

# 'De formatie van de verrassende wendingen'

Het parlement over de kabinetsformatie 2010

H.-M.Th.D. TEN NAPEL\*

## 1 Inleiding

Het jaar 2010 is niet alleen een politiek veelbewogen jaar geweest, maar ook vanuit staatsrechtelijk oogpunt roepen verloop en uitkomst van de jongste kabinetsformatie tal van vragen op. Te denken valt aan de gevolgdde spelregels bij de formatie, de figuur van het minderheidskabinet, de discussie over het rechtsstatelijk en democratisch karakter van de PVV, de rol van het staatshoofd, de positie van de Eerste Kamer, het vrij mandaat van de volksvertegenwoordiger, de inhoud van het regeer- en gedoogakkoord en de uitwerking voor het politieke en constitutionele bestel als geheel. In deze bijdrage passeren niet al deze aspecten systematisch de revue. Het artikel beperkt zich, aan de hand van een beschrijving van het formatieproces, tot de staatsrechtelijke kanttekeningen die in het Nederlandse parlement (Tweede en Eerste Kamer) bij het verloop en de uitkomst van de kabinetsformatie zijn geplaatst. Daarbij wordt onder 'staatsrechtelijke kanttekeningen' ook verstaan kanttekeningen die betrekking hebben op de formatieprocedure als zodanig, die strikt genomen niet wordt beheerst door regels van geschreven dan wel ongeschreven staatsrecht maar veeleer door meer of minder vaste praktijken.<sup>1</sup> De focus van dit artikel ligt daarmee op hetgeen in het parlement is gewisseld. Daarmee wil niet gezegd zijn dat de doctrine oninteressant is,<sup>2</sup> maar voor het politieke staatsrecht is van belang dat het in laatste instantie bepaald wordt door de belangrijkste actores zelf, zijnde regering en parlement. Juist om die reden is het waardevol het verloop van het proces vanuit het perspectief van de betrokken actoren te reconstrueren. Bovendien behoort slechts in het geval van enigerlei vorm van interactie tussen de staatsrechtbeoefening en onderscheiden politieke stromingen beïnvloeding tot de mogelijkheden. Gelet op het primair beschrijvende, reconstruerende karakter van deze bijdrage, vormen de voornaamste bron voor dit artikel de Kamerdebatten zoals deze respectievelijk zijn gevoerd met de informateurs en in het

\* Mr.dr. H.-M. (Hans-Martien) Th.D. ten Napel is universitair docent staatsrecht aan de Universiteit Leiden

<sup>1</sup> P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2010, p. 442. Vgl. ook C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 32-33, 155, 158.

<sup>2</sup> Zie onder meer J. Peters, 'Rutte loopt nu strafonde van de koningin', *NRC Handelsblad* 9 september 2010; alsmede de polemiek tussen W.J.M. Voermans, 'Zelfredzaam formeren', *TvCR* 2011, p. 78-82, en D.J. Elzinga, 'Over de betekenis van een constitutioneel neutrum bij de kabinetsformatie', *TvCR* 2011, p. 83-85.

kader van de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2011, in het laatste geval ook in de Eerste Kamer. Tevens wordt – bij wijze van intermezzo – stilgestaan bij de tijdens de behandeling van de begroting Algemene Zaken voor het jaar 2011 gevoerde discussie.<sup>3</sup> De slotparagraaf bevat een poging tot waardering van de in het parlement geplaatste staatsrechtelijke kanttekeningen bij het verloop en de uitkomst van de kabinetsformatie 2010, mede in het licht van de soms ‘heftige stukken’<sup>4</sup> die over de formatie zijn verschenen vanuit de doctrine.

## 2 De drie eerste informatierondes

### 2.1 Informatieronde-Rosenthal

Twee dagen na de Tweede-Kamerverkiezingen, op 11 juni 2010, stelde fractievoorzitter Rutte (VVD) in zijn advies aan het staatshoofd vast dat de verkiezingsuitslag niet had geresulteerd in ‘een parlementaire meerderheid voor een coalitie die op basis van programmatische vergelijking voor de hand zal liggen’.<sup>5</sup> Hij adviseerde een informateur van VVD-huize te benoemen, die zou onderzoeken of een kabinet te vormen viel dat desondanks kon steunen ‘op een werkbare parlementaire meerderheid’.<sup>6</sup> Voor Cohen (PvdA) stond vast dat het bij een dergelijk kabinet bij voorkeur diende te gaan om een progressief kabinet waarvan behalve zijn eigen partij onder meer GroenLinks en D66 zouden deel uitmaken, al wenste hij eerst een coalitie onderzocht te zien waaraan zowel de VVD als grootste partij als de PVV als grootste winnaar bij de verkiezingen deelnamen.<sup>7</sup> Wilders (PVV) achtte het raadzaam de mogelijkheid van een centrumrechtse coalitie van VVD, PVV en CDA te onderzoeken.<sup>8</sup> Verhagen (CDA) vond zijn fractie, gelet op het geleden verlies bij de verkiezingen, allereerst bescheidenheid passen.<sup>9</sup>

Het advies van Roemer (SP) is extra boeiend in het kader van dit artikel, aangezien het deels de te volgen procedure betrof. Zijn fractie suggereerde te beginnen met ‘een snelle pre-informatieronde’, waarna – alvorens over te gaan tot de benoeming van één of twee informateurs – een Kamerdebat kon plaatsvinden over de uitkomsten ervan.<sup>10</sup> Hetzelfde geldt voor het door Pechtold (D66) uitgebrachte advies. Hoewel zijn voorkeur uitging naar een kabinet van de oud- en nieuw-paarse partijen VVD, PvdA, D66 en GroenLinks, wenste hij evenals Cohen eerst de mogelijkheid van een coalitie met VVD en PVV onderzocht te zien. Naar aanleiding van het eindverslag van de informateur zou de Tweede Kamer vervolgens kunnen debatteren over hoe nu verder.<sup>11</sup>

<sup>3</sup> Voor een behandeling van de formatie op basis van (deels) andere bronnen, zie Jos Heymans, *Over rechts. De formatie*. Met een politieke analyse van Frits Wester, z.pl.: Bertram+De Leeuw Uitgevers 2010; Willem Vermeend, Emile Bode, *Het minderheidskabinet. Het politieke schaakspel om de macht. Campagne, verkiezingen, formatie, het kabinet en de gevolgen van het beleid. De winnaars en verliezers*. Den Haag: Einstein Books 2010. Het boek van Ed van Thijn *De formatie* (Amsterdam/

# arti- kelen

Antwerpen: Uitgeverij Augustus 2010) gaat, zoals de auteur zelf aangeeft, feitelijk over ‘de duurzame ontwrichting van onze democratie’ (p. 214).

<sup>4</sup> *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 500-IIA, nr. 5, p. 4 (Hamer, PvdA).

<sup>5</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 3.

<sup>6</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 3.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 4.

<sup>8</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 5.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 6.

<sup>10</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 7.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 1, p. 8.

Het advies van Halsema (GroenLinks) kwam inhoudelijk overeen met dat van Pechtold en Cohen.<sup>12</sup> Rouvoet (ChristenUnie) stelde vast dat weliswaar getalsmatig verschillende combinaties van drie of meer partijen tot de mogelijkheden behoorden, maar dat dat nog niet betekende dat al deze combinaties ook daadwerkelijk stabiele kabinetten zouden opleveren die konden uitgaan van een vruchtbare samenwerking met de Tweede en de Eerste Kamer.<sup>13</sup> Van der Staaij (SGP) zag geen ideale oplossingen en vond een onderzoek naar de mogelijkheden van een centrum-rechtse coalitie voor de hand liggen.<sup>14</sup> Thieme (PvdD), ten slotte, had een voorkeur voor een samenwerking tussen VVD en een aantal linkse partijen, waaronder de Partij voor de Dieren (PvdD).<sup>15</sup>

Op basis van deze adviezen, alsmede die van haar onafhankelijke adviseurs, verstrekke de Koningin de volgende dag aan Rosenthal (VVD) de opdracht om, 'mede gelet op de moeilijke situatie waarin ons land verkeert, op korte termijn te verkennen welke mogelijkheden op basis van de verkiezingsuitslag aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en daartoe als eerste te onderzoeken de mogelijkheid van een kabinet waarvan de grootste partij en de grootste winnaar deel uitmaken'.<sup>16</sup>

In zijn eindverslag van 25 juni sprak Rosenthal over 'de complexiteit van de verkiezingsuitslag die ik heb geduid als verpulvering van ons politieke landschap'.<sup>17</sup> Op basis van zijn opdracht en de door hem gevoerde gesprekken had hij eerst de mogelijkheid onderzocht van een coalitie VVD-PVV-CDA. Verhagen had echter te kennen gegeven geen standpunt te kunnen innemen over deelname van zijn partij aan een coalitie VVD-PVV, zolang VVD en PVV het niet eerst eens waren geworden over hoe die samenwerking er inhoudelijk uit moest komen te zien. Wilders gaf van zijn kant aan dat hij geen onderhandelingen met Rutte wenste te openen zonder dat Verhagen daaraan deelnam. Op grond hiervan had Rosenthal op 17 juni de conclusie getrokken dat een meerderheidscoalitie VVD-PVV-CDA op dat moment niet tot de mogelijkheden behoorde.<sup>18</sup> Vervolgens was de situatie aldus geweest dat de voorzitters van de fracties van PvdA, D66 en GroenLinks hun eerste voorkeur uitspraken voor een coalitie VVD-PvdA-D66-GroenLinks, terwijl Rutte juist eerst een coalitie VVD-PvdA-CDA wilde onderzoeken. Cohen bestempelde deze laatste coalitie als 'onwenselijk'.<sup>19</sup> Iets later voegde hij hieraan toe dat de PvdA niet zou deelnemen aan een kabinet zonder de fracties van D66 en GroenLinks.<sup>20</sup> Al met al kon Rosenthal weinig anders dan constateren dat de vorming van een parlementair meerderheidskabinet niet bepaald eenvoudig lag, maar dat niettemin een vijftal partijen uit het brede midden (VVD, PvdA, CDA, D66 en GroenLinks) in enigerlei vorm bereid was tot het op zich nemen van regeringsverantwoordelijkheid.<sup>21</sup> Op grond

12 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 1, p. 9.

