

Evaluatie kabinetsformatie 2021/22

Rapport

Carla van Baalen (voorzitter)
Alexander van Kessel (coördinator)
Paul Bovend'Eert
Mark van Twist



Nijmegen, 21 februari 2023

INHOUDSOPGAVE

Inleiding – 3

De belangrijkste aanbevelingen – 6

Kabinetsformatie 2021/22: de politieke context – 8

De kabinetsformatie in paradoxen – 11

Tijdelijk kabinetsformatie 2021/22 – 14

Kabinetsformatie 2021/22: knelpunten bezien – 15

1. Regie van de Tweede Kamer en de rol van de voorzitter – 16
2. De verkenningsfase – 27
3. De duur – 37
4. Faseren – 43
5. Transparantie – 52
6. Onderhandelaars, secondanten en zijtafels – 57
7. Ambtelijke ondersteuning – 60
8. Overige formatie zaken – 64

Bijna driehonderd dagen formeren: De kabinetsformatie-2021/22 – 73

Gebruikte literatuur – 108

Bijlagen – 111

1. Verzamelde aanbevelingen – 112
2. Interviews – 115
3. Reglement van Orde van de Tweede Kamer over de kabinetsformatie – 116

Over de auteurs – 118

Inleiding

Elke kabinetsformatie is uniek en tevens is vrijwel elke formatie een complexe aangelegenheid. Maar die van 2021 spant toch wel de kroon en is daarom met recht historisch te noemen: ze had een ongekend merkwaardig, welhaast slepend verloop en duurde in totaal bijna tien maanden (een record). Ze heeft daarmee zelfs haar verre voorganger uit 1977 die de geschiedenis is ingegaan als ‘de moeder van alle formaties’ overtroefd.¹ Niet alleen waren in 2021 de politieke en maatschappelijke omstandigheden bijzonder moeizaam (versplinterd politiek landschap, polarisatie, veel onvrede onder de bevolking, een over de kinderopvangtoeslagenaffaire gevallen kabinet én een coronacrisis) maar ook vond nog geen week na de start van de formatie een gebeurtenis plaats die het hele proces op zijn kop zette en tot diep wantrouwen onder de hoofdrolspelers leidde. Een vertrouwelijk document onder de arm van één van de verkenners waarop de woorden ‘positie Omtzigt, functie elders’ te lezen waren, werd bij toeval gefotografeerd en vervolgens gepubliceerd. Het hek was van de dam.

Een evaluatie op verzoek van het presidium van de Tweede Kamer

Sinds 2012 wijst de Tweede Kamer – in plaats van de Koning – informateurs en formateurs aan en sindsdien is het ook de gewoonte dat het presidium van de Kamer het proces laat evalueren om te bezien in hoeverre het formatieproces naar wens is verlopen en waar wellicht verbeteringen mogelijk zijn. Uiteraard constateerde ook het presidium – in zijn ‘aanbestedingsleidraad’ waarin de evaluatieopdracht werd geformuleerd – dat de formatie van 2021 een uitzonderlijk karakter had, hoewel dat nogal voorzichtig werd geformuleerd: ‘De derde kabinetsformatie onder regie van de Tweede Kamer heeft in zekere zin een complexer verloop gehad dan de kabinetsformaties van 2012 en 2017.’ Gezien dat complexere verloop meende het presidium dat ‘het nuttig [was] te analyseren of de (spel)regels die ten grondslag liggen aan het formatieproces, de ontstane praktische (werk)afspraken in de verkenningsfase, de instrumenten die de Kamer ter beschikking staan en de daarbij behorende informatiepositie voldoen.’ Het doel van de evaluatie was: ‘Beter inzicht krijgen in en lering trekken uit de verschillende fases in het formatieproces.’²

De evaluatiecommissie, bestaande uit een bestuurskundige, een staatsrechtsgeleerde en twee historici, is met deze opdracht aan de slag gegaan en heeft naast documentenonderzoek vooral veel gesprekken gevoerd met hoofdrolspelers van deze formatie. In de periode eind augustus-eind november 2022 hield zij interviews met in totaal 43 personen in 36 sessies. De gesprekken duurden doorgaans (ruim) anderhalf uur en daarin stond, conform de opdracht, de procedure van formen centraal. Gesproken werd over regels en spelregels, over afspraken en werkafspraken, over instrumenten en informatiepositie, en over de betekenis van het voeren van de regie door de Kamer als zodanig – en dat alles steeds per fase (verkenningsfases, informatiefases en de formatiefase).

Voor het welslagen van een formatie staat niet de procedure voorop

Voorop gesteld zij dat een kabinetsformatie zich niet alleen, of zelfs niet in de eerste plaats, laat sturen door een procedure, door regels en afspraken. De kabinetsformatie is vóór alles een periode van machtsvorming waarin moeilijk grijpbare begrippen als vertrouwen en chemie tussen personen (de politici) alsook politieke wil (de wil tot samenwerken in een coalitie) van kardinaal belang zijn. Daarnaast is voor het formatieverloop de politieke en maatschappelijke context relevant, evenals compleet onverwachte gebeurtenissen met grote impact, bijvoorbeeld het zojuist genoemde

¹ Van Merriënboer, ‘De moeder van alle formaties’. In 2017 werd voor het eerst langer geformeerd dan in 1977.

² Tweede Kamer, Aanbestedingsleidraad m.b.t. de kabinetsformatie 2021, 28 april 2022, p. 7-8.

‘uitlekken’ van vertrouwelijke informatie. Desondanks is de procedure – het geheel van (spel)regels, afspraken, conventies en gebruiken – wel degelijk van betekenis voor de wijze waarop een kabinetsformatie verloopt en de evaluatiecommissie is tot de conclusie gekomen dat die procedure op een aantal punten zeker voor verbetering vatbaar is. De commissie heeft die verbeterpunten verwoord in een elftal aanbevelingen waarvan wij de belangrijkste vier hieronder zullen weergeven. Eerst willen wij echter in kort bestek een paar opvallende kenmerken schetsen van de Nederlandse kabinetsformatie, die ook van invloed waren op het verloop van de gebeurtenissen in 2021.

Kenmerken van de Nederlandse kabinetsformatie

Een eerste kenmerk betreft het proces van ‘parlementarisering’ dat zich sinds de negentiende eeuw voltrekt. Dit houdt in dat de invloed van de Tweede Kamer op het formatieverloop steeds groter is geworden. Zo werden op een gegeven ogenblik alle (in plaats van enkele) gekozen partijleiders uitgenodigd door de koningin om hun visie op de verkiezingsuitslag te geven (1946), ontstond het fenomeen van het ‘regeerakkoord’ dat niet door de nieuwe ministers maar door de onderhandelende voorzitters van Kamerfracties werd geschreven (1963)³ en werd een motie aangenomen waardoor een informateur, werkend in opdracht van de Koning, ook in de Tweede Kamer kon verschijnen om inlichtingen te verschaffen (1993). De laatste stap in deze parlementarisering werd genomen in 2012, toen de Kamer de regie over de formatie van het staatshoofd overnam.⁴

Een tweede kenmerk is de steeds verdergaande ‘optuiging’ van het formatieproces. Was er eerst alleen een formateur die op verzoek van de Koning een kabinet ging vormen, op een gegeven moment (1951) kwam daar een informateur bij. Werkte de informateur aanvankelijk alleen, op zeker moment werden er duo’s geïntroduceerd (1973) en korte tijd later zelfs trio’s (1981). In 1989 deed de ‘verkennende informateur’ zijn intrede, een informateur die in vrij korte tijd enig inventariserend voorwerk verrichtte voor de ‘echte’ informateur(s). Ondertussen werd de taak van de formateur overigens steeds geringer, uitmondend in het ‘alleen nog’ officieel aanzoeken van de bewindspersonen. De laatste loot aan deze stam van optuiging kwam in 2012, toen de verkenners ten tonele verscheen, en ook hier was al snel weer sprake van uitbreiding: in 2021 ging immers voor het eerst een duo van verkenners aan de slag. Dat zo vele ‘tussenpersonen’ een rol toebedeeld kregen in het Nederlandse formatieproces kwam niet voort uit procedurele noodzakelijkheid, maar was vooral bedoeld om de politieke leiders – met name de beoogd premier – een tijdje uit de wind te houden.

Een laatste kenmerk ten slotte is de grote ontevredenheid die er stevast bestaat over het formatieproces. Al twintig jaar geleden werd na onderzoek naar formaties in de periode 1946-2002 vastgesteld: ‘Kabinetsformaties in Nederland lijken nooit naar tevredenheid te verlopen. Telkens gaan ze gepaard met veel trammelant, gemopper en kritiek; het is niet goed of het deugt niet.’⁵ Die ontevredenheid is sindsdien bepaald niet minder geworden, zo kan gerust worden vastgesteld. Over de formatie-2021/22 had eigenlijk niemand van de geïnterviewden een goed woord over. Het proces werd onprofessioneel, rommelig, moeizaam, chaotisch en vreselijk genoemd. En iedereen was het erover eens dat de formatie veel te lang had geduurd. Slechts één geïnterviewde durfde het aan om over de periode van formen toch ook iets positiefs te zeggen: ‘Toch was het politiek ook weer een ongelofelijk interessante tijd.’⁶

³ Er was al wel enkele malen eerder zo’n ‘regeerakkoord’ geschreven, bijvoorbeeld in 1905, 1918 en 1922, maar vanaf 1963 was dit standaard; alleen de formatie van 1972/73 vormde daarop een uitzondering.

⁴ Van Baalen, ‘De parlementarisering van de kabinetsformatie’.

⁵ Van Baalen, *Een rituele dans*.

⁶ Interview met Rutte.

Opbouw van het rapport

Het rapport begint met een korte schets van de politieke context waarbinnen de formatie zich afspeelde. Vervolgens worden elf paradoxen geschetst die kenmerkend zijn voor kabinetsformaties en de dilemma's die er tijdens dat proces spelen. Daarna worden de belangrijkste gebeurtenissen in een 'tijdlijn' overzichtelijk weergegeven. Een meer uitgebreide beschrijving van de formatie 2021/22 kunt u lezen in het laatste hoofdstuk van dit rapport. Het rapport wordt afgesloten met een aantal bijlagen.

