2012. Op dat moment komen de indieners Schouw en Van der Ham aan het woord om op de Kamer te reageren en hun voorstel te verdedigen.

Gerard Schouw (D66) gaat in op de vraag uit een vorige debat over dit onderwerp welk probleem met deze wijziging eigenlijk wordt opgelost. Hij geeft daarop een drieledig

¹¹⁸ Ibidem, 60-10-49.

¹¹⁹ Ibidem, 60-10-50.

¹²⁰ Ibidem, 60-10-52.

antwoord. Het eerste probleem dat wordt opgelost is het vraagstuk over democratieopvatting. De fracties die het voorstel steunen vinden volgens hem dat in een democratisch stelsel de gekozen volksvertegenwoordiging richting moet geven aan de kabinetsformatie, en niet een ongekozen staatshoofd.

Het tweede probleem dat Schouw met het voorstel wil oplossen is het gebrek aan transparantie bij de kabinetsformatie zoals die op dat moment nog plaatsvond. De keuzes die het staatshoofd maakt tijdens de kabinetsformatie en welke argumentatie en gronden daarbij een rol spelen, zijn niet bekend. Daarover kan alleen worden gespeculeerd. Het staatshoofd kan daar ten slotte ook niet over worden bevraagd. Maar als de Kamer het voortouw heeft bij de formatie, worden de argumenten van fractievoorzitters in een open debat met elkaar gedeeld.¹²¹

Het derde probleem dat Schouw en van der Ham willen oplossen is de moeilijke positie van het staatshoofd. Juist omdat het staatshoofd niet kan worden bevraagd, levert dit speculatie op over de mogelijk sturende rol die het staatshoofd tijdens de formatie heeft. Volgens Schouw wordt er steeds bij kabinetsformaties uitgebreid in de media besproken wat mogelijk de afwegingen van het staatshoofd zijn geweest en wordt daarbij soms vermoed dat het staatshoofd ook inhoudelijk sturing heeft gegeven aan het kabinetsbeleid. Dit kan niemand namens het staatshoofd weerspreken. Dit maakt de positie van de koning volgens Schouw kwetsbaar.

Vervolgens gaat Schouw in op de vraag of de wijziging die hij voorstelt, niet eigenlijk al geregeld was met de motie-Kolfschoten in 1971. Volgens dat voorstel echter, blijft het recht om de formatieopdracht te formuleren exclusief bij het staatshoofd liggen. De motie-Kolfschoten stelt immers voor dat de Kamer een formateur aan de koning aandraagt, wat fundamenteel anders is dan zelf een formateur benoemen als Kamer. Daarnaast gaat het om het benoemen van een formateur, dus de uiteindelijke premier. Dit gebeurt altijd pas na afloop van het formatieproces.¹²²

Sommige tegenstanders vrezen volgens Schouw dat de formatie bedoeld is te mislukken volgens de nieuwe procedure. Zij zouden volgens Schouw blijkbaar vinden dat de Kamer niet haar eigen regie kan voeren. Dat wijst hij van de hand. De Kamer bestaat volgens hem uit verantwoordelijke volwassen mensen die met het vertrouwen van de bevolking zijn gekozen. Juist deze groep mensen moet volgens hem bij uitstek in staat zijn de kabinetsformatie tot een succes te maken. Daarbij haalt hij aan dat het in gemeentes en provincies, en ook in andere Europese landen, op deze manier goed werkt.

Kees van der Staaij van de SGP vraagt aan Gerard Schouw of deze - in zijn ogen - grote verandering wel constitutioneel gegrond is: of de interne wijziging van het Reglement van Orde deze verandering wel teweeg kan brengen. Schouw antwoordt daarop dat bij uitstek het Reglement van Orde 'de plek' is waar regels over het formatieproces moeten worden vastgelegd. Hij verwijst daarom naar de motie-Kolfschoten die ook een wijziging van het Reglement van Orde bewerkstelligde: historisch is dit dus de correcte manier om dit te regelen, zo redeneert Schouw.¹²³

Joost Taverne van de VVD valt Van der Staaij op dit punt bij. Volgens hem is het staatsrecht voor een belangrijk deel ongeschreven recht. Omdat het formatieproces volgens ongeschreven regels verloopt vraagt Taverne zich af of het mogelijk is om het

¹²¹ *Handelingen Tweede Kamer*, 2011-2012, 21 maart 2012, 66-6-26.

¹²² *HTK*, 2011-2012, 21 maart 2012, 66-6-27.

¹²³ *Ibidem*, 66-6-28.

formatieproces vast te leggen in het Reglement van Orde. Volgens hem stelt het Reglement van Orde regels vast over wat er op basis van vrijwilligheid wel en niet kan in de Tweede Kamer. Schouw antwoordt daarop dat de Kamer met deze wijziging de regie bij zichzelf houdt en dat het Reglement de juiste manier is om dit te doen.¹²⁴

Boris van der Ham (D66) komt ook aan het woord om het voorstel, dat oorspronkelijk van hem afkomstig is, te verdedigen. Hij erkent dat velen in de Kamer een 'dèja vu-gevoel' zullen hebben omdat soortgelijke voorstellen al enkele keren zijn behandeld.¹²⁵ Hij stelt dat in het begin veel fracties niets zagen in de voorstellen om de formatie transparanter te maken, maar dat gaandeweg steeds meer fracties megingen in de wens tot verandering van het formatieproces. Hij zegt te hopen met deze stap aan te zijn gekomen bij een 'eindversie'. Hij zegt dat dit proces bewijst dat 'Haagse molens traag draaien', maar dat verandering mogelijk is als je maar lang genoeg volhoudt.¹²⁶ Van der Ham heeft het slotwoord in het debat waarin hij de geschiedenis die tot dit voorstel leidde aanhaalt. Hij memoreert daarbij eerdere voorstellen, notities en adviezen. Hij zegt dat hij zich daardoor gesteund voelt.