13 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 1, p. 10.

14 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 1, p. 11.

15 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 1, p. 12.

16 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 1, p. 2.

17 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 2, p. 2.

18 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 2, p. 2-4.

19 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 2, p. 4.

20 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 2, p. 5.

21 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 2, p. 5.

hiervan beval hij aan om een beroep te doen op een of twee informateurs uit VVD- en PvdA-kring teneinde te onderzoeken of vanuit de kring van dit vijftal partijen op korte termijn een kabinet samen te stellen viel.<sup>22</sup>

## 2.2 Eerste informatieronde-Tjeenk Willink

Er volgde een nieuwe consultatieronde, waarin Rutte op vrijdag 25 juni 2010 adviseerde om twee informateurs uit respectievelijk VVD- en PvdA-kring onderzoek te laten verrichten naar een kabinet met VVD, PvdA en CDA.<sup>23</sup> Cohen adviseerde in de richting van 'paars-plus',<sup>24</sup> dat wil zeggen de voormalige coalitiegenoten VVD, PvdA en D66, aangevuld met GroenLinks; eenzelfde advies kwam van Pechtold<sup>25</sup> en Halsema.

Laatstgenoemde maakte bij haar advisering tevens een opmerking van procedurele aard, te weten dat VVD, PVV en CDA nog in het geheel niet met elkaar om de tafel hadden gezeten: 'Een debat in de Tweede Kamer kan wellicht leiden tot een definitieve conclusie over de onmogelijkheid van deze coalitie.'<sup>26</sup> Verhagen, op zijn beurt, hield alle kaarten tegen de borst.<sup>27</sup> De informatieopdracht die vice-president van de Raad van State Tjeenk Willink naar aanleiding van onder meer deze adviezen 's avonds door het staatshoofd werd verstrekt, luidde om 'haar op korte termijn te informeren over de stappen die moeten worden gezet om te komen tot de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'.<sup>28</sup> De uitgebrachte adviezen waren immers niet bepaald eensluidend.

Op 29 juni vond vervolgens in de Tweede Kamer een debat plaats over de informatieronde-Rosenthal. Tijdens dit debat kwam het aanstonds tot een discussie over de gevolgde procedure, toen aanvrager Wilders – verwijzend naar het feit dat nogal wat partijen er bij voortduring over spraken dat bevolkingsgroepen niet mochten worden worden uitgesloten – een heuze klaagzang aanhief: 'De eliteklik heeft daarmee een stuk minder moeite als 1,5 miljoen kiezers worden uitgesloten, worden buitengesloten.'<sup>29</sup> Pechtold interrumpeerde hem door erop te wijzen dat daags na de verkiezingen, op 10 juni, een overleg had plaatsgevonden tussen de lijsttrekkers, waarbij D66 en GroenLinks voorstelden een debat te houden. De PVV had dat voorstel geblokkeerd. Was heel het systeem niet aan verandering toe?<sup>30</sup> Wilders gaf hierop ruitertlijk toe dat hij indertijd fout had gezeten en bij een volgende gelegenheid wel zijn steun zou verlenen aan een dergelijk Kamerdebat: 'De informatie moet inderdaad op heel andere manier plaatsvinden en moet transparanter zijn. (...) Het staatshoofd zou in het proces van informatie en formatie geen rol meer moeten vervullen.'<sup>31</sup> Pechtold wees er vervolgens ten onrechte op dat de PVV ook voor de verkiezingen reeds had gestemd tegen een – overigens aangenomen – voorstel van Van der Ham (D66) en Van Gent (GroenLinks) om de

22 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 2, p. 6.

23 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 3, p. 3.

24 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 3, p. 4.

25 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 3, p. 6.

26 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 3, p. 7.

27 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 3, p. 5.

28 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 3, p. 2.

29 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7611.

30 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7611.

31 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7611.

procedure na 9 juni wat meer te structureren, dit ondanks het feit dat het voorstel, mede onder druk van de PVV, reeds behoorlijk was afgezwakt.

Er was volgens hem dus sprake van 'krokodillentranen'.<sup>32</sup>

Vervolgens voer Wilders uit tegen de 'enorm schandalige opstelling' die het CDA in zijn ogen had gekozen, door de 'krankzinnige voorwaarde' te stellen dat eerst VVD en PVV het eens moesten worden alvorens deze partij zou aanschuiven.<sup>33</sup> De conclusie was voor de PVV-leider duidelijk: 'Er is er maar een die de stekker uit dat rechtse kabinet heeft getrokken: dat is de heer Verhagen en zijn partij, het CDA.'<sup>34</sup> Verhagen lichtte daarop de door hem gestelde voorwaarde toe door te verwijzen naar de principiële verschillen die met de PVV bestonden waar het ging om de beginselen van de democratische rechtsstaat. Dergelijke principes wenste hij in onderhandelingen niet uit te ruilen tegen bijvoorbeeld de leeftijdsgrens voor de AOW.<sup>35</sup>

Pechtold bestempelde het verloop van het formatieproces overigens eveneens als 'niet ideaal', gelet op de 'verpolitiseren van de informateur':

'Vroeger hadden we alleen een formateur. We hebben de informateur in het leven geroepen om de positie daarvoor wat minder politiek te maken. Nu hebben we vóór de informateur al de verkenner. Zo schuiven we maar op en schuiven we maar op. Dat vindt mijn fractie een slechte ontwikkeling. Ook de rol van het staatshoofd wordt door deze situatie politieker.'<sup>36</sup>

De interventie van Van der Staaij springt er zeker achteraf uit doordat hij reeds nadrukkelijk aandacht vroeg voor de optie van een minderheidskabinet, mocht een stabiel meerderheidskabinet niet spoedig realiseerbaar blijken: 'Inmiddels zijn daarmee in andere landen, waaronder de Scandinavische, al de nodige goede ervaringen opgedaan. Een dergelijk coherent minderheidskabinet, dat deelakkoorden sluit met niet-regeringspartijen, zou wel eens bestuurskrachtiger en slagvaardiger kunnen zijn dan menigeen denkt.'<sup>37</sup> Volgens informateur Rosenthal was voor 'vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal' echter 'ten eerste een parlementair meerderheidskabinet nodig, en ten tweede een kabinet dat stabiel zou moeten kunnen functioneren'.<sup>38</sup>

In tweede termijn constateerde Cohen 'dat de deur naar een rechts kabinet vanmiddag is dichtgegaan'.<sup>39</sup> Pechtold sloot zich hierbij aan door te concluderen, 'dat als één van de partijen ter rechterzijde deze coalitie met Wilders serieus had gewild nadat de informateur tweemaal had geconstateerd dat zo'n coalitie niet mogelijk is, dit het laatste moment was om daarover een serieuze verkenning te starten. Die keus is niet gemaakt'.<sup>40</sup> Ook Halsema, ten slotte, stelde vast dat een rechts kabinet 'eigenlijk volstrekt irreëel is geworden'.<sup>41</sup>

In zijn eindverslag van 5 juli wees Tjeenk Willink op het feit dat paars-plus in getalsmatig opzicht meer voor de hand lag dan een coalitie van

32 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7611. In april had de Kamer ingestemd met codificatie in haar Reglement van Orde van de mogelijkheid om na Kamerverkiezingen een debat te houden over de verkiezingsuitslag (30 698; *Handelingen II*, 20 april 2010, p. 6610). Dit uit 2006 daterende voorstel van Van der Ham (D66) en Duyvendak (GroenLinks, later vervangen door Van Gent) strekte oorspronkelijk tot het doen van een voordracht voor de benoeming van een formateur dan wel een informateur in de geest van de in 1971 beproefde motie-Kolfschoten. Pas na beduidend te zijn afgezwakt, kon het op een meerderheid rekenen, mede dankzij de PVV.

33 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7611-7612.

34 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7613.

35 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7622-7623.

36 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7628.

37 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7633.

38 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7633.

39 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7635.

40 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7635.

41 *Handelingen II*, 29 juni 2010, p. 7635.