Het belangrijkste deel van het rapport is het hoofdstuk dat is gewijd aan de knelpunten die zich hebben voorgedaan in 2021/22. Welke knelpunten waren dat? Welke zijn door de betrokken politici en ambtenaren als zodanig benoemd? Hoe hebben zij die ervaren en welke mogelijke oplossingen daarvoor zijn gesuggereerd? Elke paragraaf wordt besloten met een analyse van de evaluatiecommissie plus aanbevelingen. De belangrijkste vier zullen na deze inleiding alvast worden vermeld.

Woorden van dank

Wij bedanken allereerst alle geïnterviewden voor hun bereidheid mee te werken aan de evaluatie. Vervolgens gaat onze dank uit naar de Kamervoorzitter, Vera Bergkamp. Ook willen wij graag Simone Roos (tot begin december 2022 griffier van de Tweede Kamer), Geert Jan Hamilton (vanaf december tijdelijk griffier), Linda Kipp (plaatsvervangend griffier) en Peter van Wensem (tot december 2022 hoofd voorlichting van de Tweede Kamer), alsook de medewerkers van het stafbureau van de voorzitter en het presidium van de Tweede Kamer, Margreeth Boer (hoofd) en met name Margherita Hensing, zeer bedanken voor hun ondersteuning bij de uitvoering van de werkzaamheden. Datzelfde geldt voor de medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie die, aangestuurd door Germ Sikma, de transcripties van de interviews verzorgden. Dank zeggen we ook aan de medewerkers van de bodedienst en van de catering van de Tweede Kamer. Irene Helsen, managementassistente van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, danken we voor de secretariële ondersteuning.

Nijmegen/Den Haag, februari 2023

Carla van Baalen
Alexander van Kessel
Paul Bovend'Eert
Mark van Twist

De belangrijkste aanbevelingen

1) Introduceer deadlines in de formatieprocedure: verbind termijnen aan de opdrachten van informateurs. Neem in art. 11.1 van het Reglement van Orde op dat aan informatieopdrachten een termijn verbonden is waarbinnen de opdracht moet worden afgerond.

De uit de evaluatie gebleken grote onvrede over de lange duur – het was de tweede formatie op rij die een ‘duurrecord’ vestigde – leidt tot de aanbeveling (in)formatiefases aan termijnen te verbinden:

Verbind deadlines aan informatieopdrachten, na afloop waarvan een eindverslag bij de Kamer wordt ingediend. De Kamer voert over dat verslag een debat en verstrekt vervolgens een nieuwe opdracht, ofwel aan een nieuwe informateur, ofwel aan de ‘oude’ informateur met als doel zijn/haar nog niet voltooide werk af te ronden, ofwel aan een formateur. De voordelen zijn evident: het voorkomt eindeloze informatiefases, geeft de Kamer meer controle over het proces en creëert meer duidelijkheid over de voortgang. Zo wordt tevens de ‘spanning’ op het proces gehouden en blijft de urgentie behouden.

2) De vertrouwelijkheid tijdens de formatiegesprekken wordt consequent in acht genomen.

Het vastgestelde ongemak over het openbaar worden van vertrouwelijke stukken (met alle gevolgen van dien) tijdens de formatie 2021 alsook de overweging dat voor het welslagen van onderhandelingen openbaarheid niet behulpzaam is, leiden tot de aanbeveling dat de vertrouwelijkheid van formatiegesprekken consequent in acht genomen moeten worden:

Alle tijdens de kabinetsformatie gevoerde gesprekken zijn vertrouwelijk, zowel die plaatsvinden onder leiding van een verkenners als die onder leiding van informateurs en formateur. Vertrouwelijkheid is een voorwaarde voor succesvolle gesprekken en onderhandelingen. Betrokkenen kunnen gezamenlijk besluiten welke informatie wél naar buiten wordt gebracht.

Verantwoording over het proces vindt plaats tijdens de Kamerdebatten aan het eind van elke fase, waarna een nieuwe fase kan starten. Tijdens die ‘transitiemomenten’ in het proces wordt maximale openheid betracht. Dat gebeurt door middel van de eindverslagen van verkenners, informateur(s) en formateur, en in de debatten die de Kamer hierover voert.

3) Houd de verkennende fase ‘klein’.

Hoewel het mislopen van de verkennende fase in 2021 primair werd veroorzaakt door het toevallig openbaar worden van een vertrouwelijk stuk (een incident), werd daardoor wel zichtbaar welke onderwerpen er allemaal op de agenda stonden, wat tot het ongenoegen leidde dat de verkennende fase inmiddels te ‘groot’ was geworden. Het leek wel alsof de verkenners al in de rol van informateurs zaten en er al werd voorgesorteerd op een bepaald kabinet (waarin in ieder geval de partijen van de twee verkenners zouden zitten: VVD en D66). Dit leidt tot de aanbeveling de verkenning in het vervolg weer wat ‘kleiner’ te maken:

Houd de verkennende fase klein. In de eerste dertien dagen na Tweede Kamerverkiezingen, waarin de officiële verkiezingsuitslag nog niet is vastgesteld, kunnen slechts informele, inventariserende activiteiten plaatsvinden. Zolang de nieuwe Tweede Kamer niet is geïnstalleerd, is er immers geen bevoegde instantie om de formatie te starten. In 2012 is het gebruik ontstaan dat in deze fase op

voorstel van de grootste partij een verkennen aan de slag gaat om het debat van de nieuwe Kamer over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van de informateur(s) voor te bereiden.

Voortzetting van dit gebruik, inclusief de wijze waarop de verkennen wordt aangewezen (in een bijeenkomst met alle gekozen lijsttrekkers onder leiding van de 'oude' Kamervoorzitter) lijkt ons gewenst. Nadere reglementering is niet nodig. Wij adviseren om de verkenning te laten verrichten door één persoon. Bij voorkeur is deze persoon, voorgedragen door de grootste partij, een prominent en ervaren (oud-)politicus met enige afstand tot de actuele politiek. De gesprekken die hij/zij voert met alle gekozen lijsttrekkers dienen ter voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag; aan allen wordt gevraagd (mondeling en schriftelijk) advies uit te brengen over de gewenste regeringscoalitie in het algemeen en over de aan te wijzen (in) formateurs en hun opdracht in het bijzonder.

4) Voer ruim vóór de volgende verkiezingen, dus los van de hectiek van verkiezingscampagnes, een debat over de betekenis van het voeren van regie over de kabinetsformatie door de Tweede Kamer.

De uit de evaluatie gebleken onduidelijkheden bij betrokkenen over de vraag wat 'regie' voeren over de kabinetsformatie door de Tweede Kamer nu eigenlijk betekent, leidt tot de aanbeveling dat de Kamer daarover een debat voert:

Voer een debat over de betekenis van het voeren van regie over de kabinetsformatie. Het doel daarvan is duidelijkheid te verkrijgen over de regierol die de Kamer als instituut in 2012 op zich heeft genomen ten aanzien van de kabinetsformatie. Het is gewenst en zelfs noodzakelijk dat er een einde komt aan de bestaande onduidelijkheden en tegenstrijdige opvattingen over onder meer 1) de rol van de Kamer als instituut in het formatieproces, 2) de rol van de voorzitter daarin, 3) de mate van transparantie in het proces en 4) de inhoud en betekenis van de 'verkennende fase' waarin de formatie al wel van start gaat maar de nieuwe Kamer nog niet geïnstalleerd is.

Kabinetsformatie 2021/22: de politieke context

Zoals alle kabinetsformaties speelde die van 2021 zich af tegen de achtergrond van een concrete politieke context. En vervolgens beïnvloedde die formatie-2021 ook weer het politieke klimaat – en lang niet altijd in gunstige zin. Hieronder zullen enkele kenmerken van dat politieke klimaat tijdens de formatie-2021 kort worden geschetst.

In algemene zin was tijdens de formatie van 2021 sprake van gepolariseerde verhoudingen, zowel in de samenleving als in het parlement. Daarbij lijkt sprake van een wisselwerking: de maatschappelijke verdeeldheid heeft weerslag op de politieke verhoudingen en andersom. Op zichzelf is dat voor een gezond functionerende democratie geen onwenselijk gegeven, maar het heeft in de huidige omstandigheden wel verharding van verhoudingen tot gevolg. Dat uit zich onder meer in bedreiging van politici – fysiek en anderszins. Ook is volgens velen een verruwing in de parlementaire omgangsvormen waarneembaar. In deze ontwikkeling is onmiskenbaar een katalyserende rol weggelegd voor de media – zowel voor de traditionele (gedrukte pers, radio en televisie) als voor de ‘sociale’ (Twitter voorop). De traditionele media dragen overigens aan de hectiek vooral bij via hun websites, waarop het nieuws (zoals over de kabinetsformatie) op de voet wordt gevolgd.

In de verkiezingscampagne van 2021 en de daaropvolgende formatie gold als bijzondere omstandigheid dat het kabinet-Rutte III was afgetreden vanwege als onrechtvaardig ervaren optreden van de overheid zelf (de kinderopvangtoeslagenaffaire). Deze kwestie droeg bij aan wantrouwen onder de burgers in de richting van politiek en bestuur. Als reactie hierop werd breed gepleit voor een ‘nieuwe bestuurscultuur’, die vooral meer transparantie moest inhouden. De verkiezingscampagne van 2021 kwam, vooral door de coronamaatregelen die beperkingen oplegden aan het sociale verkeer en de mobiliteit, echter nooit goed van de grond.⁷ Het frustreerde vooral de opposenten van de VVD en haar leider, die als minister-president toegang had tot eigen communicatiekanalen en op de verkiezingsdag de premierbonus incasseerde. Het heeft er alle schijn van dat de frustratie bij de andere partijen is komen bovendrijven ná de verkiezingen, tijdens de formatie – en in het bijzonder tijdens het debat op 1 april.

