

Spelregels formatie uit de tijd



Wim Voermans

Hoogleraar staatsrecht, Universiteit Leiden. De conventie wil dat fractieleiders na hun advies afwachten wat de majesteit beschikt, maar zij mogen gerust dooronderhandelen.

VVD-leider Rutte's mededeling dat hij wilde dooronderhandelen, is volgens sommigen in strijd met de staatsrechtelijke regels van het formeren. Die gebieden dat de koningin op basis van consultaties een informatie- of formatieopdracht geeft. Het werd al niet 'chique' gevonden dat Rutte vóór de consultaties al zei dat hij het regeerakkoord wilde schrijven, maar dat hij na zijn advies zei verder te willen onderhandelen met CDA en PVV wordt gezien als het onrechtmatig buitenspel zetten van het staatshoofd.

Toch is er staatsrechtelijk niet veel mis met zijn handelwijze. Weliswaar doorbreekt hij de conventie dat fracties na hun advies afwachten wat de

majesteit beschikt, maar in wezen staat het een fractieleider vrij te zeggen dat hij wil onderhandelen met wie dan ook. Het Nederlandse staatsrecht kent geen onderhandelingsmoratorium gedurende de formatie. Iedereen mag koffie gaan drinken met wie hij wil om de mogelijkheden van een nieuw kabinet te bespreken.

De huidige formatie laat wel zien dat de conventies voor het formeren van een kabinet omslachtig zijn, ruis veroorzaken en niet meer stroken met de politieke realiteit. Waar het bij de complexe verhoudingen in verzuild Nederland goed was om een gezaghebbend vorst, vertrouwelijk, het voortouw te laten nemen bij formaties, doet het nu wat vreemd aan dat, op basis van de verkiezingsuitslag, de vicevoorzitter van de Raad van State en de voorzitters van de beide Kamers langskomen, waarna de fractievoorzitters zich met de pët in de hand vervoegen. Die geven een advies dat ze nog geen vijftig meter van de balkontrappen van het paleis publiekelijk bekend maken. Daarmee wordt de manoeuvreerruimte van de koningin miniem en haar positie kwetsbaar. Als ze afwijkt van de lijn die uit de meerderheid van de adviezen spreekt, kan daarin immers een politiek standpunt worden gelezen. En dat is nu juist niet de rol die het staatshoofd heeft. Daarbij komt dat de huidige generatie politici steeds meer zelf de regie claimt.

Daar is veel voor te zeggen en dat hoeft voor het vertrouwen in de politiek helemaal niet slecht te zijn. Bij het formeren van een kabinet is de verkiezingsuitslag van de Tweede Kamer leidend, dus waarom zou de Tweede Kamer dan niet de leiding nemen bij het formeren? Na verkiezingen zou de Kamer bij meerder-

Staatsrechtelijk is er weinig mis met handelwijze van Rutte

heidsbesluit zelf een adviseur kunnen uitnodigen om de mogelijkheden van een meerderheidskabinet te onderzoeken. De Kamer kan daartoe bij een gewone motie besluiten. Deze onderzoeker of informateur kan van binnen of buiten de Tweede Kamer komen, en er kunnen afspraken worden gemaakt over de wijze waarop hij aan de Kamer rapporteert. De Kamervoorzitter, die zich verstaat met zijn collega van de Eerste Kamer, kan als procesbewaker fungeren. Ingeval van een impasse (bijvoorbeeld na een kabinetscrisis) kan het staatshoofd alsnog worden gevraagd via de huidige biechtstoelprocedure een informateur aan te wijzen.

Als de fracties in de Tweede Kamer

dusdoende tot een meerderheidscoalitie en een program komen, kan de koningin als sluitstuk een formateur aanstellen - want dat moet volgens de huidige staatsrechtelijke regels wel door haar gebeuren. Deze regievoering door de Tweede Kamer is veel logischer dan de huidige procedure, waarbij ook de Eerste Kamer zich soms bemoeit met de formatie en ook de vicevoorzitter van de Raad van State invloed uitoefent.

De Tweede Kamer is de belangrijkste politieke as in het bestel. De regering heeft het vertrouwen nodig van de Kamer om te kunnen blijven functioneren. Als die Kamer bij het ontwikkelen van een vertrouwensrelatie zelf het voortouw neemt, draagt dat ook bij aan een groter gevoel van verantwoordelijkheid bij de Kamer voor het hele formatieproces. Nu wordt er nog vaak strategisch geschaakt en afgewacht, waardoor soms onnavolgbare schijnvertoningen ontstaan.

Staatsrechtelijke regels komen vaak voort uit conventies, die op hun beurt weer uit politieke praktijken worden geboren. Vergis ik mij niet, dan is dat proces van de verandering van conventies inzake de kabinetformatie op dit ogenblik al in volle gang. De afgelopen maanden hebben de fracties in de Tweede Kamer aarzelend, maar duidelijk, meer regie genomen bij de formatie. Dat hoeft geen slechte zaak te zijn. In strijd met de regels is het in elk geval niet.