VVD, PvdA en CDA: de eerste combinatie van partijen had in totaal 16 zetels winst geboekt, de tweede 14 zetels verloren. Rutte had hem desgevraagd bevestigd mee te willen werken aan onderzoek naar een dergelijk kabinet, mits Cohen niet alle overige denkbare combinaties volledig zou uitsluiten. Hiertoe bleek deze bereid. Derhalve adviseerde Tjeenk Willink om Rosenthal en Wallage (PvdA) te benoemen als informateurs met als opdracht paars-plus te onderzoeken.<sup>42</sup>

In een – bijzondere – persoonlijke bijlage bij zijn eindverslag riep Tjeenk Willink voorts het nieuw te vormen kabinet op zich bewust te zijn van het belang dat het vertrouwen in de democratische rechtsstaat gehandhaafd blijft. Met name de handhaving en bevordering van grondrechten voor alle burgers op gelijke voet met elkaar vormde hiervoor een noodzakelijk vereiste: 'Daarover valt niet te marchanderen.'<sup>43</sup>

### 2.3 Informatieronde-Rosenthal/Wallage

Conform het advies van Tjeenk Willink benoemde het staatshoofd nog dezelfde dag Rosenthal en Wallage tot informateurs. Hen werd 'verzocht een onderzoek in te stellen naar de mogelijkheid van de spoedige totstandkoming van een kabinet van VVD, PvdA, D66 en GroenLinks'.<sup>44</sup> In hun eindverslag van 21 juli konden beide informateurs evenwel niet anders dan vaststellen, dat er nog altijd een gat van enkele miljarden gaapte tussen de bezuinigingsopgave die de VVD voor zich zag met het oog op een in 2015 te bereiken begrotingsevenwicht en het bedrag waarover de vier partijen het inmiddels eens waren geworden. Gelet hierop achtten Rutte en Cohen, overigens in tegenstelling tot Pechtold en Halsema, continuering van de gesprekken niet vruchtbaar en de informateurs dientengevolge voortzetting van hun werkzaamheden 'zinnig noch geboden'.<sup>45</sup>

## 3 Naar een minderheidskabinet

### 3.1 Informatieronde-Lubbers

Op 21 juli 2010 ontving Minister van Staat Lubbers van de Koningin hierop het verzoek 'haar op zeer korte termijn te informeren over de mogelijkheden die thans reëel aanwezig zijn voor de vorming van een kabinet dat mag rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en die daarom inhoudelijk nader onderzocht dienen te worden en daarbij aan te geven op welke wijze deze mogelijkheden kunnen worden beproefd'.<sup>46</sup> In zijn eindverslag van 3 augustus 2010 gaf Lubbers echter aan dat hem reeds direct tijdens de eerste gesprekken op 22 juli was gebleken dat een dergelijk breed onderzoek niet tot de mogelijkheden

42 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 4, p. 5.*

43 'Wat kan binden in plaats van scheiden', Bijlage bij het eindverslag van informateur H.D. Tjeenk Willink van 5 juli 2010, p. 3.

44 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 5, p. 2.*

45 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 6, p. 3.*

46 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 7, p. 2.*

behoorde alvorens de combinatie van VVD, PVV en CDA nader was onderzocht. Zo wilde Cohen pas meewerken aan een onderzoek naar andere meerderheidsvarianten, wanneer het onderzoek naar deze combinatie was mislukt. Hij voegde hieraan toe de variant met VVD, PvdA en CDA ‘niet in het belang van het land’ te achten.<sup>47</sup> Toen Cohen herhaalde dat hij eerst de centrum-rechtse coalitie onderzocht wenste te zien, hield Lubbers hem nadrukkelijk voor ‘dat dit ook zou kunnen leiden tot het resultaat dat zulk een combinatie inderdaad mogelijk zou blijken, bij voorkeur als coalitie maar ook in het geval dat de drie daarover geen overeenstemming zouden bereiken, wellicht in een gedoogvariant’.<sup>48</sup> Cohen antwoordde hierop dat de opdracht van Lubbers zich beperkte tot meerderheidscoalities. Ook Halsema achtte een onderzoek naar een rechtse coalitie ‘onvermijdelijk’, na door Lubbers op dezelfde mogelijkheid te zijn geweest.<sup>49</sup> Rutte maakte kenbaar dat een VVD-PVV-CDA-coalitie zijn voorkeur genoot, maar dat gedogen door de PVV eveneens een optie vormde. Wilders zag van deze laatste mogelijkheid ook wel de voordelen in. Na deze gesprekken heeft Lubbers volgens eigen zeggen serieus overwogen zijn opdracht terug te geven, aangezien uitvoering daarvan strikt genomen geen haalbare kaart was gebleken. De volgende ochtend besloot hij echter desondanks de politieke samenwerking tussen VVD, PVV en CDA door de betreffende fractievoorzitters te laten onderzoeken, echter zonder dit overleg zelf voor te zitten.<sup>50</sup> Verhagen toonde zich thans tot een dergelijk onderzoek bereid, maar alleen ‘als de PvdA niet beschikbaar was voor een onderzoek naar een kabinet van VVD, PvdA en CDA. Alleen dan, als het ware in ‘uiterste noodzaak’, was de CDA-fractievoorzitter beschikbaar zulk een onderzoek te bevorderen.’<sup>51</sup> Lubbers bevestigde dit en nam het op in zijn mededeling aan de pers die uitging na zijn gesprek met Verhagen, en nadat hij contact had gezocht met Rutte en Wilders. In deze mededeling verklaarde Lubbers bewust te spreken over ‘politieke samenwerking’ tussen de drie partijen, ‘omdat mij gebleken is dat een dergelijk onderzoek zich niet alleen zou moeten richten op de mogelijkheid van een VVD-PVV-CDA kabinet, maar ook op een VVD-CDA kabinet met gedoogsteun van de PVV. (...) Overigens valt zulk een gedoogvariant niet onder mijn onderzoeksopdracht. Daarom zullen de door mij bevorderde gesprekken – in lijn met een breed in de Kamer levend verlangen – niet onder mijn leiding plaatsvinden.’<sup>52</sup> Pechtold liet direct aantekenen dit laatste niet bijzonder gelukkig te achten.<sup>53</sup>

Desondanks gingen de drie fractievoorzitters hun gesprekken aan, waarbij geleidelijk de kansen leken toe te nemen op met name de door Lubbers reeds beschreven optie van samenwerking in de vorm van een kabinet van VVD en CDA, gedoogd door de PVV. In het licht hiervan gaf Lubbers de voorkeur aan een aanvulling van zijn opdracht. Een concept-bericht

47 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 3.*

48 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 3.*

49 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 3.*

50 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 3-4.*

51 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 4.*

52 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 4-5.*

53 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 5.*

van de zijde van het Kabinet der Koningin terzake had hij reeds opgesteld.<sup>54</sup> Op vrijdagavond 30 juli lieten de fractievoorzitters van de drie partijen echter weliswaar weten ‘voluit perspectief’ te zien in een dergelijke politieke samenwerking, maar dat Opstelten (VVD) de onderhandelingen hierover zou moeten leiden.<sup>55</sup> Tevens gaven zij in een cruciale verklaring aan waarom zij niet hadden gekozen voor een regulier meerderheidskabinet:

‘De drie partijen VVD, PVV en CDA verschillen van mening over aard en karakter van de islam. De scheidslijn zit hem in het karakteriseren van de islam als óf religie óf (politieke) ideologie.

Partijen accepteren elkaars verschil van inzicht hierover en zullen hier ook op grond van hun eigen opvattingen naar handelen.

Er is echter veel dat partijen bindt: het sterker, veiliger en welvarender maken van Nederland is daarbij het gemeenschappelijke doel en uitgangspunt.

Daarom is – met acceptatie van elkaars verschillen van mening en het volledig aan elkaar gunnen van de vrijheid van meningsuiting over bestaande verschillen van inzicht – overeengekomen dat de PVV het nader te onderhandelen regeerakkoord op onderdelen zal steunen vanuit een gedoogpositie. VVD en CDA zullen van hun kant in het overeen te komen gedoogakkoord wensen van de PVV honoreren.

In zo’n gedoogakkoord zullen in ieder geval de afspraken moeten staan over de invulling van de maatregelen van de bezuinigingen en harde afspraken over immigratie, integratie en asiel, veiligheid en betere ouderenzorg waarbij duidelijk is dat voor de PVV de bereidheid tot het steunen van bezuinigingen gekoppeld is aan de inhoud van de te maken afspraken op het gebied van immigratie, integratie en asiel, veiligheid en ouderenzorg.<sup>56</sup>

Hierop liet Lubbers, zij het met enige vertraging, op zondagavond 1 augustus aan Rutte weten twee dagen daarna zijn eindverslag aan te zullen bieden aan de Koningin.<sup>57</sup>

Op de maandag gaven de fractievoorzitters van PvdA, D66 en GroenLinks nog aan Lubbers te kennen dat deze gegeven de informatieopdracht zijn onderzoek alleen op mogelijkheden voor een meerderheidscoalitie had mogen richten. Volgens Pechtold toonde de door Lubbers gekozen manier van werken ‘de kwetsbaarheid (...) van op tradities gebaseerde procedures bij de kabinetsformatie’.<sup>58</sup> Van zijn kant gaf Lubbers, in reactie op een vraag van Roemer, aan dat hij te rekenen had met ‘de wens van een meerheid van de Tweede Kamer (...) dat een onderzoek plaatsvindt naar een minderheidscoalitie van VVD en CDA met gedoogsteun van PVV’.<sup>59</sup> In

54 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 6.*

55 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 7.*

56 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 13.*

57 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 7.*

58 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 8.*

59 *Kamerstukken II 2009/10, 32 417, nr. 8, p. 8.*



dat verband kwalificeerde hij het te vormen kabinet 'als een wel heel bijzonder minderheidskabinet' en sprak hij over 'de ferme politieke wil bij de fractievoorzitters van VVD, PVV en CDA het eens te worden'.<sup>60</sup>

In het Kamerdebat van 4 augustus over het eindverslag van Lubbers, waaraan de beoogde coalitiefracties en hun gedoogpartner overigens niet deelnamen, verweet Pechtold de drie onderhandelende partijen een eigen en wat hem betreft onjuiste draai te hebben gegeven aan de spelregels van de formatie: 'Want óf je geeft het staatshoofd de mogelijkheid om een sturende rol te vervullen op basis van adviezen, óf je legt het initiatief hier, in de Kamer. Deze partijen hadden hier vandaag gewoon een motie kunnen indienen om Opstelten voor te dragen; dat zou de koninklijke weg zijn geweest.'<sup>61</sup> Verder herhaalde hij dat Lubbers 'een grove inschattingsfout' had gemaakt door de drie partijen buiten zijn aanwezigheid met elkaar te laten spreken. Dit vormde voor hem 'een novum waarvan mijn fractie zegt: eens, maar nooit weer'.<sup>62</sup> Ook Halsema bekritiseerde 'het volledige verlies aan regie en het stuurloos ronddobberen, uitmondend in een onderzoek naar een minderheidskabinet'.<sup>63</sup>