De coronapandemie en de maatregelen die het kabinet ter bestrijding daarvan nam, hadden volgens sommigen tijdens de evaluatie geïnterviewden ook gevolgen voor de formatie. Het is een moeilijk grijpbare factor, maar het reguliere persoonlijke contact, dat kan bijdragen aan opbouw van vertrouwen tussen politici, was in de periode tussen maart 2020 en februari 2022 voor een deel weggevallen.⁸

Een relevante factor was (en is anno 2023 nog steeds) de politieke versnippering. Na de verkiezingen van 17 maart 2017 telde de Tweede Kamer zeventien fracties;⁹ door afsplitsingen waren dat er aan het eind van de formatie negentien. Ook zijn er relatief veel kleinere fracties: na de verkiezingen telde de Kamer onder meer drie eenpersoonsfracties en vier fracties met drie leden. Daarbij ontbreekt het sinds de electorale achteruitgang van de klassieke volkspartijen CDA en PvdA aan grote partijen: verkiezingswinnaar VVD komt niet verder dan 34 zetels, de nummers twee (D66) en drie (PVV) beschikken over 24 respectievelijk 17 zetels in de Kamer. Dat staat in schril contrast met bijvoorbeeld de 54 zetels die het CDA in 1986 en 1989 behaalde; zelfs de scores die verkiezingswinnaar CDA in 2002 (43 zetels), 2003 (44) en 2006 (41) behaalde, lagen structureel

⁷ Zie bijvoorbeeld: Voerman en Van Leunen, “‘It’s all Covid, stupid”.

⁸ Zo zat in de dagen rond het stranden van de verkenning-Jorritsma/Ollongren een deel van de fractieleiders in quarantaine.

⁹ Ter vergelijking: na de Kamerverkiezingen van 2002, 2003, 2006, 2010 en 2012 schommelde het fractieaantal tussen 9 en 11, na de verkiezingen van 2017 kwamen 13 fracties in de Kamer. Overigens telde de Tweede Kamer (die toen nog bestond uit 100 leden) na de verkiezingen van juli 1918, de eerste volgens het evenredigheidsstelsel, eveneens 17 fracties. Opmerkelijk genoeg sprak Uri Rosenthal bij aanvang van zijn informateurschap in juni 2010 al van een ‘verpulverd’ partijenlandschap. De Kamer telde toen 10 fracties. Van Kessel, “‘Doe dit onze partij niet aan”, p. 452.

hoger. Voor meerderheidscoalities waren in 2021 (net als in 2017) minstens vier partijen nodig (mede ook door de uitsluiting van de PVV door de middenpartijen). Voor meerderheden in beide Kamers is nog meer steun nodig.

Hier speelt ook de sinds de tweede helft van de jaren zestig stapsgewijs toegenomen electorale volatiliteit een rol: de kiezersgunst wisselt steeds sterker, de loyaliteit aan politieke partijen (die ook steeds minder leden tellen) neemt steeds meer af. Vooral de gevestigde partijen ('het brede midden'), die bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen, lijken een verhoogd electoraal risico te lopen. De verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2017 was er het meest pregnante voorbeeld van: na ruim vier jaar regeringsdeelname verloren de sociaaldemocraten 29 van hun 38 zetels. De consequenties van deze ontwikkeling zijn een terughoudendheid bij sommige partijen om bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen (of in ieder geval: een geringere bereidheid om daarvoor eigen programmatische wensen in te leveren) en een voortdurende profileringsdrang om in de gunst te komen en te blijven bij de kiezer. Na de Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 gold die terughoudendheid vooral het CDA, dat een tegenvallende uitslag boekte na een rommelig verlopen aanloop naar de verkiezingen. In december 2020 wisselden de christendemocraten nog van lijsttrekker – Wopke Hoekstra nam het over van Hugo de Jonge – met voorbijgaan aan de onder de achterban populaire nummer twee op de kandidatenlijst Pieter Omtzigt.

Weinig behulpzaam waren bij de coalitievorming de vele partijpolitieke blokkades.¹⁰ Allereerst was er al voor de verkiezingen van 17 maart de uitsluiting van de PVV en Forum voor Democratie door de middenpartijen. Hieraan werden direct na de verkiezingen nieuwe – zij het soms tijdelijke – blokkades toegevoegd. D66, dat verkiezingswinst had geboekt, vond voortzetting van coalitiesamenwerking met de ChristenUnie onverenigbaar met het door haar beloofde streven naar een 'zo progressief mogelijk' kabinet. VVD en CDA zagen niets in kabinetssamenwerking met PvdA én GroenLinks (de 'linkse wolk'). Nieuwe blokkades waren het gevolg van het debat op 1 april, dat eindigde met twee moties gericht tegen VVD-leider Rutte. Een motie van afkeuring werd door alle partijen behalve Ruttés eigen partij gesteund, een motie van wantrouwen door de voltallige oppositie. Twee dagen later keerde ook coalitiegenoot ChristenUnie zich tegen een nieuw kabinet onder leiding van Rutte. Het nam tijd in beslag om voldoende partijen te bewegen dergelijke posities los te laten om zodoende toch nog een meerderheidscoalitie tot stand te kunnen brengen.

Het ontbreken van een economische crisis, zoals die er wel in 2012 was geweest, moedigde de hoofdrolspelers – ondanks alle voornemens om vlotter te formeren dan in 2017 – niet aan tot grote haast. Het kabinet-Rutte III had zich bij de ontslagindiening in januari 2021 met instemming van de Kamer volledig bevoegd verklaard ten aanzien van het coronabeleid. Dat de demissionaire coalitie sinds de verkiezingen weer over een meerderheid in de Tweede Kamer beschikte, droeg vermoedelijk evenmin bij aan de urgentie.

Sterk bepalend voor het verloop van de formatie waren (soms onverwachte) gebeurtenissen, die gekoppeld aan de genoemde context een weinig bevorderlijke uitwerking hadden op de voortgang. Het herinnert sterk aan het antwoord dat de Britse premier Harold Macmillan (1957-1963) eens gegeven zou hebben op de vraag van journalisten wat hij het meest vreesde: 'Events, dear boy, events'. De foto van Bart Maat van 25 maart waarop onder de arm van een van de verkenners een document zichtbaar was met de frase 'positie Omtzigt, functie elders', de berichtgeving over de ministerraadsnotulen over de toeslagenaffaire door RTL op 21 april, de H.J. Schoo-lezing van Kaag op 6 september, het Afghanistan-debat van 17 september, het uitlekken van de D66-'spin' over Remkes op 27 september: het droeg niet bij aan een klimaat waarin gemakkelijk gekomen kon worden tot coalitiesamenwerking.

Aan het eind was daar ook nog de voor velen teleurstellende uitkomst: na bijna driehonderd dagen formeren maakte de demissionaire coalitie een doorstart, onder leiding van de premier die lange tijd zwaar onder kritiek had gelegen en wiens ambitie aan te blijven volgens velen een sta-in-de-weg was voor de breed gewenste verandering van de bestuurscultuur – ondanks zijn eigen

¹⁰ Zie ook de 'observaties' van Mariette Hamer in haar eindverslag als informateur van 2 september: Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46, p. 12-13.

beloftes werk te maken van die cultuurverandering. Dezelfde partijen bleven aan het roer. Het leidde tot twijfel over de oprechtheid van het aftreden van het kabinet-Rutte III in januari 2021 en voedde het cynisme over de politiek.

De kabinetsformatie in paradoxen

Achter de praktijk van de kabinetsformatie gaan opvallend veel paradoxen schuil, zo bleek tijdens de gesprekken die de evaluatiecommissie heeft gevoerd. Inzicht daarin kan bijdragen aan het begrip van dieperliggende patronen, processen en handelingen tijdens de kabinetsformatie.

1. *Last van een politieke context, die betrokkenen zelf creëren (Context paradox)*

De politieke context werd door politici als ‘excuus’ gebruikt om de moeizame voortgang te verklaren, terwijl ze die soms zelf (mede) hadden gecreëerd. De kinderopvangtoeslagenaffaire en de Groningse aardgasproblematiek zijn producten van handelingen van politiek en bestuur. Politici klagen bijvoorbeeld ook over de rol van de media, maar gebruiken die zelf ook.

2. *Voorzienbare verrassingen: uniek, maar niet bijzonder (Voorspelbaarheid paradox)*

De formatie van 2021 werd mede bepaald door incidenten die het gevolg waren van menselijk handelen. De ‘onthulling’ van de notitie ‘positie Omtzigt, functie elders’ was hiervan de opmerkelijkste, maar zijn dergelijke incidenten er niet vaker? Zit er niet een zekere voorspelbaarheid in dergelijke verrassingen? Wordt het effect van dergelijke menselijke ‘missers’ niet bepaald door andere factoren, zoals het politieke klimaat en de onderlinge verhoudingen? De vertrouwelijke formatiestukken die Segers in november in de trein liet liggen, hadden nauwelijks effect op het verloop van de formatie.

3. *Het duurde zo lang omdat het te snel ging in het begin (Tempo paradox)*

Het begin van de formatie werd gekenmerkt door haast, ingegeven door de lange duur van de formatie van 2017, de grote uitdagingen waarvoor Nederland stond (herstel na corona, stikstofproblematiek) en het feit dat het kabinet al drie maanden demissionair was. Het leidde op 25 maart tot gehaaste aanwijzing van een tweede verkennerduo en het aanvankelijk willen afzien van een Kamerdebat over deze fase, beide om de vaart in het proces te houden. Tijdens het debat op 1 april ontbrak het eveneens aan bedachtzaamheid, zo vonden sommige geïnterviewden. De gevolgen waren contraproductief: streefden betrokkenen rond de verkiezingsdag nog naar een nieuw kabinet vóór de zomervakantie, na 1 april raakte dat doel snel uit zicht.

4. *Wegvallen vertrouwelijkheid leidt tot vertrouwensverlies (Transparantie paradox)*

Vorming van een nieuw kabinet vraagt om een proces dat zich kenmerkt door grote vertrouwelijkheid; alleen dan voelen betrokkenen zich vrij om toenadering te zoeken tot elkaar. Volledige transparantie leidt bijna dwangmatig tot het vasthouden aan de initieel ingenomen posities (het verkiezingsprogramma), hetgeen coalitievorming niet bevordert. De momenten van absolute transparantie die de vertrouwelijkheid in 2021 doorbraken, zoals de openbaarmaking van alle stukken van de verkennende fase, resulteerden vooral in *verlies* aan vertrouwen – van politici in elkaar en van de burgers in de politiek.

5. *Coalitiefracties die vijf jaar hebben samengewerkt hebben bijna driehonderd dagen nodig om elkaar weer te vinden (Nabijheid paradox)*

De uitkomst van de lange formatie was dat de afgetreden coalitie doorging, onder leiding van dezelfde minister-president. Deze opmerkelijke gang van zaken – bijna tien maanden formeren om dezelfde coalitie terug te zien keren – is voornamelijk toe te schrijven aan (de ontwikkeling van) de onderlinge politieke relaties van de betrokkenen. Juist de bekendheid met elkaars pijnpunten, opgeteld bij de bagage van de voorgaande kabinetsperiode (die de onderlinge relaties had belast) en nieuwe politieke problemen, droegen bij aan de lange duur.