Door een amendement van GroenLinks-Kamerlid Ineke van Gent wordt het eerste lid voorstel van Schouw en Van der Ham gewijzigd. Dat wordt nu: "Uiterlijk een week na aanvang van een nieuwe zitting beraadslagt de Kamer over de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie. Bij deze vergadering of zo spoedig mogelijk nadien, formuleert de Kamer ten behoeve van de kabinetsformatie een informatieopdracht of formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan."

Stemming

Op 27 maart 2012 werd gestemd over het voorstel. De fracties van de SP, de Partij voor de Dieren, de PvdA, GroenLinks, D66 en de PVV en het lid Brinkman stemden voor het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde, waarmee het werd aangenomen. Daarmee kon de Kamer bij de eerstvolgende verkiezingen zelf een (in)formateur aanwijzen en werd de koning buiten de formatie gehouden.¹²⁷

Conclusie

De argumenten die tegenstanders in het debat over de voorstellen voor het veranderen van de formatieprocedure bezigen zijn vanuit verschillende partijen vaak dezelfde: er is geen fout die gerepareerd moet worden, het Reglement van Orde wijzigen is staatsrechtelijk niet de juiste manier en het is nog maar de vraag of de transparantie echt vergroot wordt. Toch blijkt door de kleine stapjes die steeds genomen worden, vooral vanuit de meer progressieve partijen de wil om de verandering door te zetten groter te worden, waardoor uiteindelijk het voorstel van Gerard Schouw en Van der Ham een meerderheid haalt.

¹²⁴ Ibidem, 66-6-29.

¹²⁵ Ibidem.

¹²⁶ Ibidem, 66-6-30.

¹²⁷ *HTK*, 2011-2012, 27 maart 2012, 68-13-24.

4. Reacties en evaluatie

Publieke opinie

In de Nederlandse kranten en opiniebladen wordt in de periode na de wijziging van het Reglement van Orde en het verwijderen van de koning uit het formatieproces veel geschreven, vooral kritisch. In opiniestukken en columns wordt de Kamer soms arrogantie verweten en vooral veel conservatieve opiniemakers vinden dat de oude procedure goed functioneerde en zien niet in waarom de Kamer tot verandering is gekomen.

Nadat de regels voor de formatie in maart 2012 door de Kamer zijn gewijzigd wordt daarover veel geschreven in Nederlandse kranten. Elsevier-hoofdredacteur Arendo Joustra laat in dat blad zijn licht schijnen over de nieuwe regels. Hij schrijft dat de rol die het staatshoofd volgens gewoonte bij de formatie is gaan spelen, is ontstaan door onvermogen van politici het zelf te doen. Hij benadrukt dat de grondwet nooit een belemmering is geweest voor politici om zelf vorm te geven aan de formatie. Het wijzigen van het Reglement van Orde is in zijn ogen een manier van de Kamer zichzelf voortaan te dwingen het voortouw te nemen.

Joustra vraagt zich in zijn stuk af of deze nieuwe regels in de praktijk zullen werken. In het machtsspel wat de formatie volgens hem is, is het niet altijd goed om zelf een leidende rol te hebben. Hij ziet het als voordeel dat het Reglement van Orde eenvoudig opnieuw gewijzigd kan worden om terug te keren naar de oude situatie. Ook kunnen de nieuwe regels gewoon genegeerd worden. Als voordeel ziet hij wel dat in de nieuwe situatie de koningin niet meer kan worden beticht van partijdigheid of inhoudelijke bemoeienis bij het nieuw te vormen kabinet en regeerakkoord.¹²⁸

Politiek commentator van de Volkskrant Raoul du Pré ziet in de nieuwe procedure niet noodzakelijkerwijs een vooruitgang. Volgens hem is de kans groot dat na de verkiezingen de verhoudingen tussen partijen gespannen zullen zijn. Daardoor zullen volgens hem de winnende partijen in achterkamertjes proberen een coalitie te smeden. Het gevolg daarvan is dat een groot deel van het parlement buitenspel wordt gezet. Als de koningin formeert mogen alle Kamerfracties bij haar langskomen om advies uit te brengen. Nu zou het proces geكاapt worden door grote partijen. Hij spreekt wel lof uit voor de Kamer voor het nemen van deze beslissing.¹²⁹

In een opiniestuk in het Reformatorisch Dagblad pleiten leden van PerspectieF, de politieke jongerenorganisatie van de ChristenUnie, voor een andere verandering. Niels Rijke en Stèphan Meijer vinden dat het formatieproces steeds langer duurt en zij vinden dat de kiezer meer zicht moet krijgen op wat er met zijn stem gebeurt. Zij willen dat voortaan na verkiezingen de premier wordt gekozen door de Tweede Kamer. Iedere partij kan daarbij een kandidaat voordragen. Hiermee zou een versnelling van het formatieproces worden bewerkstelligd. Zij zien nog wel een adviserende rol weggelegd voor het staatshoofd tijdens de formatie.¹³⁰

¹²⁸ A. Joustra, 'De doe-'t-zelf formatie', *Elsevier Weekblad* (24 maart 2012).