Cohen wees van zijn kant vooral op de inconsequentie om enerzijds politieke en rechtsstatelijke bezwaren te koesteren tegen vorming van een meerderheidskabinet, maar anderzijds de gedoogsteun van de PVV wel te aanvaarden: 'Het is Jacobs stem, maar het zijn Esaus handen om een bord linzen, om de macht.'<sup>64</sup> Op een vraag van Rouvoet of het hem speet dat hij de variant met een middenkabinet van VVD, PvdA en CDA als niet in het belang van het land had bestempeld, antwoordde hij echter het nog altijd noodzakelijk te achten om eerst een meerderheidskabinet over rechts te onderzoeken.<sup>65</sup>

Roemer gaf aan geen voorstander te zijn van de richting die de informatie was ingeslagen. Mocht de gezochte politieke samenwerking er evenwel desondanks komen, 'is dat gewoon op basis van een democratisch besluit gebeurd. Ik deel de kritiek op het proces en op de rol van de informateur dan ook niet.'<sup>66</sup>

Slob vroeg 'uit een oogpunt van staatsrechtelijke helderheid' opheldering aan Lubbers hoe hij de formulering 'vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal' uit zijn opdracht precies had verstaan. Daarbij gaf hij zelf aan dat deze formulering normaal gesproken zag 'op een regulier meerderheidskabinet dat kan rekenen op steun in zowel de Tweede als Eerste Kamer'.<sup>67</sup> In dat opzicht zou de informatiepoging mislukt zijn. Dijkgraaf verwees namens de SGP daarentegen juist opnieuw naar goede ervaringen die met creatieve varianten zoals een minderheidskabinet in het buitenland waren opgedaan. Nu het politieke landschap in de bewoordingen van informateur Rosenthal verpulverd was geraakt, en meerderheidscoalities dientengevolge lastig samen te stellen vielen, konden

60 *Kamerstukken II 2009/10, 32* 417, nr. 8, p. 9, 10.

61 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7857.

62 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7857.

63 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7858.

64 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7859.

65 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7860.

66 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7861.

67 *Handelingen II, 4 augustus* 2010, p. 7862.

dergelijke combinaties het proberen waard zijn: ‘De SGP-fractie is van mening dat deze tijd vraagt om een innovatieve aanpak. Wij zijn niet van de ouderwetse politiek.’<sup>68</sup> Tevens wees hij er, onder verwijzing naar het kabinet-Van Agt/Wiegel (1977-1981), op dat een krappe meerderheid in de Tweede Kamer voldoende kon zijn ‘als de chemie tussen de hoofdrolspelers goed is’.<sup>69</sup>

Uit de beantwoording door Lubbers is met name interessant hetgeen hij opmerkt over de frase ‘vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal’, waarvoor hij overigens zijn toevlucht zocht tot een onvervalst Lubberiaans taalgebruik:

‘In mijn visie, toen en nu, ging het toen over meerderheidskabinetten. (...) Ik zeg “nu” omdat u, naar ik vermoed, diezelfde formulering zult vinden in de opdracht aan de volgende informateur, de heer Opstelten, terwijl hij de mogelijkheid gaat bezien en toetsen op een aantal criteria van het onderzoek dat het vervolg is op wat ik heb gedaan. Ik hoop dat ik mij duidelijk uitspreek. Als de koningin de opdracht gaat geven, schat ik in dat zij weer de zinsnede ‘vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal’ zal gebruiken. Ondertussen weten wij dan dat de heer Opstelten een wel heel bijzonder minderheidskabinet gaat onderzoeken. Daarom zeg ik dat ik er toen van uitging, maar dat je niet kunt zeggen dat het dus altijd zo is en moet blijven. De kern is de vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal. Daarmee heb ik geantwoord dat ik ervan uitging dat het erom ging, te kijken welke meerderheidscoalities te doen waren; geen twijfel daarover. Dat wijst eigenlijk meer naar de toekomst, dus dat wij moeten oppassen om te zeggen dat het blijvend en alleen om meerderheidscoalities in de klassieke zin gaat. Wat blijvend zal zijn, denk ik, is de vruchtbare samenwerking.’<sup>70</sup>

Vrij vertaald, bleef Lubbers persoonlijk een traditionele interpretatie geven aan het begrip vruchtbare samenwerking in de zin van meerderheidskabinetten, maar sloot hij nadrukkelijk niet uit dat onder dit begrip inmiddels en zeker ook in de toekomst minderheidskabinetten konden vallen.

Met betrekking tot zijn bekritiseerde keuze de informatieopdracht niet terug te geven aan de Koningin toen deze strikt genomen niet te vervullen bleek, volstond Lubbers met de mededeling dat hij ‘niet de scherven [wilde] terugleggen op het bordes, maar doorgaan’.<sup>71</sup> Verder was het feit dat hij de drie fractieleiders buiten zijn aanwezigheid met elkaar liet spreken, genoegzaam bekend geweest: ‘De Kamer had onmiddellijk kunnen samenkomen en zeggen: hier gebeurt iets wat niet kan.’<sup>72</sup>

68 *Handelingen II*, 4 augustus 2010, p. 7863.

69 *Handelingen II*, 4 augustus 2010, p. 7863.

70 *Handelingen II*, 4 augustus 2010, p. 7864-7865.

71 *Handelingen II*, 4 augustus 2010, p. 7865.

72 *Handelingen II*, 4 augustus 2010, p. 7865, 7869.

### 3.2 Eerste informatieronde-Opstellen

Nog dezelfde dag ontving Opstelten de informatieopdracht om ‘een onderzoek in te stellen naar de spoedige totstandkoming van een stabiel kabinet van VVD en CDA dat met de steun van de PVV kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal’.<sup>73</sup> Precies een maand later, op 4 september 2010, moest hij echter in zijn eindverslag constateren dat weliswaar in de besprekingen de nodige vorderingen waren gemaakt, maar dat Verhagen hem op dinsdag 31 augustus had medegedeeld dat de besprekingen op dat moment niet konden worden voortgezet. Aanleiding hiervoor vormde het besluit van mede-onderhandelaar Klink om te stoppen met de formatiebesprekingen vanwege de opstelling van de PVV. Twee dagen later kon Verhagen Opstelten informeren dat nader beraad van zijn fractie tot de slotsom had gevoerd dat deze, in weerwil van een verklaring van een drietal fractieleden, heropening van de besprekingen steunde. Op vrijdag 3 september gaf Wilders evenwel aan dat het vertrouwen van zijn fractie in het CDA in het algemeen en de drie leden van de CDA-fractie in het bijzonder door deze gebeurtenissen zodanig aangetast was, dat een verklaring nodig was om dit te herstellen. Deze verklaring diende ertoe te strekken dat een uitspraak van het te houden CDA-congres bindend zou zijn voor de betreffende drie fractieleden, in die zin dat zij hun lidmaatschap van de Kamer zouden beëindigen mochten zij er niet mee kunnen instemmen. Als gevolg van deze alleen vanuit staatsrechtelijk oogpunt reeds bezwaarlijk in te willigen eis, concludeerde Opstelten dat een spoedige totstandkoming van een stabiel kabinet van VVD en CDA, gedoogd door de PVV, niet mogelijk was gebleken.<sup>74</sup> Een nieuwe consultatieronde was noodzakelijk, bij welke gelegenheid Rutte de Koningin op maandag 6 september adviseerde hem nu maar zelf te benoemen tot informateur met als opdracht een proeve van een regeerakkoord te schrijven, waar andere partijen zich vervolgens al dan niet bij aan konden sluiten.<sup>75</sup> Hij werd hierin bijgevalen door Wilders<sup>76</sup> en Verhagen.<sup>77</sup> Cohen adviseerde, mede gelet op de onderlinge politieke krachtsverhoudingen tussen VVD en PvdA, om een dergelijke proeve door Rutte en hemzelf samen te laten schrijven.<sup>78</sup> Pechtold, die de volgende dag adviseerde, moest echter constateren dat de opstelling van de VVD-, PVV- en CDA-fracties van die ochtend in de media niet langer leek te stroken met de conclusies uit het eindrapport van informateur Opstelten: ‘Het hedenmiddag te houden debat zal over deze mogelijkheid wellicht meer duidelijkheid verschaffen.’<sup>79</sup> Aanleiding voor een en ander vormde het besluit van Klink van een dag eerder om terug te treden als lid van de Tweede Kamer. PVV, en vervolgens ook VVD en CDA, verklaarden zich hierop bereid de afgebroken onderhandelingen te hervatten.

73 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 9, p. 2.

74 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 10, p. 3-4.

75 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 11, p. 3.

76 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 11, p. 5.

77 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 11, p. 6.

78 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 11, p. 4.

79 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 11, p. 8.