6. *Bovenpartijdigheid: door velen verlangd, aan niemand vergund (Regie paradox)*

Sinds 2012 ligt in de formatie de regie bij de Kamer, maar over de vraag wat die regie dan precies moet inhouden is niet veel duidelijkheid, laat staan eensgezindheid. Het leidde op 1 april zelfs naar terugverlangen naar een ‘externe partij’ – de motie die daarom vroeg, kreeg steun van een meerderheid. Het aanwijzen van zo’n ‘constitutioneel neutrum’¹¹ blijkt echter niet eenvoudig omdat bij de meeste genoemde kandidaten (vicepresident van de Raad van State, president van de Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman) toch geen sprake is van on- of bovenpartijdigheid. Terugkeer naar een regierol voor de Koning – de enige die wél beantwoordt aan het criterium – is voor de meeste betrokkenen gepasseerd station.

7. *De inhoud voorop stellen, juist als het om personen draait (Relatie paradox)*

Veel politici bepleiten dat het bij de kabinetsvorming om ‘de inhoud’ moet gaan. Toch blijken steeds weer de politieke wil om een coalitie te vormen en het onderlinge vertrouwen doorslaggevend. Partijen zijn pas bereid concessies te doen als ze weten met wie onderhandeld gaat worden – en dus aan wie deze concessies worden gedaan. In 2021 ging het ogenschijnlijk zo lang over de inhoud, omdat de blokkades met betrekking tot de coalitiekeuze lang bleven bestaan.

8. *Streven naar een beknopt regeerprogram op hoofdlijnen mondt steeds uit in een gedetailleerd regeerakkoord (Maatvoering paradox)*

Zoals bij alle kabinetsformaties sinds de jaren negentig spreekt een aantal van de betrokken politici zich bij aanvang van de formatie uit voor een beknopt regeerakkoord (‘op hoofdlijnen’). Ook bij aanvang van de informatiefase-Remkes/Koolmees werd dat streven uitgesproken, maar gaandeweg raakte dat doel toch uit zicht. De betrokken fracties wilden met het oog op het tevredenstellen van de eigen achterban op cruciale punten toch meer uitgewerkte passages opgenomen zien. Uiteindelijk wilde de Kamer zelf ook gedetailleerde cijfermatige onderbouwing van de beleidsvoornemens. Allerlei ontwikkelingen (Russische inval in de Oekraïne, enkele weken na het aantreden van het kabinet) maakte het akkoord overigens deels ook alweer snel achterhaald.

9. *Beter zichtbaar, maar minder inzichtelijk (Inzicht paradox)*

Het formatieproces is tegenwoordig via de media beter te volgen dan ooit, maar tegelijkertijd lijkt het zicht op de procesgang verminderd. De procedurewijziging van 2012 beloofde meer transparantie en dus meer zichtbaarheid, maar de oude rituele momenten (zoals de bezoeken van de politieke leiders en de (in)formateurs aan het paleis) zijn nog niet echt vervangen door nieuwe – de verhuizing naar de tijdelijke locatie aan de Bezuidenhoutseweg hielp in 2021 niet mee. Daarbij werd de formatie tijdens de fase-Remkes/Koolmees onverminderd (misschien wel meer dan voorheen) gekarakteriseerd door ‘radiostilte’.

10. *Begripvol zijn over formatieproces én het onbegrijpelijk vinden (Insider paradox)*

Elementen uit de formatie werden door betrokkenen niet zelden als onbegrijpelijk aangemerkt, maar konden bij nader inzien tegelijk ook op begrip rekenen (ook bij representanten van de oppositie): de lange duur – die vooral nodig was om de tijd zijn helende werk te laten doen, het spreken over specifieke personen tijdens de inventariserende verkenning, het gegeven dat een politicus tegen wie een motie van afkeuring is aangenomen terugkeert als minister-president, de terugkeer van dezelfde coalitie na een formatie van recordduur, de geringe bereidheid van onderhandelende partijen om de rest van de Kamer te informeren.

¹¹ De term is gemunt door de staatsrechtsg geleerde D.J. Elzinga in: ‘Monarchie en constitutioneel neutrum’. Elzinga liet zich inspireren door het denken van de Franse politiek filosoof en bestuurder Benjamin Constant (1767-1830).

11. Omstreden oordelen: succes als falen – en omgekeerd (Probleem paradox)

Er waren maar weinig betrokkenen die met genoegen of trots terugkijken op de kabinetsformatie 2021. In de evaluatiegesprekken was sprake van veel kritiek. Belangrijk is daarbij uiteindelijk wel het besef dat formeren eerst en vooral een proces van machtsvorming is, waarbij een deel van het politieke spectrum ruimte krijgt om de eigen ambities te realiseren en per implicatie een ander deel daardoor dus juist niet of in ieder geval veel minder (makkelijk). Niet iedereen is erop uit het formatieproces, als eenmaal een bepaalde richting is gekozen, soepel te laten verlopen. Kritiek op en tijdens het formatieproces hangt dan ook soms samen met de politieke agenda. De formatie is een politiek gevecht van in- en uitsluiting. Een overwinning voor de een is niet zelden een nederlaag voor de ander.

Kortom, achter de soms vluchtige en wisselende, maar soms ook juist hardnekkige en voortdurende klachten over de formatie gaan dieperliggende paradoxale patronen schuil. Ze zijn er de oorzaken van dat kabinetsformaties zelden tot nooit langs een rechte weg verlopen.

TIJDLIJN KABINETSFORMATIE 2021/22

17 maart	Tweede Kamerverkiezingen
18 maart	Beraad gekozen lijsttrekkers; aanwijzing verkenner Jorritsma en Ollongren
25 maart	Beëindiging verkenning Jorritsma/Ollongren, Van Ark en Koolmees verkenner
26 maart	Kiesraad maakt de definitieve verkiezingsuitslag bekend
31 maart	Beëdiging leden nieuwe Tweede Kamer
1 april	Debat over de verkenningsfase
2 april	Beëindiging verkenning Van Ark/Koolmees
6 april	Aanwijzing informateur Tjeenk Willink
7 april	Verkiezing Bergkamp tot voorzitter van de Tweede Kamer
29 april	Kamerdebat over de vrijgegeven ministerraadsnotulen inzake de toeslagenaffaire
30 april	Eindverslag informateur Tjeenk Willink
12 mei	Aanwijzing informateur Hamer
22 juni	Eindverslag informateur Hamer
23 juni	Nieuwe opdracht informateur Hamer
2 september	Eindverslag informateur Hamer (2)
6 september	H.J. Schoo-lezing Kaag
7 september	Aanwijzing informateur Remkes
17 september	Aftreden minister Kaag naar aanleiding van Kamerdebat over de situatie in Afghanistan
30 september	Eindverslag informateur Remkes
5 oktober	Aanwijzing informateurs Remkes en Koolmees
15 december	Eindverslag informateurs Remkes en Koolmees, presentatie coalitieakkoord
16 december	Aanwijzing informateur Rutte
8 januari	Eindverslag informateur Rutte
10 januari	Benoeming en beëdiging nieuwe ministers en staatssecretarissen van het kabinet-Rutte IV
18/19 januari	Debat over de regeringsverklaring

Kabinetsformatie 2021/22: knelpunten bezie

1. Regie van de Tweede Kamer en de rol van de voorzitter

Tot 2012 was de Koning – in de praktijk van de twintigste eeuw steevast een koningin – nauw betrokken bij het formatieproces. Na raadpleging van haar vaste adviseurs en alle fractievoorzitters wees de koningin, doorgaans één of twee dagen na Kamerverkiezingen, een informateur aan die met een bepaalde opdracht aan de slag ging. Gaande het uitvoeren van die opdracht werd de koningin regelmatig door de informateur geïnformeerd over de voortgang van het overleg met de fractievoorzitters die betrokken waren bij de poging een nieuw kabinet te vormen, en ter afronding van de opdracht overhandigde de informateur haar een eindverslag. Doorgaans waren meerdere rondes nodig waarin één of twee (soms drie) informateurs optraden alvorens de koningin kon overgaan tot het verstrekken van een formatieopdracht aan de beoogde minister-president. De kabinetsformatie was voltooid als de koningin de nieuwe bewindspersonen had beëdigd. Het kabinet kon aan het werk.¹²

In 2012 werd de rol van de Koning teruggebracht tot hetgeen in de allerlaatste fase dient te geschieden: medeondertekenen van ontslag- en benoemingsbesluiten van gaande en komende bewindspersonen en beëdigen van nieuwe ministers en staatssecretarissen. Deze taken zijn in de Grondwet vastgelegd (artt. 43, 46, 48 en 49). De rol bij het in goede banen leiden van het proces dat daaraan voorafgaat – een proces dat doorgaans maanden in beslag neemt – werd overgenomen door de Tweede Kamer zelf. In het Reglement van Orde bepaalde zij namelijk (toen art. 139a, nu art. 11.1) dat een nieuw verkozen Kamer beraadslaagt over de verkiezingsuitslag met als doel een of meer informateurs of formateurs aan te wijzen en hun opdracht vast te stellen. En ook dit proces kon – en zou in de praktijk altijd – meerdere rondes bevatten.

In het alledaagse spraakgebruik wordt wel gezegd dat de Tweede Kamer de ‘regie’ van de Koning heeft overgenomen. Niet geheel duidelijk is echter, zo bleek opnieuw zonneklaar tijdens de formatie van 2021/2022, wat nu precies onder die regierol wordt verstaan. Daarom werd de evaluatiecommissie nadrukkelijk gevraagd deze rol goed tegen het licht te houden: ‘Is de Tweede Kamer voldoende in positie/betrokken bij het [formatie]proces, hoe vervult de Kamer de rol als opdrachtgever en voldoet de rol van de voorzitter als procesbegeleider?’ En in de sub-vragen werd onder andere nog gevraagd naar 1) de positie van de Kamer in en bij de overgang van de verschillende fases in een formatie en 2) de instrumenten van Kamer en voorzitter: waren deze voldoende om het proces te begeleiden?¹³

De evaluatiecommissie heeft met vrijwel alle geïnterviewden dan ook uitvoerig stilgestaan bij de rol van de Kamer bij de kabinetsformatie. Hieronder zal aan de uitkomsten daarvan als eerste aandacht worden besteed: wat waren de ervaringen en bevindingen van de geïnterviewden? Hoe vonden zij dat het met ‘de regie’ van de Kamer is gesteld en welke eventuele suggesties voor verbeteringen brachten zij te berde? Onthuld zij alvast dat de geluiden hieromtrent zeer uiteenlopend waren, zowel wat de appreciatie van de regierol betreft (van lovend tot misprijzend) alsook aangaande de betekenis ervan. Ook de rol van de voorzitter is hierbij steeds aan de orde geweest. Na de ervaringen en bevindingen van de geïnterviewden volgen de analyse en de aanbeveling.