¹²⁹ R. du Pré, 'Formatie zonder paleis', *de Volkskrant* (23 maart 2012)..

¹³⁰ Geen schrijver, 'Heroverweeg rol staatshoofd én premier bij formatie', *Reformatorisch Dagblad* (21 maart 2012)

Als de formatie in september 2012 begint laait de kritiek over de nieuwe procedure weer op. Zo schrijft politiek verslaggever van weekblad Elsevier Eric Vrijsen een kritisch stuk met de titel *Koninginnetje spelen*. Die titel verwijst ironisch genoeg naar een citaat van D66-voorman Hans van Mierlo die juist vóór verandering van de formatieprocedure was. Vrijsen vraagt zich af waarom de Kamer iets probeert te repareren wat niet stuk is. Bovendien verwijt hij de Kamer de verandering op een ondoordachte manier te hebben aangepakt.

Vrijsen stelt dat de koningin nog altijd het recht heeft om te worden ingelicht over de kabinetsformatie en de plannen van het te vormen kabinet. Volgens hem hebben de ministers een eigen verantwoordelijkheid, los van partijen, en waakt de koningin samen met hen over hoe het land bestuurd wordt. Volgens hem wordt ten onrechte de kabinetsformatie als een schimmig tafereel gezien. Onder leiding van de koningin worden volgens hem partijleiders afgeschermd van de woelige verkiezingsstrijd die aan de formatie voorafging.

Volgens Vrijsen doen er ten onrechte samenzweringstheorieën de ronde die suggereren dat de koningin zich tijdens kabinetsformaties met de inhoud van het regeringsbeleid zou bemoeien. Volgens hem wijzen ingewijden er vaak op dat de koningin zich juist afzijdig houdt en op de bepalende momenten afwezig is tijdens de kabinetsformatie. Tijdens de harde strijd om de macht in een formatie zou koningin Beatrix juist een relativerende kracht zijn, in tegenstelling tot de Kamer die de adrenaline alleen maar verder zou opjagen.

In theorie, zo stelt hij, zou de koningin de nieuwe gang van zaken kunnen saboteren door gewoonweg te weigeren nieuwe ministers te benoemen na een formatie waar zij niet bij betrokken was. Volgens hem mag niemand van de koningin verlangen dat zij 'blind tekent'. Volgens hem gedragen de partijleiders zich onfatsoenlijk en behandelen ze het staatshoofd als iemand die zomaar 'even bij het kruisje tekent'. Bovendien zouden zij handelen in strijd met de grondwet. Vrijsen zit een weigerende koningin in de praktijk niet gebeuren. Hij voorspelt dat men weer grotendeels terug zal vallen op de oude gewoonten rond de kabinetsformatie.¹³¹

Voormalig SP-leider Jan Marijnissen schreef in NRC Handelsblad in september 2012 een opiniestuk over de veranderde kabinetsformatie. Hij memoreert hoe hij in zijn tijd als fractieleider de dag na de verkiezingen werd opgebeld door de koningin met de mededeling dat hij werd verwacht op paleis Noordeinde. Hij mocht haar daar dan vertellen hoe hij de formatie voor zich zag. Hij schrijft hoe hij allerhartelijkst werd ontvangen en dat de gedragsregels soepel waren. Zijn enigszins nostalgische stuk eindigt hij met twijfel over de nieuwe procedure. Over hoe de concrete invulling van de nieuwe formatie zal gaan schrijft hij: 'het zal me benieuwen'.¹³²

Politiek verslaggevers van de Volkskrant schreven in augustus 2012 een stuk waarin zij stelden dat er onder de politiek-ambtelijke elite in Den Haag vrees zou zijn voor wanorde en vertraging bij de komende vergadering. Een anonieme fractievoorzitter vertelde hen dat hij een 'enorm gedoe' verwachtte in de achterkamers tijdens de formatie. Toenmalig

¹³¹ E. Vrijsen, 'Koninginnetje spelen; Nieuwe regels voor kabinetsformatie vervangen 'geheim van Noordeinde' door 'geheim van het Binnenhof'. Daar wordt resultaat waarschijnlijk niet beter van', *Elsevier Weekblad* (15 september 2012).

¹³² J. Marijnissen, 'Bij de koningin werden geen kledingvoorschriften gesteld', *NRC Handelsblad* (12 september 2012).