Aan het begin van het Kamerdebat over het verslag van de informatiewerkzaamheden van Opstelten, stelde Pechtold dat de formatie voor hem, gegeven de uitlatingen van Rutte, Wilders en Verhagen van die ochtend, het karakter van een ‘farce’ begon te krijgen: ‘Ben ik vanochtend op een adviesronde geweest bij het staatshoofd, of hebt u er een koffieronde van gemaakt?’<sup>80</sup> Van der Staaij stelde: ‘Dit is de formatie van de verrassende wendingen. Die zin had ik gisteravond al op papier gezet, zeg ik er nu even bij.’<sup>81</sup> Anders dan de meeste andere partijen, kende zijn partij een positieve grondhouding jegens de mogelijk alsnog te vormen centrumrechtse coalitie. Dat nam, zo zei hij, niet weg ‘dat ik het een verbazende en onhoffelijke gang van zaken vind om lopende de adviesprocedure aan Hare Majesteit en na een afgeronde informatieopdracht hiermee nu naar buiten te komen’.<sup>82</sup>

Rutte verdedigde zich simpelweg door op te merken dat, zoals in het eindverslag van de informateur te lezen viel, de VVD bij voorkeur vrijdag reeds aanstonds de onderhandelingen had willen voortzetten.<sup>83</sup> Waar dit toen afstuitte op een veto van de PVV, was deze partij inmiddels – onder invloed van de ontwikkelingen binnen het CDA – van dit standpunt teruggekomen: ‘De ontwikkelingen gaan soms zoals ze gaan.’<sup>84</sup> Vervolgens sprak ook Rouvoet Rutte aan op het belang van ‘ordentelijke procedures’. Maar Rutte wees nogmaals op de wezenlijk gewijzigde politieke constellatie: ‘Dan zou ik toch geen knip voor de neus waard zijn en volstrekt poppenkast hebben gespeeld als ik vandaag had gezegd: nee, nee, hoor, die rechtse coalitie is van de baan; terwijl die weer volledig mogelijk is?’<sup>85</sup> Ook Roemer leverde ditmaal overigens kritiek op het feit dat Rutte als kandidaat voor het premierschap het staatshoofd degradeerde tot ‘eigenlijk niet meer dan een speler in een slecht toneelstuk’.<sup>86</sup>

### 3.3 Tweede informatieronde-Tjeenk Willink

Nog dezelfde dinsdagavond verstrekke de Koningin ten tweede male aan Tjeenk Willink een informatieopdracht, ditmaal om ‘haar op de kortst mogelijke termijn te informeren over de thans ontstane situatie en de stappen die genomen moeten worden’.<sup>87</sup> In zijn eindverslag van 13 september 2010 legde Tjeenk Willink allereerst uit waarom de Koningin zich genoodzaakt had gezien om opnieuw een tussenstap te zetten. In het formatieproces waren twee staatsrechtelijke gaten gevallen. Hetgeen de fractievoorzitters van VVD, PVV en CDA hadden verklaard op dinsdag 7 september stemde niet overeen met de conclusie uit het eindverslag van zijn voorganger Opstelten van de zaterdag ervoor. Evenmin strookten deze uitlatingen met de in de loop van maandagavond en dinsdagochtend aan het staatshoofd uitgebrachte adviezen.<sup>88</sup>

80 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7878.

81 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7880.

82 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7881.

83 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7883.

84 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7884.

85 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7885.

86 *Handelingen II*, 7 september 2010, p. 7888.

87 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 11, p. 2.

88 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 417, nr. 12, p. 2.

Tjeenk Willink gaf de adviezen van de meest betrokken partijen als volgt weer. Hoewel Verhagen geen aanleiding zag zijn eerder aan de Koningin uitgebrachte advies te herzien om Rutte een proeve van een regeerakkoord te laten schrijven, meende hij dat een voortzetting van de informatiewerkzaamheden door Opstelten thans het meest voor de hand lag. De voorzitters van de fracties van VVD, PVV en SGP wensten dit laatste eveneens.<sup>89</sup> Tjeenk Willink had tevens de fractievoorzitters van PvdA, SP, D66, GroenLinks, ChristenUnie, SGP en PvdD gevraagd hoe hun opstelling zou zijn jegens een kabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV. Hierop hadden zij aangegeven de voorstellen van een dergelijk kabinet, ondanks de polarisatie die er het gevolg van kon zijn, 'op hun merites' te zullen beoordelen.<sup>90</sup>

Tjeenk Willink was voorts bij Rutte, Wilders en Verhagen nagegaan of er binnen hun fracties principiële dan wel programmatische bezwaren tegen het te vormen kabinet leefden, als gevolg waarvan de potentiële krappe meerderheid van een zetel alsnog in een minderheid zou kunnen omslaan. In het geval van de beide eerstgenoemden bleek hiervan geen sprake, al zouden hun fracties logischerwijze het eindresultaat bepalend laten zijn. Verhagen gaf aan dat zijn voltallige fractie had ingestemd met voortzetting van de onderhandelingen en verwachtte dat de bij leden van zijn fractie thans nog bestaande principiële dan wel programmatische reserves zouden verdwijnen. Na het te houden partijcongres over de uitkomsten van de formatie, waartoe waarnemend CDA-partijvoorzitter Bleker het initiatief had genomen, zou de Tweede-Kamerfractie haar definitieve standpunt bepalen.<sup>91</sup>

Hiernaast had Tjeenk Willink nog de voorzitter van de Eerste Kamer, Van der Linden, ontvangen. Deze had erop gewezen dat de verhouding tussen beide Kamers zich in de parlementaire geschiedenis op een zodanige wijze had uitgekristalliseerd 'dat het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer berust en de Eerste Kamer de 'chambre de réflexion' vormt die de toetsing van de kwaliteit van wetgeving als haar eerste taak ziet'.<sup>92</sup>

Op grond van dit alles adviseerde Tjeenk Willink de Koningin om Opstelten te verzoeken zijn onderzoek naar de mogelijkheden van een kabinet van VVD en CDA, gedoogd door de PVV, voort te zetten.<sup>93</sup>

### 3.4 Tweede informatieronde-Opstelten

Nog op dezelfde dertiende september ontving Opstelten conform dit advies de opdracht om 'zijn onderzoek voort te zetten naar de spoedige totstandkoming van een stabiel kabinet van VVD en CDA dat met de steun van de PVV kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal'.<sup>94</sup> Het zou nog tot 7 oktober 2010 duren alvorens hij zijn

89 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 12, p. 3.

90 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 12, p. 3-4.

91 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 12, p. 4.

92 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 12, p. 5.

93 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 12, p. 5-6.

94 *Kamerstukken II 2009/10*, 32 417, nr. 13, p. 2.

eindverslag kon aanbieden, vergezeld van het reeds in de verklaring van 30 juli in het vooruitzicht gestelde regeerakkoord van de fracties van VVD en CDA en het gedoogakkoord van de fracties van VVD, PVV en CDA. In dit eindverslag onderschreef Opstelten, mede naar aanleiding van een brief van 26 augustus die hij had ontvangen van alle Eerste-Kamerfracties behalve die van CDA en VVD,<sup>95</sup> hetgeen Tjeenk Willink had opgemerkt in diens eindverslag: ‘De Eerste Kamer heeft niet gevraagd wijziging te brengen in de staatkundige verhoudingen en evenmin als zodanig betrokken te worden in het proces van kabinetsformatie, anders dan door het optreden van de voorzitter als een van Uw vaste adviseurs.’<sup>96</sup> Ook de ‘vruchtbare samenwerking’ met de Tweede Kamer achtte hij in voldoende mate verzekerd.<sup>97</sup> Hij adviseerde Rutte tot formateur te benoemen.<sup>98</sup>

## 4 De algemene politieke beschouwingen

### 4.1 Tweede Kamer

Een week later, op 14 oktober 2010, bood formateur Rutte op zijn beurt het eindverslag aan van zijn werkzaamheden ter uitvoering van de opdracht om ‘op de kortst mogelijke termijn een kabinet te vormen bestaande uit VVD en CDA’.<sup>99</sup> Op 26 oktober legde premier Rutte vervolgens namens het kabinet in de Tweede Kamer de regeringsverklaring af. Tijdens het hierop volgende debat, tevens de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor het jaar 2011, merkte Pechtold het formatieproces aan als ‘een schoolvoorbeeld van de verelendung van onze democratie’. Zijn voor de verkiezingen gedane voorstel om de regie bij de formatie in handen te leggen van de Kamer was afgewezen, maar vervolgens hadden VVD en CDA het staatshoofd in de praktijk wel degelijk hun wil opgelegd: ‘Een prima eerste vraag lijkt mij daarom of het kabinet in voorbereiding op de abdicatie met voorstellen voor een moderate monarchie komt, toegespitst op de formatie.’<sup>100</sup> Ook had Pechtold vanuit staatsrechtelijk oogpunt moeite met de gekozen gedoogconstructie, aangezien hij als gevolg daarvan Wilders als belangrijke coalitiegenoot niet ter verantwoording kon roepen: ‘Hij was en is de portier van de Trêveszaal (...)’.<sup>101</sup>

Wilders gaf aan dat de PVV op zichzelf voorstandster was van het koningshuis: ‘Maar dat de majesteit deel uitmaakt van de regering, en dus ook rechtstreeks invloed heeft op de regering – daarbij heb ik het niet alleen over de formatie, maar überhaupt over het feit dat zij lid is van de regering – gaat ons een brug te ver.’<sup>102</sup> In de onderhandelingen over het nieuwe kabinet had hij niet weten te bereiken dat op dit punt iets werd

95 Brief fractievoorzitters Eerste Kamer 26 augustus 2010, *NRC Handelsblad* 27 augustus 2010.

96 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 2.

97 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 2-3.

98 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 15, p. 4.

99 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 417, nr. 16, p. 2.

100 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 51.

101 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 51.