¹² Uitgebreider: Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 83-85.

¹³ Tweede Kamer der Staten-Generaal, Aanbestedingsleidraad m.b.t. de Evaluatie van de kabinetsformatie 2021, 28 april 2022, p. 8-9.

Ervaringen en bevindingen van betrokkenen

Geen eenduidige definitie van 'regie' door Kamer

Er bestaat geen eenduidige opvatting over positie en rol van de Tweede Kamer bij de formatie. Sommige geïnterviewden zeiden, daarnaar gevraagd, eenvoudigweg niet te weten wat de regierol van de Kamer inhoudt, enkelen voegden eraan toe er ook niet goed over te hebben nagedacht. Anderen opperden een aantal taken of werkzaamheden die volgens hen (mogelijk) tot de regierol behoren, uiteenlopend van het organiseren van de eerste bijeenkomst van fractievoorzitters na verkiezingsdag en het opstellen van kwaliteitscriteria voor informateurs tot het stellen van termijnen aan de werkzaamheden van informateurs of het opvragen van informatie. Sommigen wezen in dit verband vooral op het belang van 'een goede voorzitter' die de hoofdrol zou moeten hebben bij het voeren van de regie door de Kamer – wat die regie dan ook precies mocht betekenen.

Weer anderen hadden juist een uitgesproken opvatting over de betekenis van regie door de Kamer. Sommigen wezen daarbij op het primaire belang van de plenaire, inhoudelijke debatten waarbij (door middel van het aannemen van moties) informateurs worden aangewezen en een eerste of volgende fase in de formatie van start kan gaan. Het onderwerp van het eerste Kamerdebat is de verkiezingsuitslag en het verslag van de verkenner, en van de debatten erna – idealiter – de verslagen van de informateurs. Dát is regie hebben. In de woorden van Tjeenk Willink: 'Regie over de keuze van de combinatie waarnaar men op weg is, kan niet anders dan inhoudelijke regie zijn. Dat is namelijk de basis waarop de keuze wordt gemaakt.' Als geen 'politiek inhoudelijk debat' plaatsvindt, ontbreekt ook 'een legitimering door de Kamer'.¹⁴ Ook oud-Kamervoorzitter Arib meende dat regie hebben duidt op het voeren van inhoudelijke debatten. Volgens haar betekent dat dat de formatie pas begint met het aanwijzen van een informateur door de Kamer in een debat. Op de fase waarin de nieuwe Kamerleden nog niet beëdigd zijn 'heeft de Kamer geen enkele invloed op de formatie of op de informateurs'. De periode van de verkenning zou dus afgeschaft kunnen worden. Kortom, het hebben van regie door de Kamer wordt zichtbaar in de debatten, in het openbaar.¹⁵

Maar anderen die een uitgesproken opvatting hadden over wat 'regie' door de Kamer inhoudt, wezen juist op de procedure van formeren, het in goede banen leiden van het proces, waarbij de Kamer onder meer logistieke, facilitaire en financiële alsook enkele formele taken heeft. Zij wezen op de procedure omdat het feitelijke formeren (het inhoudelijke deel) volgens hen niet aan de Kamer is maar aan een aantal politieke partijen. Enkele anderen, ten slotte, zagen in het hebben van regie zowel een inhoudelijke als procedurele taak voor de Kamer weggelegd. In deze opvatting is de Kamer enerzijds bewaker van het proces en anderzijds hoofdrolspeler bij elke nieuwe fase in de formatie.

'Dé Kamer bestaat niet'

Nogal wat geïnterviewden zeiden ook dat de Kamer de regie niet kán hebben omdat zij als zodanig – als één geheel – niet bestaat. De Kamer is immers samengesteld uit een aantal fracties met verschillende opvattingen en uiteenlopende belangen. Zodra de inhoudelijke gesprekken onder leiding van een of meer informateurs beginnen, wordt dit helemaal goed zichtbaar. De Kamer valt dan uiteen in een deel dat potentieel tot de regeringsfracties gaat behoren en een deel dat potentieel de oppositie wordt. Eerstgenoemd deel vormt (tot nu toe) per definitie een meerderheid, omdat altijd wordt gezocht naar meerderheidscoalities, en heeft het dus voor het zeggen. Zij bepaalt

¹⁴ Tjeenk Willink constateerde dat dergelijke politiek-inhoudelijke debatten nog niet plaatsvinden. Het besef van wat regie voeren inhoudt moet nog indalen bij de Kamer. Het bewustzijn een instituut te vormen is zwak; de partijpolitisering overheerst de parlementarisering van het formatieproces. Interview met Tjeenk Willink.

¹⁵ Interview met Arib.

wat er gebeurt, hoe de formatie verloopt. Zij beschikt ook over veel meer informatie dan het andere deel. Enkele geïnterviewden zeiden daarom dat een deel van de partijen er eigenlijk voor spek-en-bonen bijzit. Als zij, bijvoorbeeld, een tussentijds Kamerdebat met de informateur wil, dan zal een Kamermeerderheid, bestaande uit de fracties die aan formatietafel zitten, dat vrijwel altijd tegenhouden. Anders geformuleerd: een meerderheid van 76 Kamerleden (dus de helft plus één) kan een formatie al 'gijzelen'. Deze visie werd door velen gedeeld; zo zei een tot de coalitie behorende geïnterviewde: '[...] je krijgt op een gegeven moment "bijna twee Kamers"'.¹⁶ Ook werd gewezen op het feit dat het oppositiedeel dikwijls uit de media vernam wie de nieuwe informateur zou worden – het debat van 'de' Kamer moest dan nog worden gevoerd.

Sommigen wezen er echter op dat een deel van de oppositie ook zichzelf buitenspel zet door handelingen te verrichten die het formatieverloop niet ten goede komen, zoals het opvragen van vertrouwelijke informatie en het aanvragen van tussentijdse debatten met de informateur niet met als doel een inhoudelijke debat te voeren, maar juist om het proces te verstoren.

Niet iedereen deelde overigens de opvatting dat er geen sprake zou kunnen zijn van één Kamer, één instituut; dit bleek hierboven al. Maar het is wel een minderheid die van mening is dat 'de' Kamer wel degelijk de regie kan voeren; de meesten benadrukten toch de doorslaggevende rol die enkele bij de formatie betrokken fracties van politieke partijen spelen, vooral de grootste. Anders geformuleerd: niet de Tweede Kamer heeft de echte regie over de formatie, maar het machtige deel ervan. En dit zou zich in 2021 nog sterker hebben gemanifesteerd dan in 2012 en 2017. Tjeenk Willink formuleerde dit kort en krachtig: 'Partijpolitiseren overheerst de parlementarisering van het formatieproces.' Hierbij zij wel meteen opgemerkt dat hij dat liever anders zou zien. De bedoeling in 2012 was immers dat de regie bij de Kamer zou komen te liggen.¹⁷

Appreciatie van het vervullen van de regierol door de Kamer

Slechts een enkeling kon enthousiasme opbrengen voor de wijze waarop de Kamer haar regierol had vervuld in 2021. Toenmalig PvdA-fractievoorzitter Ploumen behoorde daartoe. Ze zei: '[...] Dus ik vind dat de Tweede Kamer haar rol keurig heeft gespeeld: af en toe de vinger opgestoken, zeggen "hoe staat het met die formatie; moeten we het er niet weer eens even over hebben?" Dus ik zou zeggen: laten we dat vooral zo blijven doen.' Wel voegde zij daaraan toe dat 'de hoofdrolspelers in deze formatie' zich moesten bezinnen op de wijze waarop ze – vooral de VVD en het CDA – de formatie maar hadden laten voortduren, met al die vertragingen en schijnbewegingen. Het aanzien van de politiek was daardoor ernstig geschaad.¹⁸ Ook twee andere geïnterviewden meenden dat de Kamer haar regierol naar behoren had vervuld, waarbij zij vooral in aanmerking namen dat aan het eind van een Kamerdebat toch de besluiten werden genomen die noodzakelijk waren voor een verder verloop van c.q. een nieuwe fase in de formatie.¹⁹

De meeste geïnterviewden waren echter minder positief. Ze vonden dat het formatieproces heel rommelig was verlopen, dat de rol van de Kamer niet goed uit de verf was gekomen of zelfs dat de Kamer hierin eigenlijk onzichtbaar was geweest.

Enkelen meenden eveneens dat de rol van de Kamer tamelijk onzichtbaar en klein was, maar beoordeelden dat niet negatief. Die regierol stelde nu eenmaal niet heel veel voor, net zoals destijds de Koning een kleine rol in het formatieproces had gespeeld: informateurs benoemen en afwachten wat eruit kwam. Anderen zagen eerder een verschuiving gedurende het formatieproces van redelijk groot (tijdens de verkenningsfase) tot heel klein (in de formatiefase); met andere woorden: de politieke partijen die *in the lead* waren, namen de regierol steeds meer over van 'de' Kamer.

¹⁶ Interview met Hermans.

¹⁷ Interview met Tjeenk Willink.

¹⁸ Interview met Ploumen.

¹⁹ Interviews met Jetten en Van der Staaij.