ChristenUnie-fractievoorzitter Arie Slob verwachtte dat de formatie juist ondoorzichtiger zou zijn dan voorheen. Volgens de auteurs zou er bovendien op Algemene Zaken grote onduidelijkheid heersen over hoe de formatie in zijn werk zou gaan. Premier Mark Rutte was altijd al tegen de nieuwe procedure.¹³³

Toenmalig Eerste Kamerlid voor D66 Thom de Graaf, hierboven reeds besproken, schreef in 2012 samen met toenmalig D66-Kamerlid en mede indiener van het voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde Gerard Schouw, een opiniestuk waarin zij de nieuwe formatieprocedure juist verdedigden. In een lang opiniestuk in de Volkskrant schrijven zij dat de angst voor een chaotische formatie zonder koningin ongefundeerd is. Zij schrijven dat de angst dat er een vacuüm ontstaat omdat de koningin niet langer de formatie leidt onzin is.

Bij de nieuwe formatie zal de Kamer nu geheel zelf verantwoordelijk zijn. De Graaf en Schouw ontkennen het idee dat de Kamer niet goed beslagen ten ijs zal komen. Het is daarom volgens hen van belang dat de lijsttrekkers en toekomstig fractievoorzitters de procedure op een verantwoordelijke manier ten uitvoer brengen. Zij wijzen daarvoor op de praktijk die in gemeente- en provinciebesturen al bestaat: daar wordt niet geformeerd onder leiding van het staatshoofd. Daar neemt doorgaans de leider van de grootste partij het voortouw. Daaraan zou het landsbestuur volgens hen een voorbeeld kunnen nemen.

Volgens hen wordt het debat omtrent deze nieuwe procedure met name gevoerd op grond van historische sentimenten en worden er nauwelijks democratische en inhoudelijke argumenten opgevoerd door de tegenstanders. Volgens de politici is de mate van betrokkenheid van het staatshoofd bij de kabinetsformatie in de oude situatie onmogelijk te reconstrueren. Daardoor zijn er altijd speculaties over de bemoeienis die het staatshoofd zou hebben met de inhoud. Zij beargumenteren in het stuk dat met deze wijziging het staatshoofd juist uit de wind wordt gehouden voor deze kritiek.¹³⁴

Evaluatie kabinetsformatie in 2012

In 2014 verscheen er een rapport over de kabinetsformatie van 2012, die voor het eerst zonder koning geschiedde. De evaluatiecommissie bestond uit hoogleraar staatsrecht Paul Bovend'Eert, hoogleraar parlementaire geschiedenis Carla van Baalen en historicus Alexander van Kessel. In 2015 verscheen het evaluatierapport in boekvorm onder de titel *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012*.¹³⁵

Het rapport beschrijft de formatie waarbij voor het eerst de aanpassing van het Reglement van Orde met betrekking tot de kabinetsformatie in de praktijk werd toegepast. De Kamer wilde daarom een commissie die de nieuwe formatieprocedure die daarmee was ontstaan zou evalueren. Er werden twee hoofdvragen geformuleerd. Ten eerste of het gewijzigde artikel in het Reglement van Orde goed had gefunctioneerd. Ten tweede of er nog een aanpassing van dat artikel gewenst zou zijn.¹³⁶ Daarbij zou bijzondere aandacht uitgaan naar de figuur van de verkenners en de eerste acht dagen na de verkiezingen.¹³⁷

¹³³ J. Hoedeman en R. Meijer, 'Vrees voor chaos kabinetsformatie', *de Volkskrant* (25 augustus 2012).

¹³⁴ T. de Graaf en G. Schouw, 'Ongefundeerde angst voor chaos bij formatie', *de Volkskrant* (27 augustus 2012).

¹³⁵ P. Bovend'Eert, C. van Baalen, A. van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012* (Amsterdam 2015).

¹³⁶ Bovend'Eert, van Baalen, van Kessel, *Zonder koningin*, 12.

¹³⁷ Ibidem, 13.

Om de vragen te beantwoorden zijn door de commissie in 2013 en 2014 personen geïnterviewd die bij de kabinetsformatie betrokken waren. Daaronder waren de voorzitters van de Tweede Kamer sinds 2012, de betrokken voorzitter van de Eerste Kamer, de verkenner bij de kabinetsformatie, de betrokken informateurs, de formateur en de vicepresident van de Raad van State. Aan de hand daarvan is de gang van zaken tijdens de nieuwe formatieprocedure gereconstrueerd.¹³⁸

Volgens de commissie is het aangepaste aangepaste artikel 139a van het Reglement van Orde om drie redenen van staatsrechtelijk en staatkundig belang. Ten eerste omdat een belangrijk element van de formatie, de aanwijzing van een (in)formateur nu gecodificeerd is en niet meer op gewoonterecht berust. Ten tweede omdat nu niet meer door de koning een (in)formateur wordt benoemd, maar dat de Kamer dit voortaan zelf doet. Daarmee is de parlementaire betrokkenheid bij de formatie versterkt. Ten derde omdat artikel 139a een dwingende regel is: de Kamer is verplicht bij een te komen na Kamerverkiezingen en te beraadslagen over te benoemen (in)formateurs.¹³⁹

Uit de evaluatie van de commissie blijkt dat een grote meerderheid van de geïnterviewden niets zag in het gewijzigde Reglement van Orde. Volgens hen kan het vastleggen van deze regels een beperking van de mogelijkheden betekenen bij volgende kabinetsformaties. De commissie zelf is echter van mening dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer goed functioneert, en zeker ook goede handvatten biedt voor de taakvervulling tijdens kabinetsformaties. De formuleringen bieden volgens de commissie voldoende houvast én bewegingsvrijheid voor kabinetsformaties in de toekomst.¹⁴⁰

De commissie doet de volgende aanbevelingen aan de Kamer voor verbetering van de kabinetsformatie zoals die beschreven staat in het Reglement van Orde. Zij raden aan een extra lid op te nemen met betrekking op de aanwijzing van de (in)formateur. Volgens de commissie is de huidige benoemingsprocedure omslachtig. Daarnaast wordt thans in het Reglement van Orde de ene keer van 'benoeming' en de andere keer van 'aanwijzing' van de (in)formateur gesproken. De commissie beveelt aan om consequent te spreken van 'aanwijzen' om verwarring te voorkomen.