102 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 61.

afgesproken. Daarom wilde hij nu de premier vragen hier opnieuw naar te kijken. Mocht deze hiertoe niet bereid blijken, dan zou de PVV met een initiatiefvoorstel tot wijziging van de Grondwet komen.<sup>103</sup> Pechtold reageerde echter afhoudend en herhaalde zijn eerder geuite kritiek op de weigering van de PVV om in de Kamer te debatteren over de vraag wie moest worden voorgesteld als informateur aan het staatshoofd: 'U kon het zo eenvoudig regelen, en toen deed u het niet! En nu belooft u iets wat misschien over acht jaar tot iets kan leiden.'<sup>104</sup> De reactie van Wilders luidde dat hij reeds eerder had gezegd dat dit hem achteraf speet. De reden voor het vermoedelijke initiatiefvoorstel was om in elk geval het debat hierover in de Kamer aan te zwengelen en daarmee aan te sluiten bij het volgens hem in de samenleving heersende sentiment.<sup>105</sup>

Tijdens de voortzetting van het debat, op 27 oktober, verklaarde Rutte terzake van het voorstel van Wilders tot invoering van een ceremonieel koningschap dat regeringspartijen CDA en VVD daaromtrent 'slightly different opinions' hadden.<sup>106</sup> Hij was mede gelet hierop niet van zins een dergelijke grondwetswijziging in voorbereiding te nemen.<sup>107</sup> Wat specifiek de rol van het staatshoofd gedurende de kabinetsformatie betreft, verwees hij naar de eerdere besluitvorming van de Kamer over de motie-Kolfschoten uit 1971 en de hernieuwde discussie hieromtrent in het voorjaar van 2010: 'De kanbepaling staat nu in het Reglement van Orde. Dan is het altijd aan de Kamer zelf om na verkiezingen te besluiten of de motie-Kolfschoten wordt geactiveerd door als Kamer een debat te hebben over het aanstellen van een formateur.'<sup>108</sup>

Wilders diende hierop zoals aangekondigd een motie in die de regering opriep desondanks met een voorstel tot wijziging van de Grondwet te komen teneinde de Koning niet langer deel uit te laten maken van de regering.<sup>109</sup> Pechtold reageerde op de motie met een pleidooi om de strekking ervan te verbreden tot een moderne invulling van het koningschap voor de troonsopvolger.<sup>110</sup> Zelf ondervroeg hij de premier nog over de mate van steun die hij kon verwachten voor het kabinet uit de CDA-fractie.<sup>111</sup> Rutte volstond echter met te verwijzen naar hetgeen hierover was opgenomen in het eindverslag van informateur Opstelten.<sup>112</sup> Verder ontraadde Rutte de motie-Wilders.<sup>113</sup> Deze motie werd vervolgens verworpen, met de stemmen van de leden van de fracties van de SP, GroenLinks, D66, de PvdD en de PVV voor.<sup>114</sup>

#### 4.2 Intermezzo: de behandeling van de begroting Algemene Zaken voor het jaar 2011

Enkele weken later, tijdens de behandeling van de begroting Algemene Zaken voor het jaar 2011 op 17 november 2010, haalde het PvdA-Tweede-Kamerlid Heijnen zijn partijleider aan die het laatste formatieproces als

103 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 61-62.

104 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 62.

105 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 62.

106 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, 27 oktober 2010, p. 10.

107 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 58.

108 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 59.

109 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 73. De motie kreeg als nummer 34 (*Kamerstukken II* 2010/11, 32 417).

110 *Handelingen II*, 27 oktober 2010, p. 73.

111 *Handelingen II*, 27 oktober 2010, p. 83.

112 *Handelingen II*, 27 oktober 2010, p. 84-85.

113 *Handelingen II*, 27 oktober 2010, p. 90.

114 *Handelingen II*, 27 oktober 2010, p. 94.

‘een rommeltje’ had gekwalificeerd.<sup>115</sup> Teneinde ‘chaos in de toekomst’ te voorkomen, diende hij een motie in over een tijdelijke parlementaire werkgroep voor het vastleggen van spelregels voor het (in)formatieproces:

‘van mening, dat onderzocht moet worden op welke wijze het (in)formatieproces na verkiezingen in een aantal regels kan worden vastgelegd; van mening, dat hierbij gedacht kan worden aan:

- altijd een debat in de nieuw gekozen Kamer als start van het informatieproces (conform oorspronkelijke voorstel-Van der Ham/Van Gent);
- het aanwijzen van een onafhankelijke begeleider van het informatieproces;
- iedere nieuwe stap in het informatieproces pas nadat de Kamer het verslag van de informateur met hem heeft kunnen bespreken;
- iedere (nieuwe) stap te voorzien van strikt omschreven opdrachten; van mening, dat voor deze regels een groot en stabiel draagvlak noodzakelijk is, en derhalve de voorbereiding zorgvuldig dient plaats te vinden; verzoekt het Presidium de commissie voor de werkwijze te belasten met een onderzoek naar de mogelijkheden van het vastleggen van een aantal spelregels voor het (in)formatieproces (...).<sup>116</sup>

Op zijn eigen verzoek werd deze motie echter van de agenda afgevoerd.<sup>117</sup> Tevens diende Heijnen, samen met Van Raak (SP), een motie in over een visie van de premier op modern koningschap.<sup>118</sup> Deze motie werd aangenomen met de steun van de fracties van de SP, de PvdD, de PvdA, GroenLinks, D66 en de PVV.<sup>119</sup>

Overigens was tijdens dit debat mevrouw Smilde (CDA) juist de mening toegedaan dat de koningin ‘in het ingewikkelde formatieproces prudent haar staatsrechtelijke rol had ingevuld’.<sup>120</sup> Van der Staaij stelde vast dat de in vergelijking met het verleden lastiger verkiezingsuitslag de kern vormde van het probleem: ‘Dat los je niet op met een andere rol voor de Koning.’<sup>121</sup> Minister-president Rutte, ten slotte, attendeerde de Kamer erop dat de vraag of het staatshoofd wel of niet deel uitmaakt van de regering geheel losstond van de kabinetsformatie.<sup>122</sup> Afgezien hiervan was hij, zo verklaarde hij, ‘toen ik deze functie op mij nam en mij opnieuw heb verdiept in het hele staatsrecht, tot de conclusie gekomen dat wat Thorbecke in 1848 heeft gedaan en de ontwikkeling daarna een ordentelijke, juiste inbedding biedt van een constitutionele monarchie in een moderne democratie’.<sup>123</sup> Aangezien hij zich geheel kon vinden in een eerdere notitie-Kok over het koningschap, ontraadde hij de motie Heijnen/Van Raak.<sup>124</sup> Specifiek met betrekking tot de jongste kabinetsformatie constateerde Rutte eenvoudigweg dat deze in grote lijnen had voldaan ‘aan de eisen die

115 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 7.

116 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500-I, 32 500-III, nr. 14. Het betrof een gewijzigde versie van een motie die aanvankelijk was gedrukt onder nr. 5.

117 *Handelingen II*, 23 november 2010, p. 21.

118 *Kamerstukken II* 2010/11, 32 500-I, 32 500-III, nr. 4.

119 *Handelingen II*, 23 november 2010, p. 21.

120 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 16.

121 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 20.

122 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 33.

123 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 37.

124 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 58.



je aan een formatie kunt stellen, namelijk dat je de koningin consulteert, dat zij op basis van de meerderheid van de consultaties komt tot de aanwijzing van een of meer informateurs met een daar bijbehorende opdracht en dat een tussenstap wordt gezet als het niet mogelijk is om te consulteren'.<sup>125</sup>

### 4.3 Eerste Kamer

Op 7 december 2010 vonden in de Eerste Kamer de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor 2011 plaats. Bij deze gelegenheid nam Werner (CDA) afstand van de brief die door een aantal fracties was gestuurd aan de informateur, aangezien de CDA-fractie tegen betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de opstelling van regeerakkoorden was.<sup>126</sup> Wat betreft de samenwerking met de PVV, merkte hij op vanaf het begin een tegenstander te zijn geweest van deelname aan een kabinet samen met de PVV. Dat was echter nog niet hetzelfde als dat je met deze partij in het geheel geen zaken zou kunnen doen: 'In die partij zitten geen besmette mensen die moeten worden geïsoleerd en met wie niet kan worden overlegd'.<sup>127</sup>

Kox (SP) betwijfelde van zijn kant of het fatsoenlijk was om ter verzekering van een meerderheid in de Tweede Kamer te steunen op een partij 'die stelselmatig en doelbewust grote groepen burgers beledigt, vernedert en discrimineert'.<sup>128</sup> Schuurman (ChristenUnie) was nog uitgesprokener door de gedoogconstructie, mede onder verwijzing naar uitlatingen van een CDA-senator, te bestempelen als 'een riskant experiment dat staatsrechtelijk, moreel en politiek vele vragen oproept, zo niet moreel en politiek verwerpelijk is'.<sup>129</sup>

Engels (D66) meende dat Rutte zich, 'gezien de bijzondere grondslag en ontstaanswijze van het kabinet', onvoldoende had verantwoord voor de formatie. Hij herhaalde hetgeen zijn partijgenoot Pechtold eerder in de Tweede Kamer had gesteld: 'Het is voor de D66-fractie van tweeën één: ofwel de Tweede Kamer neemt zelf de regie in handen ofwel wij vallen terug op de vaste procedure. Het in de loop van het gekozen klassieke formatieproces tussendoor afwijkende paden gaan bewandelen, zoals het zonder informateur onderhandelen of strategiewijzigingen via de media communiceren voordat het staatshoofd is geïnformeerd, is dan niet correct en op zijn minst onhoffelijk'.<sup>130</sup> Terzake van de brief van een aantal Eerste-Kamerfracties, waartoe hij het initiatief had genomen, verklaarde hij dat deze 'een bijdrage aan staatsrechtelijke bewustwording' beoogde te leveren.<sup>131</sup> Ten slotte bestempelde Engels de wijze waarop binnen de coalitie tegen de rechtsstaat en grondrechten werd aangekeken als '[b]uitengewoon zorgwekkend'.<sup>132</sup>

125 *Handelingen II*, 17 november 2010, p. 37.

126 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 6.

127 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 6.

128 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 16.

129 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 27.