Weer anderen waren de mening toegedaan dat de Tweede Kamer de regie eigenlijk helemaal niet wilde voeren. Zij leidden dit af uit haar gedrag. Waarom anders ging zij niet in debat over de eind- en tussentijdse verslagen van de informateurs? Zo'n Kamerdebat zou de mogelijkheid bieden aan de Kamer, óók het oppositiedeel, zich uit te spreken over het formatieverloop en de inhoudelijke bevindingen tot dan toe, en daar ook invloed op kunnen uitoefenen. De oppositie zou haar wensen bijvoorbeeld kenbaar kunnen maken door tijdens die debatten moties in stemming te laten brengen. En waarom eigenlijk was de Kamer zo bevreesd haar rol te pakken? Met name de Kamervoorzitter zou een grotere rol kunnen spelen door niet terug te deinzen voor een enigszins politieke rol. Zo zou de voorzitter tijdens de 'verkenningfase' zelf de gesprekken met de fractievoorzitters kunnen voeren vanuit haar of zijn bovenpartijdige rol, in plaats van dat aan een verkenner over te laten die door de grootste fractie(s) naar voren wordt geschoven – zo gaf 'de Kamer' immers zelf een deel van de regie aan 'de politiek'. Het werd ook zo geformuleerd: op papier wil de Kamer wel een rol, maar ze wil niet de 'politiek-bestuurlijke diepte' in omdat ze schone handen wil houden. Overigens waren het slechts enkelen die meenden dat de voorzitter meer dan een procedurele rol zou moeten spelen.

Ten slotte oordeelde een enkeling dat de Kamer haar regierol niet goed begreep. Als voorbeeld werd gewezen op het begin van het proces, tijdens de verkenningfase. De Kamer had geaccepteerd dat in die fase de gesprekken vertrouwelijk waren. Welnu, hoe kon je dan van het ene op het andere moment zeggen – hetgeen geschiedde eind maart 2021 – dat die vertrouwelijkheid allemaal niet meer telde? Dan snapte je de eigen rol dus niet.

De rol van de voorzitter van de Tweede Kamer

Iedereen was het erover eens dat tijdens de periode van de kabinetsformatie de voorzitter van grote betekenis is. Dit vanwege de rol die de Kamer in de formatie heeft – en dus ook haar voorzitter, als 'de ultieme bewaker namens ons allen, namens de 150', zoals een van de geïnterviewde fractievoorzitters het verwoordde.²⁰ Velen meenden dat 'een goede voorzitter' met het benodigde 'gezag' gewenst is. Ook vond nagenoeg iedereen dat de rol van de voorzitter een zuiver procedurele is, en dus géén politiek-inhoudelijke taken bevat. Tegelijkertijd bestaan er echter veel onduidelijkheden over de taken van de Kamervoorzitter tijdens de formatie, een logisch gevolg van het feit dat ook de regierol van de Kamer verre van helder is. Zo meenden sommige geïnterviewden heel stellig dat de rol van de voorzitter uitgesproken klein is en dat zij of hij vooral niet moet proberen die rol groter te maken (door achter de schermen te proberen alsnog het een en ander voor elkaar te krijgen). Anderen vonden juist dat de voorzitter een grotere rol zou moeten pakken dan in 2021 was gebeurd.

De Kamervoorzitter moet gezaghebbend zijn

Bij de wens dat de voorzitter 'gezaghebbend' is, doet zich echter meteen een probleem voor, mogelijk zelfs twee problemen. Nagenoeg alle geïnterviewden signaleerden dit ook. Het eerste probleem betreft het feit dat de kabinetsformatie al een aanvang neemt op de dag na de verkiezingen, op het moment waarop het voorzitterschap nog wordt bekleed door de 'oude' voorzitter. De vraag is wat 'de legitimatie' van de oude voorzitter juist in deze eerste fase van het formatieproces is, zeker als de politieke verhoudingen gewijzigd zijn en herverkiezing onzeker is. Heeft de voorzitter voldoende gezag onder de nieuw verkozen Kamerleden?²¹ Het tweede probleem betreft de 'nieuwe' voorzitter, die een kleine week na de installatie van de Kamer (circa drie weken na de Kamerverkiezingen) wordt gekozen; het kan namelijk gebeuren dat deze voorzitter echt nieuw is, waardoor deze dus niet over ervaring in die positie beschikt en mogelijk evenmin over

²⁰ Interview met Ploumen.

²¹ O.a. interview met Tjeenk Willink.

gezag beschikt. Maar hoe lastig dat ook zou kunnen zijn, de meeste geïnterviewden waren van oordeel, impliciet of expliciet, dat dit risico nu eenmaal een gegeven is. In 2021 werd er een nieuwe voorzitter gekozen, die het zelf lastig vond dat er eigenlijk bijna niets klaar lag waarmee zij zich op deze taak kon voorbereiden. Graag had ze meer duidelijkheid gekregen over wat de regierol van de Tweede Kamer precies inhield.

De consequentie van deze onduidelijkheid betreffende de regierol van de Kamer was dus dat ook de rol van de voorzitter onduidelijk was. Zo waren er allerlei verwachtingen omtrent haar optreden die ze helemaal niet kon waarmaken; verwachtingen die er vooral op neerkwamen dat ze veel meer zou moeten doen.²² Soms ook werd er regelrecht (politieke) druk op haar uitgeoefend, met name vanuit het oppositionele deel van de Kamer, waaraan ze niet of nauwelijks tegemoet kon komen, wat weer leidde tot gevoelens van machteloosheid. De tragiek van de voorzitter in 2021 was eigenlijk, aldus één van de Kamerambtenaren, dat ze ‘continu ter verantwoording geroepen’ werd ‘voor iets waar ze eigenlijk niet over gaat’.²³ Een andere ambtenaar zag dat de voorzitter ‘zoekende’ was in haar rol.

De taken van de voorzitter zijn louter procedureel

Zoals gezegd, vrijwel iedereen was het er in ieder geval over eens dat de taak van de voorzitter een louter procedurele is. Zij (of hij) moet de spelregels en de orde bewaken, bovenpartijdig zijn en de belangen van allen behartigen, of men nu tot de coalitie- of de oppositie-in-wording behoort. Evenzeer waren bijna alle geïnterviewden zich ervan bewust dat dit laatste gemakkelijker was gezegd dan gedaan. Want hoe te voorkomen dat de voorzitter in een spagaat terechtkomt tussen enerzijds de oppositie die bijvoorbeeld meer informatie en meer debatten wenst en anderzijds de onderhandelende partijen die juist rustig, zonder tijdslimiet, willen doorwerken? Waarbij ten overvloede zij opgemerkt dat een voorzitter natuurlijk afhankelijk is van de wil van een meerderheid in de Kamer – lees de onderhandelende fracties – waardoor het behartigen van de belangen van de minderheid dus welhaast per definitie wat ingewikkelder ligt. En wat moet de voorzitter voorrang geven: een Kamerdebat waarbij een bepaalde demissionaire minister niet gemist kan worden of de formatie waarbij dezelfde minister evenmin gemist kan worden?

Tijdens de interviews werden de volgende concrete taken van de voorzitter genoemd. De oude voorzitter moet, al maanden van tevoren, de noodzakelijke facilitaire en logistieke voorbereidingen treffen, zodat de formatie direct probleemloos van start kan gaan. De oude voorzitter heeft tevens een taak in de verkennende fase. Onder haar/zijn begeleiding immers vindt de bijeenkomst plaats waarin de verkenners worden aangewezen met als taak het eerste Kamerdebat van de nieuwe Kamer voor te bereiden. Ook informeert de voorzitter de Koning over deze eerste stap in de kabinetsformatie.

De oude Kamervoorzitter, mits herkozen (en anders een ondervoorzitter), leidt ook nog het eerste Kamerdebat waarin zo mogelijk de eerste informateur wordt benoemd en diens opdracht wordt bepaald, en verstrekt hem of haar bedoelde opdracht. Een en ander gaat gepaard met het nodige ceremonieel waarvan de buitenwacht kennis kan nemen. Daarna neemt de nieuwgekozen voorzitter het over (in 2017 was dit dezelfde persoon, in 2021 zoals gezegd iemand anders). De voorzitter bereidt alle Kamerdebatten voor, zit deze in principe ook zelf voor, ziet erop toe dat de aangenomen moties worden uitgevoerd, overhandigt opdrachten aan informateurs en neemt de eindverslagen van die informateurs in ontvangst. Ook let de voorzitter erop dat tijdens de formatie de benodigde symboliek in acht wordt genomen, in overeenstemming met ‘de zwaarte’ van het proces oftewel het grote belang van het vormen van een nieuw kabinet. Zij of hij zorgt er voorts voor regelmatig op de hoogte te worden gehouden van de formatievoortgang door vertrouwelijke bijpraatsessies met de informateur(s); zij ziet erop toe dat ook de Koning met enige regelmaat wordt

²² Interview met Bergkamp.

²³ Interview met Roos, Kipp, Van Wensem en Boer, mededeling Van Wensem.

geïnformeerd door haarzelf of door de informateur; en *last but not least* behoort het tot haar taak ervoor te zorgen dat ook het niet bij de formatie betrokken deel van de Kamer op gezette tijden informatie over de voortgang ontvangt.²⁴

Sommigen zijn van mening dat het ook de taak van de voorzitter is om de voortgang van het formatieproces te bewaken,²⁵ anderen daarentegen zeggen dat dit toch echt een verantwoordelijkheid is van de onderhandelende fracties. Tegelijkertijd ziet vrijwel niemand er een bezwaar in wanneer de voorzitter de betrokkenen aanmoedigt haast te betrachten opdat Nederland zo spoedig mogelijk weer een ‘missionair’ kabinet heeft. Volgens enkelen moet de voorzitter ook in de gaten houden of de met de informateur gemaakte afspraken wel worden nagekomen, om zo nodig de desbetreffende informateur daar op aan te spreken.

Voorstellen tot verbetering

Nogal wat geïnterviewden meenden dat het goed was als het een en ander op schrift zou worden gesteld aangaande het proces van formeren en de rol van de Kamer c.q. haar voorzitter daarbij. Ook zag een aantal van hen, zij het overwegend nog weifelend, voordelen in het werken met deadlines. En ten slotte wezen enkelen erop dat het beslist geen kwaad zou kunnen als de Kamer eens ten principale bij zichzelf te rade zou gaan over de betekenis van haar positie en rol in kabinetsformaties. Volgens dezen waren de consequenties van het overnemen van de regierol van het staatshoofd nooit goed doordacht.