Evaluatie van de praktijk

De evaluatiecommissie maakt in het rapport een procedurele reconstructie van de gang van zaken tijdens de eerste kabinetsformatie waar het staatshoofd geen onderdeel meer van uitmaakt. De eerste kabinetsformatie na het veranderen van de procedure kwam eerder dan verwacht. Een maand na het aannemen van het voorstel van Schouw en Van der Ham liepen de tussentijdse onderhandelingen tussen PVV, VVD, en CDA in het Catshuis op niets uit waardoor minister-president Rutte het ontslag van het kabinet aanbood.¹⁴¹ De verkiezingsdatum werd na enig debat gesteld op 12 september 2012.¹⁴²

Vanwege de wijzigingen in het formatieproces nam de griffier van de Tweede Kamer, Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, de voorbereidingen voor de aankomende formatie voor

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ Ibidem, 29.

¹⁴⁰ Ibidem, 153.

¹⁴¹ P. van den Dool, 'Wilders vertrokken bij Catshuis - 'overleg definitief mislukt'', *NRC Handelsblad* (21 april 2012).

¹⁴² Ibidem, 37.

haar rekening. Daarbij werd de formatie in grote lijnen gevolgd zoals dat altijd al werd gedaan. Sinds 1971 werden informateurs ambtelijk bijgestaan door twee raadsadviseurs van het ministerie van Algemene Zaken en de directeur-generaal van de RvD. Hieraan werd vastgehouden omdat niet verwacht werd dat de Kamer zelf beschikte over ambtelijk personeel met deze expertise.¹⁴³

Kamervoorzitter Gerdi Verbeet liet weten dat zij voornemens was om de dag na de Kamerverkiezingen alle fractievoorzitters uit te nodigen om bijeen te komen op die dag. Dit was geen verandering ten opzichte van de procedure voor de wijziging: sinds de motie-Kolfschoten werden fractievoorzitters gevraagd of zij behoefte hadden aan een dergelijke bijeenkomst. Het verschil dit keer was wel dat de vraag niet was of er behoefte was, maar dit een mededeling was dát die bijeenkomst er zou komen omdat dit voorgeschreven was door de nieuwe regels.¹⁴⁴

Op 13 september vond deze bijeenkomst dan ook plaats. Mark Rutte, als leider van de grootste partij, deelde echter mede dat hij, in overleg met Diederik Samsom, al had besloten Henk Kamp tot verkenners te benoemen. Samsom overtuigde Rutte echter om toch de procedure met alle fractievoorzitters te bespreken. Tijdens die bijeenkomst deelde Rutte zijn voornemen om Kamp aan te stellen als verkenners mede. Hierbij kregen alle fractievoorzitters de kans om te reageren. Rutte kreeg steun voor zijn voorstel.¹⁴⁵ Kamp gaf later een persconferentie over zijn opdracht.¹⁴⁶

Op 20 september, acht dagen na de verkiezingen, werd de nieuwe Kamer geïnstalleerd. Aansluitend werd, zoals volgens de nieuwe regels was bepaald, een debat gevoerd over de verkiezingsuitslag en de formatie. Het verslag van verkenners Kamp, die het debat zelf ook bijwoonde, werd als leidraad voor het debat gebruikt. In het verslag stond het advies om naast Kamp ook een PvdA-informateur aan te wijzen voor de formatie. Daarvoor was oud-PvdA leider Wouter Bos beschikbaar. Door Rutte en Samsom werd een motie ingediend die de benoeming van Kamp en Bos moest bekrachtigen. Deze werd aangenomen.¹⁴⁷ Hiermee was officieel de informatie in gang gezet, voor het eerst zonder tussenkomst van het staatshoofd.

Kranten over de praktijk

Na de verkiezingen schrijven veel kranten over een bezoek dat Kamp en Bos aan koningin Beatrix brengen na de verkiezingen. Volgens de kranten brachten zij op 28 september een 'beleefdheidsbezoekje' aan de koningin, waar zij een uur mee spraken.¹⁴⁸ De nieuwe voorzitter van de Tweede Kamer, Anouchka van Miltenburg, had op dat bezoek aangedrongen. Daarover ontstond ophef in de Kamer omdat sommige partijen vreesden dat informatie over de formatie met de koningin zou worden gedeeld, en dat er toch weer terug werd gekeerd naar oude gebruiken. Bos en Kamp verzekerden de Kamer dat zij zich hadden

¹⁴³ Ibidem, 38.

¹⁴⁴ Ibidem, 41.

¹⁴⁵ Ibidem, 43.

¹⁴⁶ Ibidem, 44.