130 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 32.

131 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 33.

132 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 35.

In zijn beantwoording betitelde Rutte van zijn kant, net zoals hij eerder in de Tweede Kamer had gedaan, de rol van het staatshoofd ten tijde van de kabinetsformatie als 'buitengewoon nuttig'. De formatie was naar zijn overtuiging 'ordelijk' verlopen, met uitzondering van de dinsdagochtend dat de politieke samenwerking tussen VVD, PVV en CDA lopende een consultatieronde bij de Koningin nieuw leven in werd geblazen. Dat was evenwel niet aan het staatshoofd te wijten geweest. De conclusie luidde derhalve dat het 'buitengewoon plezierig' was dat de Koningin haar rol tijdens de formatie ook deze keer weer had willen spelen: 'Nogmaals, een rol die verder in het staatsrecht niet formeel verankerd ligt, maar waarvan wij moeten vaststellen – althans, ik heb dat opnieuw vastgesteld – dat die het proces zeer heeft bevorderd.'<sup>133</sup> Op de vraag van Engels of de premier bereid was formeel de verantwoording voor de gehele formatie wilde nemen, antwoordde Rutte dat hij meende dit reeds bij verscheidene gelegenheden te hebben gedaan, maar dit graag nog eens bevestigde.<sup>134</sup>

Met betrekking tot een andere staatsrechtelijke kwestie constateerde Rutte 'dat er voor de Eerste Kamer tijdens de formatie geen in de staatsrechtelijke verhoudingen voorziene rol is bij de vorming van zo'n kabinet'.<sup>135</sup> Hij voegde eraan toe rekening te zullen houden met de minderheidspositie van het kabinet in deze Kamer: 'Als wij autistisch zouden besturen en dik ingepakt in ons eigen gelijk voorstellen zouden doen, in de trant van 'kijk ons eens even mooie confessioneel-liberale voorstellen presenteren', moeten wij niet raar staan te kijken als die uiteindelijk hier slechts kunnen rekenen op 35 stemmen.'<sup>136</sup> Engels nam hier genoegen mee.<sup>137</sup>

Bleef over zijn zorg op het punt van de rechtsstaat, waarover hij een motie indiende die de regering opriep om 'bij de legislatieve invulling van de maatregelen uit het gedoogakkoord de geldende internationale rechtsregels te respecteren en af te zien van initiatieven om unierechtelijke grondrechten en de in het EVRM opgenomen mensenrechten te wijzigen'.<sup>138</sup>

Rutte ontraadde de motie, maar vroeg zich tevens af of de motie wel nodig was na de uitleg die hij terzake had gegeven.<sup>139</sup> Bij de stemming, op 14 december, legde Werner uit de motie overbodig te vinden.<sup>140</sup> De motie werd desalniettemin aangenomen met de stemmen voor van GroenLinks, de SP, D66, de OSF, de PvdD, de PvdA, de ChristenUnie en de Fractie-Yildirim.<sup>141</sup>

## 5 Tot besluit

Hoewel de kabinetsformatie 2010 met 127 dagen 'slechts' de op twee na langste Nederlandse formatie was, was het volgens Rutte wel 'voor het eerst in de geschiedenis dat er in zo'n korte tijd zoveel informatierondes hebben plaatsgevonden'.<sup>142</sup> Dit is echter meer een feitelijke vaststelling

133 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 41.

134 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 42.

135 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 42.

136 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 43.

137 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 43-44.

138 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 71. De motie kreeg letter O (*Kamerstukken I* 2010/11, 32 500).

139 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 76.

140 *Handelingen I*, 14 december 2010, p. 5.

141 *Handelingen I*, 14 december 2010, p. 5.

142 *Handelingen I*, 7 december 2010, p. 40.

dan een staatsrechtelijk relevante kanttekening die te maken valt bij het formatieproces. Dergelijke staatsrechtelijke kanttekeningen zijn in het parlement wel geplaatst bij zowel het verloop als de uitkomst van het formatieproces, al valt – gelet op het controversiële karakter ervan in onder meer de doctrine<sup>143</sup> – op dat ook deze per saldo niet werkelijk opzienbarend te noemen zijn.

De eerste keer dat een staatsrechtelijke kanttekening werd gemaakt was direct tijdens het Kamerdebat met informateur Rosenthal, toen Wilders zich erover beklagde dat de PVV van de onderhandelingstafel was geweerd terwijl Tjeenk Willink na Rosenthal was benoemd tot de nieuwe informateur. Wilders verbond hieraan de consequentie dat het staatshoofd in het proces van (in)formatie geen rol meer diende te spelen en dat dit proces ook overigens transparanter moest verlopen. Bij deze kanttekening kunnen op hun beurt ook weer enkele kanttekeningen worden geplaatst. Zo plaatste Wilders Tjeenk Willink nadrukkelijk in de PvdA-hoek, terwijl deze als vice-president van de Raad van State sinds 1997 niet alleen formeel maar ook in de praktijk onvermijdelijk enigszins op afstand van de partijpolitiek is komen te staan. Hoogstens viel zijn persoonlijke bijlage bij het eindverslag opmerkelijk te noemen. Verder getuigde de keuze van het staatshoofd voor hem als ‘tusseninformatieur’ nu juist niet van een partijpolitieke voorkeur, maar van de noodzaak om eerst op zoveel mogelijk objectieve wijze vast te stellen welke richting de formatie moest opgaan, nadat de eerste verkenningen van centrum-rechts en paars-plus op niets waren uitgelopen. Later zouden Lubbers en, opnieuw, Tjeenk Willink een vergelijkbare rol vervullen. Dat het onderzoek naar centrum-rechts zonder resultaat was gebleven, was bovendien het gevolg van de keuze van Verhagen om niet aan de onderhandelingen deel te nemen voordat VVD en PVV het zouden zijn eens geworden enerzijds en de keuze van Wilders om niet eerst bilateraal met de VVD te onderhandelen anderzijds.

De door Wilders in het debat gelegde link met het staatshoofd is derhalve niet evident. Veeleer lijkt het om twee van elkaar te onderscheiden zaken te gaan. De eerste betreft de vraag hoe de Kamer tijdens de formatie meer het heft in eigen hand kan nemen. Met het voor de toekomst terugkomen van de PVV op de eerdere weigering om na de verkiezingen een Kamerdebat te houden over de interpretatie van de uitslag en de vervolgens te zetten stappen, lijkt er bij een komende formatie meer ruimte voor een regierol van de Kamer te zijn gekomen.<sup>144</sup> Hierbij blijft het overigens intrigerend dat de grote gangmaker van de staatsrechtelijke vernieuwing in de Nederlandse politiek, Van Mierlo, de motie-Kolfschoten in 1971 bestempelde als ‘een grote flauwekul-oplossing’ en ‘een schijnvertoning’, ‘die waarschijnlijk aanleiding zou geven tot nog grotere

143 Zo constateerde Peters dat tijdens de formatie ‘vele regels [zijn] geschonden. De spelverruwing van het Nederlandse voetbal is daar niets bij’. ‘Rutte loopt nu strafronde van de koningin’, *NRC Handelsblad* 9 september 2010.

144 Vgl. in dit verband het in het voorjaar van 2011 ingediende voorstel van D66 tot wijziging van het Reglement van Orde met het oog op het aanwijzen van de (in)formateur door de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2010/11, 32 759*).

geheimzinnigheid en konkelarij' en 'waarschijnlijk de kabinetsformatie zou ophouden'.<sup>145</sup> De tweede zaak betreft de vraag of het staatshoofd al dan niet deel moet blijven uitmaken van de regering. Wilders kaartte ook deze kwestie aan in de Kamer, maar vanwege het terecht door Rutte gememoreerde verwijderde verband van deze kwestie tot de rol van het staatshoofd in het proces van kabinetsformatie,<sup>146</sup> valt dit onderwerp strikt genomen buiten de probleemstelling van dit artikel. Ook een ceremonieel koningschap kan immers een regierol tijdens de formatie omvatten, terwijl omgekeerd een staatshoofd dat deel uitmaakt van de regering de regie tijdens de formatie kan overlaten aan de Kamer. De Kamer kan zelfstandig op ieder gewenst moment tot dit laatste besluiten.

Terwijl de eerste staatsrechtelijke kanttekening in het parlement van de PVV afkomstig was, daarin bijgevallen door Pechtold, nam D66 het stokje vervolgens met verve over toen de formatie iets verder gevorderd was en de PVV daarin inmiddels actief aan deelnam. Terzijde zij opgemerkt dat deze gang van zaken de conclusie van Van Baalen bevestigt dat de rituele dans van het klagen over kabinetsformaties telkens opnieuw 'wordt uitgevoerd door de machtelozen en het klaaglied dat zij daarbij aanheffen is gericht tegen de machthebbers'.<sup>147</sup> Pechtold wees er bij deze gelegenheid – later herhaald door Engels in de Eerste Kamer – op dat het van tweeën een is. Ofwel de Kamer neemt de regie van het formatieproces in eigen hand, ofwel de klassieke spelregels van de formatie worden geëerbiedigd. Het stoorde hem in dit verband dat de onderhandelaars van de drie fracties voor de Koningin de keuze maakten van wie zij als informateur wensten na Lubbers. Met andere woorden, waar Wilders eerst impliciet het staatshoofd verweet een te sterk stempel te drukken op het verloop van de formatie, uitte Pechtold het omgekeerde verwijt dat de drie onderhandelende fracties de formatie teveel naar zich toetrokken. Toch kan ook bij deze kanttekening de vraag worden opgeworpen of, zolang een meerderheid van de Tweede Kamer de formatie in een bepaalde richting wenst te sturen, het doen vermelden van een kandidaat-informateur in het eindverslag over informatiewerkzaamheden nu werkelijk een schoffering van het staatshoofd inhoudt. Eerder zou dan nog kunnen worden gesproken van een schoffering van Lubbers, maar dat betreft dan – ondanks zijn status van Minister van Staat – primair een politieke aangelegenheid waartoe een Kamermeerderheid zonder meer de gelegenheid zou moeten hebben. Opvallender was staatsrechtelijk gesproken op het eerste gezicht de herinterpretatie van het begrip 'vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal' door Lubbers – en in zijn voetspoor Opstelten – in de zin dat hieronder inmiddels klaarblijkelijk ook een minderheidskabinet kan vallen. Bij nadere beschouwing is de, zij het Lubberiaans geformuleerde, uitleg die Lubbers op verzoek van een aantal fracties hiervoor gaf

145 *Handelingen II*, 12 mei 1971, p. 23. Vgl. ook het preadvies van Carla van Baalen over de Tweede Kamer voor de Parlementaire Conferentie over de kabinetsformatie en de instituties, Den Haag, 2011, Bijlage bij *Kamerstukken II 2010/11*, 32 500-IIA, nr. 5, p. 5.