Rollen en taken van Kamer en voorzitter schriftelijk vastleggen

Een flink aantal geïnterviewden was de mening toegedaan dat het zinvol zou zijn om over het proces van formeren en de rol van Kamer c.q. voorzitter daarbij het nodige op schrift te stellen. Dat zou zinnig zijn voor allen met een rol in de kabinetsformatie, niet alleen voor de nieuwelingen maar ook voor betrokkenen die al een tijdje meeliepen. Zo bleek dat bij enkele ervaren fractievoorzitters de kennis omtrent formeren weer flink was weggezakt toen zich in 2021 een nieuwe formatie aandeede. Sommige geïnterviewden wezen ook op bijkomende voordelen van het vastleggen van het proces in een schriftelijke leidraad, zoals het depersonaliseren ervan (nu hingen bepaalde stappen in het proces erg af van de personen in kwestie) alsook het depolitiseren ervan om te voorkomen dat een bepaalde stap als ‘politiek’ wordt geduid terwijl deze procedureel is.²⁶

Over de wijze waarop een en ander op schrift zou moeten worden gesteld, liepen de meningen uiteen. Suggesties die werden genoemd waren: een formatiewet, opnemen van de formatieprocedure in het Reglement van Orde, een speciaal Reglement voor de kabinetsformatie, een draaiboek met alle stappen en mijlpalen (niet alleen voor de voorzitter, maar voor alle actoren) en/of een ‘strakke’ werkplannen. Overigens vonden de meesten niet zozeer dat er meer regels moesten komen, als wel dat de bestaande gebruiken werden vastgelegd, uiteraard voor zover deze voldeden; en lessen uit voorbije formaties moesten worden omgezet in praktische tips/aanbevolen werkwijzen.

²⁴ Sommigen opperden het idee dat de voorzitter tussentijds in vertrouwelijke gesprekken alleen de fractievoorzitters zou informeren c.q. bijpraten, maar anderen vonden dat vanuit een oogpunt van transparantie geen goed voorstel.

²⁵ Vgl. Hamilton e.a., ‘Naar een voortvarende aanpak’; Heringa en Schinkelshoek, ‘Perfecte storm’, p. 102 en 109-110.

²⁶ Zoals één van de geïnterviewden toelichtte: Dan kan de voorzitter er bij een bepaalde stap ‘in ieder geval niet van beticht worden dat hij een wit voetje aan het halen is bij de formerende partijen of iets dergelijks.’ Interview met Schouten.

Maar zeker niet alle geïnterviewden vonden het een goed idee de procedure en bijbehorende stappen op schrift te zetten. Een formatie zou juist gebaat zijn bij flexibiliteit en ruimte voor de spelers daarin.

Termijnen stellen aan informateursopdrachten

Een aantal geïnterviewden meende, zij het doorgaans nog aarzelend, dat het bepalen van termijnen of deadlines voor de diverse onderdelen van de formatiewerkzaamheden nuttig kon zijn. Het feit dat zowel bij de formatie van 2017 als bij die van 2021 een ‘duurrecord’ was gevestigd, vormde hiervoor de directe aanleiding. Ook werd erop gewezen dat het toch eigenlijk normaal was dat men niet onbeperkt aan een bepaalde klus kan werken, zo gaat dat in de rest van de samenleving toch ook?

Deze geïnterviewden suggereerden enkele mogelijkheden. Zo zou voor een bepaalde informatiepoging een deadline kunnen worden gesteld, bijvoorbeeld van vier à zes weken, waarna de informateur bij de Kamer een eindrapport zou moeten inleveren. Over dat rapport zou de Kamer vervolgens debatteren. Sommigen meenden dat er dan wel de mogelijkheid moest zijn om de ‘oude’ informateur een nieuwe opdracht te geven, bijvoorbeeld met als doel zijn of haar poging met dezelfde onderhandelende partijen voort te zetten. Eén geïnterviewde suggereerde de mogelijkheid om na meer dan één verlenging de informateur te verplichten om in zijn/haar rapport ook aan te geven waarover wel en niet overeenstemming was bereikt, met als doel dat een patstelling wordt voorkomen of doorbroken. De Kamer zou zich dan daarover kunnen uitspreken.²⁷ Een andere optie luidde om geen deadlines te formuleren ten aanzien van bepaalde informatiepogingen, maar op vaste termijnen – genoemd werden elke week of eens in de twee à drie weken – de Kamer op hoogte te brengen van de stand van zaken.

De voordelen waren duidelijk, aldus de geïnterviewden: van de deadlines zou een stimulans uitgaan om meer haast te maken bij het werk zodat er sneller resultaten konden worden geboekt (zie ook de paragraaf over de duur). Het zou bovendien zowel de Kamervoorzitter als de informateurs – de procesbegeleiders dus – een instrument in handen kunnen geven waarop ‘gestuurd’ zou kunnen worden. Daarnaast zou de Kamer bij het verstrekken van een opdracht gedwongen zijn beter na te denken over de haalbaarheid ervan in een bepaalde tijdspanne: taak en duur zouden gekoppeld worden.

Er werden echter ook nadelen genoemd: het type werk was zo complex dat het eigenlijk ondoenlijk was daarvoor precieze termijnen te formuleren; het ongewenste gevolg zou zijn dat die alleen maar tot frustraties zouden leiden. Bovendien zal het stellen van termijnen ‘gepolitiseerd’ worden: partijen die baat hebben bij het mislukken van een bepaalde formatiepoging zullen ofwel opzettelijk aansturen op het niet halen van deadlines ofwel bij het niet halen ervan een handvat hebben om ‘een mooi nummer te maken van hoe schandelijk het allemaal is’.²⁸ Ook werd gewezen op de moeilijkheden van het voeren van een tussentijds Kamerdebat met de informateur(s). Immers, zolang de onderhandelingen gaande waren was het contraproductief om daarover al te berichten; er zou met andere woorden dus weinig zinnigs gezegd kunnen worden. Eén van de geïnterviewde informateurs formuleerde dat aldus: ‘Je staat daar [dan] met niet honderd gram meel in de mond, maar een kilo, een jutezak vol.’²⁹

Bewust worden van de betekenis van het ‘instituut’ Tweede Kamer

Sommige geïnterviewden stonden nadrukkelijk stil bij het feit dat de Kamer er in 2012 zelf voor had gekozen een grotere rol te spelen in de kabinetsformatie. Zij had de procesbegeleidende rol ook bij

²⁷ Interview met Tjeenk Willink.

²⁸ Interview met Tjeenk Willink.

²⁹ Interview met Koolmees.

de Koning kunnen laten maar heeft dat niet gedaan. Maar wat was de betekenis daarvan? Het leek een aantal geïnterviewden zinvol als de Kamer op haar regierol zou reflecteren.

Volgens Tjeenk Willink waren er door die keuze in 2012 ‘bepaalde in de loop van decennia ontwikkelde gewoontes opzij geschoven’ zonder dat daarover goed was nagedacht. Alsof nieuwe gewoontes zich vanzelf wel zouden aandienen. Maar nu bleken de consequenties groter ‘dan de meerderheid van de Kamer zich toen in optimisme heeft gerealiseerd. Dat geldt in het bijzonder de eerste dertien dagen na de verkiezingen, als de nieuw verkozen Kamer nog niet in functie is.’ De veelvoudig oud-informateur noemde de desbetreffende wijziging van het Reglement van Orde een uiting van ‘staatsrechtelijke losbandigheid’ – naar een uitdrukking van Annemarie Kok.³⁰

Naast de grote gevolgen voor vooral de eerste fase van de kabinetsformatie (zie de paragraaf over de verkennende fase) wees Tjeenk Willink ook op de rol die de Tweede Kamer als instituut op zich genomen had. Opmerkelijk vond hij het, en ook anderen, dat de Kamer geen inhoudelijk debat voerde over de eindverslagen van de informateurs. Want juist op die momenten – het is hierboven ook al even aan de orde geweest – zou de Kamer haar rol als regie-voerend orgaan kunnen waarmaken. Zij zou dan kunnen constateren wat het inhoudelijk resultaat is van een bepaalde fase, daarover haar oordeel geven (mee eens of niet) en al doende het formatieproces ook legitimeren waarna de volgende fase in de formatie kon worden ingezet. Juist ook voor de potentiële oppositiepartijen bood zo’n debat de gelegenheid om duidelijk te maken wat zij ervan vonden en waar zij stonden (hun positie in de formatie). Dit laatste zouden zij dan door middel van moties duidelijk kunnen maken, door daarin bijvoorbeeld op te nemen wat zij nog misten in het resultaat tot dan toe.

Weer andere geïnterviewden benadrukten dat de collectieve verantwoordelijkheid van het instituut Tweede Kamer vooral een kwestie is van ‘cultuur’, veel meer dan van ‘structuur’: samen iets willen opbouwen, er niet op uit zijn elkaar af te breken. Concreet: als Kamer goede inhoudelijke debatten voeren op gezette tijden gaande de kabinetsformatie, als potentiële coalitie rekening houden met het deel van de Kamer dat ook geïnformeerd wil worden, en als potentiële oppositie rekening houden met het feit dat een onderhandelingsproces ook rust nodig heeft en dus niet te vaak om debatten en informatie (of nieuwe verkiezingen) vragen. Geconstateerd werd dat ‘er een vorm van collectief verantwoordelijkheidsgevoel moet zijn’.³¹

De voorzitter krijgt ook politiek-inhoudelijke taken

Een enkele geïnterviewde meende dat de Kamervoorzitter ook een politieke rol zou kunnen spelen. Daarbij werd vooral op de verkenningsfase gewezen. De (oude) voorzitter zou zelf de gesprekken met de fractievoorzitters kunnen voeren vanuit zijn of haar bovenpartijdige rol, zoals vroeger de Koning dat deed.³² Aan het eind van deze ‘biechtstoel’-ronde, waarin iedere fractievoorzitter zijn/haar licht kon doen schijnen over de verkiezingsuitslag en de gewenste eerste stap daarin, zou de voorzitter een eindrapport met de verschillende opties schrijven en dat aan de (nieuwe) Kamer aanbieden ten behoeve van het eerste debat over de verkiezingsuitslag.

Ook wezen deze geïnterviewden op de rol van de voorzitter tijdens het gehele formatieproces. Alleen maar een ‘doorgeefluik’ van wensen zijn, van Kamer naar informateur en vice versa, beoordeelden zij als te minimaal. Zoals oud-informateur Remkes het formuleerde: ‘Als de Kamer echt aan het roer wil zitten, moet men die rol zelf ook invullen. Daar hoort bij dat de Kamer niet alleen formeel, maar ook materieel een grotere rol speelt. Dat kan de Kamer plenair nooit doen, maar je hebt niet voor niets een voorzitter.’³³ Uiteraard is het daarbij de vraag of de Kamer haar

³⁰ Interview met Tjeenk Willink. Zie voor de uitspraak van Kok: https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlxja9hzbutd/nieuws/het_blijvende_belang_van_een_helder?colctx=vllzft76lfmu.