¹⁴⁷ Ibidem, 47.

¹⁴⁸ Geen schrijver, 'Kamp en bos hebben goed gesprek met koningin Beatrix', *AD* (29 september 2012).

gehouden aan de opdracht zoals zij die van de Kamer hadden ontvangen.¹⁴⁹ Van Miltenburg excuseerde zich.¹⁵⁰

Dagblad Metro meldde dat het CDA de koningin miste bij het formatieproces. CDA-Kamerlid Madeleine van Toorenborg stelt dat de koningin een stabiele factor is tijdens het formatieproces.¹⁵¹ Het CDA was wel van mening dat Van Miltenburg niet zonder overleg een ontmoeting tussen informateurs Kamp en Bos met de koningin had moeten voorstellen.¹⁵² Het Algemeen Dagblad meldde dat oud-premier Lubbers van het CDA in een radiointerview had aangegeven dat hij niet dacht dat koningin Beatrix ontevreden zou zijn met de nieuwe situatie. Volgens hem zou zij juist opgelucht zijn en zich niet gepasseerd voelen.¹⁵³

Wat verder in kranten wordt opgemerkt is de snelheid van de formatie. Teun Lagas schrijft in Trouw 'VVD en PvdA zijn uit op een bliksemoperatie'. De onderhandelaars gaven volgens hem met het uitbrengen van deelakkoorden aan dat er goed de vaart zou zitten in de onderhandelingen. Formateurs Kamp en Bos gaven tijdens persconferenties aan dat het proces 'stabiel' en 'gelijkmatig' zou verlopen en dat ruzies tot op dat moment waren uitgebleven.¹⁵⁴ Ook NRC Handelsblad spreekt van een snelle formatie.¹⁵⁵

Conclusie

De Graaf en Schouw merken op dat het debat vooral vanuit emotie en nostalgie wordt gevoerd. Veel mensen vrezen wanorde, en Vrijsen stelt zelfs dat koningin Beatrix de mogelijkheid heeft om een nieuw kabinet niet te benoemen. Dit waren vooral angsten voorafgaand aan de nieuwe formatie. De evaluatiecommissie oordeelde dat de nieuwe formatieprocedure wel degelijk goed was verlopen en dat het nieuwe Reglement van Orde voldoende houvast en vrijheden bevat om de formatie goed vorm te geven.

In de reacties tijdens en na de kabinetsformatie wordt op een enkel nostalgisch geluid na weinig melding gemaakt van de nieuwe procedure. Vermoedelijk is dat omdat de formatie grotendeels hetzelfde verliep als voorheen: behalve dat de gang naar de koningin wordt overgeslagen ziet dit proces er voor de meeste opiniemakers en journalisten hetzelfde uit als een gewone formatie.

¹⁴⁹ Geen schrijver, 'Kamp en Bos ruim een uur bij de koningin', *De Stentor/Nieuw Kamper Dagblad* (29 september 2012).

¹⁵⁰ E. van der Aa en A. Veldhuizen, 'Eerste smetje bij formatie', *Het Parool*, (28 september 2012).

¹⁵¹ Geen schrijver, 'CDA mist koningin bij formatieproces', *Metro* (10 oktober 2012).

¹⁵² Van der Aa en Veldhuizen, 'Eerste smetje bij formatie'.

¹⁵³ E. van der Aa en A. Veldhuizen, 'Eerste ergernissen duiken op bij formatie', *AD/Rotterdams Dagblad* (28 september 2012).

¹⁵⁴ T. Lagas, 'VVD en PvdA zijn uit op een bliksemoperatie', *Trouw* (6 oktober 2012).

¹⁵⁵ Geen schrijver, 'Kabinetsformatie 2.0: wie versnelt bepaalt', *NRC Handelsblad* (29 september 2012).

Conclusie

In de tweehonderd jaar dat het Koninkrijk der Nederlanden bestaat is de manier waarop kabinetten tot stand komen steeds iets veranderd, maar met heel kleine stappen. De koning benoemde lange tijd zelf ministers en van een kabinetsformatie was geen sprake. Pas vanaf de invoering van ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 veranderde de verhouding tussen staatshoofd en kabinet voor het eerst ingrijpend. Maar ook die verandering was zeker geen revolutie.

Vanaf het einde van de negentiende eeuw begonnen politieke partijen vorm te krijgen in de Tweede Kamer. In dat proces werd het ook vaker vanzelfsprekend dat een kabinet dat gevormd werd, gesteund was door een meerderheid in de Kamer. Voordien was dat vaak niet het geval en werd er zelfs geen regeringsprogramma door het kabinet opgesteld. Door de opkomst van politieke partijen werd de formatie dan ook een meer delicaat proces waarbij met meerdere partijen rekening moest worden gehouden. In theorie kon de koning nog altijd zelf een kabinet formeren. Dit gebeurde nog enkele keren aan het einde van de negentiende eeuw en aan het begin van de twintigste eeuw.