146 Vgl. ook de ter uitvoering van de motie Heijnen/Van Raak geschreven brief van minister-president Rutte over modern koningschap d.d. 24 mei 2011, *Kamerstukken II 2010/11*, 32 791, nr. 1, p. 4.

147 Carla van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002* Den Haag: Sdu Uitgevers 2003, p. 16.

echter nog niet eens zo onaannemelijk. Waarom zou immers een minderheidskabinet per definitie niet kunnen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal? Het niet teruggeven van de opdracht door Lubbers op het moment dat deze niet letterlijk te realiseren bleek, een andere in het parlement geplaatste staatsrechtelijke kanttekening, valt eveneens te billijken, voorzover de Koningin daar inderdaad niet veel verder mee gekomen zou zijn. Lubbers vervulde immers reeds de rol van ‘tusseninformatuur’. Het ernstig bekritiseerde uit handen geven van het voorzitterschap van de onderhandelingen tussen VVD, PVV en VVD door Lubbers, tenslotte, ook toen die konden uitlopen op een dergelijk minderheidskabinet, was zoals Roemer terecht opmerkte paradoxaal genoeg uiteindelijk niet in strijd met de wens van een Kamermeerderheid en daarmee in elk geval democratisch gelegitimeerd.

Tijdens het derde Kamerdebat, ditmaal met informateur Opstelten, verbreedde de kritiek op het verloop van de formatie zich verder. Aanleiding vormde het feit dat, lopende een consultatieronde bij de Koningin, door VVD, PVV en CDA uitspraken waren gedaan die niet alleen niet correspondeerden met het eindverslag van de informateur, maar zich evenmin verdroegen met de door deze drie fracties de avond ervoor nog aan de Koningin uitgebrachte adviezen. Het is deze gang van zaken die achteraf door de meeste betrokkenen wordt betreurd. Maar of er sprake was van een ‘fluwelen revolutie’?<sup>148</sup> Welbeschouwd kan men zelfs in dit geval eigenlijk toch weinig anders dan begrip hebben voor het feit dat, zoals Rutte het verwoordde, de dingen soms lopen zoals ze lopen. Dit neemt niet weg dat wellicht een hoffelijker handelwijze voorstelbaar was geweest, zij het dat het Kamerdebat van diezelfde middag daarvoor wel een complicerende factor vormde. Van haar kant is het staatsrechtelijk overigens alleszins begrijpelijk dat de Koningin er vervolgens voor koos om eerst Tjeenk Willink wederom als ‘tusseninformatuur’ de gevallen staatsrechtelijke gaten te laten opvullen, alvorens de drie partijen in de gelegenheid te stellen hun onderhandelingen voort te zetten.

Tijdens het debat in de Tweede Kamer over de regeringsverklaring, tevens de algemene politieke beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor 2011, was het meest verstrekkende staatsrechtelijke voorstel dat werd gedaan naar aanleiding van de formatie afkomstig van de PVV, die – na nul op het rekest te hebben gekregen van Rutte – een initiatiefwetsvoorstel aankondigde om het lidmaatschap van de Koning van de regering te beëindigen. Deze kwestie, waarover inmiddels overigens ook GroenLinks een initiatiefvoorstel voorbereidt, heeft echter zoals eerder betoogd feitelijk niet al te veel raakvlakken met de kabinetsformatie als zodanig en leverde ook overigens weinig nieuwe gezichtspunten op. De Kamer verwierp een motie van deze strekking, maar nam tijdens

<sup>148</sup> *Kamerstukken II 2010/11, 32 500-IIA, nr. 5, pp. 24, 29* (Van Gent), 30 (Engels), 31, 32 (J.Th.J. van den Berg) en 33 (Verbeet).

de behandeling van de begroting Algemene Zaken enkele weken later wel een motie Heijnen/Van Raak aan die de premier opriep een notitie over modern koningschap te schrijven.

In de Eerste Kamer, daarentegen, vond bij gelegenheid van de algemene beschouwingen op instigatie van met name SP, ChristenUnie en D66 een intenser debat dan in de Tweede Kamer plaats over de vraag hoe in het bijzonder de uitkomst van de kabinetsformatie staatsrechtelijk diende te worden gewaardeerd. Daarbij ging het zowel om de verhouding van het minderheidskabinet tot de Eerste Kamer als ook om de rechtstatelijke waardering van een aantal beleidsvoornemens van het kabinet. Wat betreft dit laatste liep de discussie uiteindelijk toch enigszins met een sisser af in de vorm van een aangenomen motie, die Rutte weliswaar ontraden had, maar niet dan nadat hij de vraag had opgeworpen naar het nut ervan gelet op de intenties van het kabinet van VVD en CDA. De kwestie van de verhouding tot de Eerste Kamer leidde per saldo evenmin tot opzienbarende conclusies. De door een aantal Eerste-Kamerfracties geschreven brief aan informateur Opstelten lijkt niet veel impact te hebben gehad en kan zelf als staatsrechtelijk omstreden worden aangemerkt.<sup>149</sup> Het valt te bezien of de Eerste Kamer politieker zal gaan opereren, nu het kabinet ook daar definitief niet over een vaste meerderheid beschikt. Strikt genomen, bestaat daar geen aanleiding toe. Wat dat betreft is het interessant om te zien dat met betrekking tot het belastingplan 2011, en in het bijzonder de motie over de btw-verhoging voor de podiumkunsten, de Eerste Kamer weliswaar voet bij stuk heeft gehouden teneinde de positie van de Eerste Kamer ook ten opzichte van de Tweede Kamer helder te markeren, maar inhoudelijk uiteindelijk toch niet meer heeft bereikt dan een uitstel van de invoering van deze btw-verhoging met een half jaar.<sup>150</sup>

Het bovenstaande overziende, kan met Van der Staaij enerzijds stellig over de kabinetsformatie 2010 worden gesproken als 'de formatie van de verrassende wendingen'. Anderzijds is dit echter nog iets anders dan dat er ook uit vanuit staatsrechtelijk oogpunt door het parlement veel steekhoudende kanttekeningen bij het verloop ervan zijn geplaatst. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de uitkomst van de formatie. Ook wat dit aangaat heeft de formatie ongetwijfeld tot een voor Nederland ongebruikelijk resultaat geleid. Tegelijkertijd hebben beide Kamers zich uiteindelijk de facto aangesloten bij de nuchtere constatering van dezelfde Van der Staaij: 'Het is ongewoon, zeker, maar er is staatsrechtelijk noch rechtsstatelijk iets mis mee.'<sup>151</sup> Zo voldeed de formatie bijvoorbeeld inderdaad aan het patroon van vijf hoofdstappen dat in een recente behandeling van de kabinetsformaties 1982-2002 wordt geschetst.<sup>152</sup> Of het ongewone in het vervolg te voorkomen valt door een verduidelijking van de gedragsregels, zoals Tjeenk Willink onlangs voorstelde,<sup>153</sup> dan wel door een vastlegging

149 Vgl. Wim Voermans, 'Eerste Kamer dient zich aan rol te houden', *de Volkskrant* 30 augustus 2010.

150 *Kamerstukken I* 2010/11, 32 504, 32 505, 32 401; *Handelingen I*, 21 december 2010, p. 37. Vgl. ook Arjan Vliegthart en Ronald van Raak (red.), *De Eerste Kamer. De andere kant van het Binnenhof: toen, nu, straks* Soesterberg: Uitgeverij Aspect 2011.

151 *Handelingen II*, 26 oktober 2010, p. 76.

152 L. van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002. Een staatkundig overzicht* Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 11-12.

153 Raad van State, *Jaarverslag 2010*, Waddinxveen: Drukkerij Van Tilburg 2011, p. 38.

ervan zoals de van de agenda afgevoerde motie van Heijnen wilde, valt te betwijfelen. Reeds in 1966 dacht Van Thijn in die richting, bijvoorbeeld door vast te leggen dat een kabinet moest kunnen rekenen op de steun van tenminste 76 Kamerleden.<sup>154</sup> Waarop oud-premier Drees repliceerde: 'Geen reglementering kan een fractie noodzaken zich te binden. Het kan onvermijdelijk zijn een minderheidskabinet of een zakenkabinet te vormen, dat niet met stelligheid kan rekenen, maar wel kan hopen op de nodige steun.'<sup>155</sup>

154 Ed. van Thijn, 'De achillespees van ons parlementaire stelsel', *Socialisme en Democratie* 1966, p. 776-783, aldaar p. 781.

155 W. Drees, 'Reglementering van kabinetsformaties?', *Socialisme en Democratie* 1967, p. 8-13, aldaar p. 10.