Vanaf de Tweede Wereldoorlog lag de manier van formeren volgens ongeschreven regels vast. Maar in de jaren zestig werden veranderingen in de maatschappij zichtbaar. Op dat moment zag een deel van de Nederlandse politiek de noodzaak iets te veranderen in de verhouding tussen parlement en kiezer. Door de opkomst van partijen als D'66 en de Boerenpartij werden de gevestigde partijen ook gedwongen om na te denken hoe zij zich moeten aanpassen aan de nieuwe tijden. Hierdoor werd voor het eerst nagedacht over hoe het formatieproces gemoderniseerd kan worden.

Met het aannemen van de motie-Kolfschoten in 1971 werd een eerste stap gezet om de Kamer meer regie te laten voeren bij kabinetsformaties. De mogelijkheid die deze motie bood werd slechts één keer in de praktijk gebracht en bleek verder een dode letter. Vanaf het begin van de twintigste eeuw begon de roep om verandering langzaam weer op te komen. Politici werden, mede door de opkomst van populistische partijen als Pim Fortuyn en Geert Wilders zelfbewuster over het politieke proces, de roep om transparantie en meer democratie.

Opvallend in het debat over de rol van de koning in de formatie is dat de voor- en tegenstanders in hun argumentatie niet tegenover elkaar stonden. Beide kampen hanteerden andere argumenten. De argumenten van de tegenstander werden daarbij zelden in twijfel getrokken. De tegenstanders van verandering beriepen zich op twijfels over de staatsrechtelijke haalbaarheid van het voorstel tot verandering van het Reglement van Orde en vroegen zich af welk probleem nu precies moet worden opgelost. De voorstanders gebruikten als argument de roep om meer transparantie en democratische legitimatie en zeggen de koning uit de wind te willen houden voor politieke speculaties.

Om die veranderingen toch tot stand te brengen lijkt het van belang kleine stapjes te nemen. De motie-Kolfschoten betekende een eerste wijziging van het Reglement van Orde op het punt van de kabinetsformatie en de rol van de koning. Door een kleine aanpassing van dit Reglement en niet een (grond)wetswijziging voor te stellen zorgde ervoor dat de geesten langzaam rijp werden voor de verandering.

De voorstanders lijken heel bewust anti-monarchale argumenten uit de weg te gaan. Sterker nog: zij benadrukten steeds dat zij met hun voorstellen de monarchie versterken doordat zij de suggestie van welke politieke betrokkenheid dan ook bij het staatshoofd zouden weghouden. Daarnaast benadrukten de verdedigers van verandering steeds dat de Kamer 'volwassen' en 'zelfbewust' was, waardoor zij de verantwoordelijkheid aan kon.

Een belangrijke strategie van de voorstanders blijkt de verandering voor te stellen als 'bescheiden': men blies niet te hoog van de toren en de voorstellen worden gepresenteerd als 'slechts een kleine verandering'. Er werd zeker nooit een *point-of-no-return* voorgesteld, waarbij de verandering permanent leek. Zoals ook in sommige opiniestukken werd aangehaald is het in theorie mogelijk dat de wijziging van het Reglement van Orde weer wordt teruggedraaid. Vooralsnog echter lijkt daartoe in de Kamer geen behoefte aan te zijn. Door de kleine stappen die genomen werd en de voorzichtige argumenten die gebruikt werden duurde het tot 2012 tot het formatieproces op schrift werd gesteld.

Opvallend is dat de voorstellen tot verandering van het formatieproces gedaan worden op twee scharniermomenten in de parlementaire geschiedenis. Het parlement lijkt zich op die momenten bewust van zichzelf en de eigen verantwoordelijkheid. Begin jaren zeventig waren het de veranderende maatschappelijke en politieke verhoudingen. Vanaf 2000 speelde het zicht op een nieuwe eeuw, een nieuwe koning en opkomend populisme een rol. De meer voorzichtige argumentatie die in 2012 werd gebruikt lijkt doorslaggevend te zijn geweest om deze verandering dit keer effectief door te zetten.

Bibliografie

Bronnen

Kamerstukken en handelingen

Voorstel van wet van de heer Van Thijn, mejuffrouw Goudsmit en de heer Aarden tot het in overweging nemen van een verandering in de Grondwet, strekkende tot het geven van meer rechtstreekse invloed aan de kiezers op de kabinetsvorming, Kamerstuk Tweede Kamer 1970-1971 kamerstuknummer 10993 ondernummer 3.

Handelingen Tweede Kamer, 1970-1971, 17 februari 1971, 66.

Handelingen Tweede Kamer, 1970-1971, 18 februari 1971, 55.

Motie-Kolfschoten, 18 februari 1971. Kamerstukken II, 1970/71, 10 993 nr 9.

Handelingen Tweede Kamer, 1970-1971, 02 maart 1971, 59.

Handelingen Tweede Kamer, 1971, 12 mei 1971, 2.

Voorstel H. van Mierlo om Joop den Uyl te benoemen tot kandidaat-formateur, 12 mei 1971, kamerstuknummer 11311.

Vergaderjaar 1999-2000, Kamerstuk 27409, nr. 10.

Vergaderjaar 2006-2007, bijlage bij Kamerstuk 30698 nr. 5.

Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 30698 nr. 6.

Vergaderjaar 2009-2010, Kamerstuk 30698 nr. 10.

Vergaderjaar 2010-2011 Kamerstuk 32759 nr. 2.

Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32500-I nr. 4.

Vergaderjaar 2010-2011, Kamerstuk 32791 nr. 1.

Motie-Heijnen, 32500-I, 32500-III, nr. 5, datum vergadering 23 november 2010.

Handelingen Tweede Kamer, 2009-2010, 1 april 2010, 71.

Handelingen Tweede Kamer, 2009-2010, 13 april 2010, 75.

Handelingen Tweede Kamer, 2009-2010, 20 april 2010, 78.

Handelingen Tweede Kamer, 2010-2011, 17 november 2010, 23.

Handelingen Tweede Kamer, 2010-2011, 23 november 2010, 25.

Handelingen Tweede Kamer, 2011-2012, 7 maart 2012, 60.

Handelingen Tweede Kamer, 2011-2012, 21 maart 2012, 66.

Handelingen Tweede Kamer, 2011-2012, 27 maart 2012, 68.

Krantenartikelen

M. van den Broek, 'Koningin zwijgt als het echt ergens over gaat', *Leeuwarder Courant* (1 mei 2000).

F. van Deijl, 'Thom is een echte 'KVP'er'; C. Kortmann', *Het Parool* (29 april 2000).

R. van der Lee, 'Beatrix wil nog blijven, maar wel met Claus', *Eindhovens Dagblad* (1 mei 2000).

H. Stil, 'Leve de koningin!', *Het Parool* (29 april 2000).

E. Vrijzen, 'Koninginnetje spelen; Nieuwe regels voor kabinetsformatie vervangen 'geheim van Noordeinde' door 'geheim van het Binnenhof'. Daar wordt resultaat waarschijnlijk niet beter van', *Elsevier Weekblad* (15 september 2012).

Geen schrijver, 'Alleen GroenLinks enthousiast over voorstellen De Graaf', *Dagblad van het Noorden* (8 april 2000).

Geen schrijver, 'Lubbers hekelt timing actie Thom de Graaf', *De Telegraaf* (1 mei 2000).

Geen schrijver, 'Willem-Alexander', *Dagblad van het Noorden* (26 april 2000).

Geen schrijver, 'Hoofdartikel: discussie', *De Telegraaf* (26 april 2000).

Geen schrijver, 'Kroonprins ziet puur ceremoniële taak niet zitten', *de Volkskrant* (25 april 2000).

Geen schrijver, 'Enquête: Thom de Graaf moet zijn excuses aanbieden', *NRC Handelsblad* (29 april 2000).

Overig

De Nederlandse Grondwet

<https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vkjaj9cwpdy1/paragraaf_2_koning_en_ministers> geraadpleegd op 2-10-2018.

Grondwet van 1815

<https://www.denederlandsegrondwet.nl/id/vi6jejavamzy/zevende_afdeeling_van_den_raad_van_stat_e> geraadpleegd op 1-10-2018.

Parlement.com, Staatscommissie-Cals/Donner

<https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqlywz/staatscommissie_cals_donner>, geraadpleegd op 21-1-2019.

Literatuur

C. van Baalen, P. Bovend'Eert en A. van Kessel, 'De positie van de Koning bij de kabinetsformatie', in: T. de Graaf, W. Kok, M. Rutte e.a., *Kwetsbaar koningschap. Voor en tegen de modernisering van de monarchie* (Amsterdam 2015).

C. van Baalen en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (Amsterdam 2012).

C. van Baalen en A. van Kessel, *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016).

C. van Baalen, A. van Kessel, *Zonder koningin: het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012* (Amsterdam 2015).

P. Bootsma, *Coalitievorming: een vergelijking tussen Duitsland en Nederland* (Amsterdam 2017).

P. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid* (Nijmegen 2002).

J.W. Brouwer, 'Hergroepering der partijen?' in: J. van Merriënboer en C. van Baalen eds., *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong 1967-1971* (Amsterdam 2013).

J. de Bruijn, *Wilhelmina formeert. De kabinetscrisis van 1907-1908* (Amsterdam 2011).

F.J.F.M. Duynstee, *Kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966).

T. de Graaf, W. Kok, M. Rutte, e.a., *Kwetsbaar koningschap. Voor en tegen de modernisering van de monarchie* (Amsterdam 2015).

G.J. Lammers, *De Kroon en de Kabinetsformatie* (IJmuiden 1952).

P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1971* (Den Haag 1982).

N.C.F. van Sas, 'Onder waarborging eener wijze constitutie', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (eds.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917* (Deventer 1998).

I. Seckler, *Onder Koninklijke Voogdij*, in: R. Aerts, C. van Baalen, J. Oddens, D. Smit en H. te Velde, eds. 'In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer' (Den Haag 2015).

D. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (Amsterdam 2011).

D. Slijkerman, 'Het politieke primaat: van Koning naar kabinet naar Kamer naar kiezers', in: C. van Baalen, H. Goslinga, A. van Kessel, J. Ramakers, . Reiding, J. Turpijn (eds.), *De Republiek van Oranje, 1813-2013 Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2013* (Amsterdam 2013).

G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie. De geschiedenis van de kabinetsformaties 1933-1939* (Leiden 1993).

G. Visscher, 'Staatkundige vernieuwing in de twintigste eeuw: vechten tegen de bierkaai?' in: C. van Baalen, W. Breedveld, J. Brouwer, J. Ramakers, W. Secker eds., *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2000* (Nijmegen 2000).