³¹ Interview met Remkes.

³² Interview met Koolmees.

³³ Interview met Remkes.

voorzitter ook werkelijk zo'n mandaat wil geven. De voorzitter mag dan lid van een politieke partij zijn, uit hoofde van de taak van Kamervoorzitter, moet hij of zij juist ook een bovenpartijdige rol kunnen vervullen.

Ten overvloede zij hier nogmaals opgemerkt dat alleen een minderheid dit wilde. Vrijwel iedereen was het er over eens dat de taak van de voorzitter louter procedureel is: spelregels en orde bewaken, bovenpartijdig zijn en de belangen van allen behartigen.

Het '50-leden-voorstel'

Tot slot waren sommigen er voorstander van om de oppositie een extra instrument te geven, conform het in november 2021 ingediende voorstel van de Kamerleden Omtzigt, Eerdmans en Dassen. In dit voorstel werd een aanpassing bepleit van artikel 11.2 van het Reglement van Orde waardoor het mogelijk zou worden dat een aantal van 50 Kamerleden voldoende zou zijn – in plaats van 76 – voor het aanvragen van een Kamerdebat met (in)formateurs.³⁴ Omtzigt beargumenteerde: 'Nu kunnen de onderhandelende partijen oneindig blijven doorpraten zonder verslag of verantwoording af te leggen in de Kamer.'³⁵ Maar anderen waren weinig gecharmeerd van dit voorstel. Zo zei Wilders bijvoorbeeld: maar zo'n debat stelt dan niks voor; het lost niks op.³⁶

Analyse en aanbeveling

Het mag toch wel opmerkelijk heten – om het voorzichtig te formuleren – dat er onder (vooraanstaande) politici zo'n grote onduidelijkheid bestaat over positie, rol en taken van de Tweede Kamer ten tijde van de kabinetsformatie. Wat het nu precies betekent dat de Kamer in 2012 de formatierol van de Koning heeft overgenomen, is eigenlijk in nevelen gehuld – om het nu dan enigszins te chargeren. In 2012 en 2017 bleek dit in de praktijk echter geen probleem, omdat nieuwe gebruiken zich met succes ontwikkelden, naast de al bestaande. Al zij hierbij wel meteen opgemerkt dat de formatie van 2017 met een duur van circa 7,5 maand de langste tot dan toe was; dus heel soepel ging het toen ook al niet. Maar in 2021 verliep de formatie ronduit moeizaam. Het ging al mis in de eerste twee weken waarna het vertrouwen tussen de verschillende politieke partijen en hun hoofdrolspelers volledig zoek raakte. Uiteindelijk zouden de inhoudelijke besprekingen over een mogelijke nieuwe (lees: de bestaande) coalitie pas na een half jaar beginnen. Na een klein jaar – tien maanden – had Nederland eindelijk een nieuw kabinet. Om een van de geïnterviewde fractievoorzitters te citeren: 'Maar je moet wel constateren dat Den Haag, wij met elkaar, er een behoorlijk grote rotzooi van hebben weten te maken, met name in de eerste paar maanden.'³⁷

Het is natuurlijk de vraag in hoeverre het uiterst moeizame verloop van de formatie – werkelijk niemand was er tevreden over – is toe te schrijven aan de (onduidelijke) regierol van de Kamer, maar het staat buiten kijf dat dit in ieder geval een relevante factor was. De evaluatiecommissie adviseert de Tweede Kamer dan ook om ruim vóór de eerstvolgende verkiezingen het debat te voeren over de rol die zij wenst te hebben in de formatie. Is het vooral een procedurele rol, of een inhoudelijke of toch beide? Wil de Kamer het procesverloop duidelijker op schrift hebben, bijvoorbeeld door middel van een formatiewet,³⁸ een uitbreiding van het RvO, een

³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 980, nr. 2.

³⁵ Interview met Omtzigt.

³⁶ Interview met Wilders.

³⁷ Interview met Hoekstra.

³⁸ Voor het idee van een formatiewet zie o.a. De Graaf, 'De smalle marges', p. 238-239. Van der Staaij wees al tijdens het debat over de procedurewijziging in het voorjaar van 2012 op de te prefereren route van een formele wet (Handelingen II 2011/12, 7 maart 2012, p. 53). Vgl. Geertjes, *Staatsrecht en conventie*, p. 559 en de bij dit proefschrift gevoegde stellingen (stelling 8).

‘formatiereglement’ en/of een ‘draaiboek’ of protocol? Wil zij wellicht een grotere grip krijgen op het formatieverloop, bijvoorbeeld door van tevoren profielschetsen voor verkenner en informateurs op te stellen en door met deadlines te werken, zodat bepaalde fases c.q. onderhandelingen niet eindeloos kunnen doorgaan? Wil zij een andere inhoud geven aan de debatten met de informateurs? En wat is de rol van de voorzitter bij dit alles?

Of wil de Kamer wellicht juist niet zozeer de rol van de Kamer (als geheel) verduidelijken en groter maken, maar vindt zij dat het formeren van een kabinet toch vooral en in de eerste plaats een aangelegenheid is van een aantal politieke partijen? Met andere woorden: opteert zij niet zozeer voor een verdere parlementarisering van de formatie, maar eerder voor een (partij)politisering van de formatie?³⁹ Tijdens een enkel interview werd, wat dit laatste betreft, zelfs de suggestie gedaan om de formatie in het vervolg helemaal politiek te maken: de tussenpersonen eruit halen (verkenner en informateurs) en de grootste politieke partij(en) het voortouw geven alsook de verantwoordelijkheid voor het welslagen van het formatieproces.⁴⁰ Dit zou min of meer een terugkeer naar een vroegere praktijk betekenen, toen het voorkwam dat de Koning bij de start van een formatie meteen de leider van de grootste partij tot formateur te benoemde. De laatste drie keren dat het zo ging was achtereenvolgens in 1956 toen Drees (PvdA) de verkiezingen had gewonnen, in 1966 toen na de val van het kabinet-Cals de formateursopdracht naar Schmelzer (KVP) ging en in 1977, toen Den Uyl (PvdA) na een grote verkiezingszege meteen formateur werd. Winstwaarschuwing: alle drie mislukten in hun opdracht.

Het is alweer enige tijd geleden dat de Tweede Kamer een plenair debat voerde over het proces van formeren. De laatste keer gebeurde dat in maart 2012, over het voorstel-Schouw/Van der Ham om te komen tot een ‘opener en democratischer’ formatieproces. Eerder debatteerde de Kamer bijvoorbeeld over het formatieproces in februari 1971, naar aanleiding van de aanbeveling van de staatscommissie-Cals/Donner om de Nederlandse bevolking zelf een formateur te laten kiezen, en in december 1993, over het rapport van de commissie-De Koning, uitmondend in de mogelijkheid om informateurs te vragen om inlichtingen in een plenair debat.⁴¹

AANBEVELING

Voer ruim vóór de volgende verkiezingen, dus los van de hectiek van verkiezingscampagnes, een debat over de betekenis van het voeren van regie over de kabinetsformatie door de Tweede Kamer.

Het doel van het debat is duidelijkheid te verkrijgen over de regierol die de Kamer als instituut in 2012 op zich heeft genomen ten aanzien van de kabinetsformatie. Het is gewenst en zelfs noodzakelijk dat er een einde komt aan de bestaande onduidelijkheden en tegenstrijdige opvattingen over onder meer 1) de rol van de Kamer als instituut in het formatieproces, 2) de rol van de voorzitter daarin, 3) de mate van transparantie in het proces en 4) de inhoud en betekenis van de ‘verkennende fase’ waarin de formatie al wel van start gaat maar de nieuwe Kamer nog niet geïnstalleerd is.

Om het debat richting te geven, adviseren wij om de drie belangrijkste aanbevelingen (zie de Inleiding) tot uitgangspunt van debat te nemen.

³⁹ Vgl. Interview met Tjeenk Willink. Zie ook: Heringa en Schinkelshoek, ‘Perfecte storm’, p. 101.

⁴⁰ Zie ook: Hamilton e.a., ‘Naar een voortvarende aanpak’.

⁴¹ Van Baalen en Brand, “Grutterswaar”, p. 279-290; Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 27, 29 en 121.

Hieronder volgen, tot slot, de opvattingen van de evaluatiecommissie ten aanzien van de kwesties die in deze paragraaf zijn behandeld.

Regie van de Tweede Kamer

Naar de opvatting van de evaluatiecommissie is de regie die de Tweede Kamer heeft conform het Reglement van Orde, artikel 11.1, meer dan alleen procedureel: de nieuw gekozen Kamer voert een (inhoudelijk) debat over de verkiezingsuitslag om vervolgens een of meer informateurs aan te wijzen en hun opdracht vast te stellen. De Kamer voert verder debatten naar aanleiding van de eindverslagen van de informateurs conform het Reglement van Orde, artikel 11.2. Daaraan zij wel onmiddellijk – ten overvloede – toegevoegd dat de Kamer een vergadering van leden is die bij meerderheid besluit, wat dus betekent dat niet alle fracties hun wensen en voorkeuren gehonoreerd kunnen zien.

Maar ook al omvat de regierol van de Tweede Kamer als instituut dus meer dan alleen de procedure, die inhoudelijke regierol is wel beperkt: de Kamer voert alleen debatten bij de aanvang en bij het einde van de verschillende fases die de kabinetsformatie kent.⁴² Zij gaat als collectief dus niet over hetgeen er *tijdens* die fases gebeurt. De echte inhoudelijke discussies over de vorming van een nieuwe coalitie plus bijbehorend regeerakkoord mogen dan weliswaar (meestal) in het gebouw van de Kamer worden gevoerd – ze gaan altijd buiten de Kamer als plenaire vergadering van 150 leden om. Het onderhandelingsproces over een nieuwe coalitie en regeerakkoord behoort toe aan de politieke partijen die daar kandidaat voor zijn. Noch de Kamer als geheel noch de voorzitter heeft hierop regie of invloed. (Hierin zou wel enige verandering kunnen komen wanneer de Kamer zou besluiten deadlines in te gaan voeren tijdens formaties. De evaluatiecommissie is daar voorstander van – zie de paragraaf over de duur en de verzamelde aanbevelingen.)

Rol van de Kamervoorzitter

Naar de opvatting van de evaluatiecommissie is de rol van de voorzitter te omschrijven als procedureel en beperkt.⁴³ De voorzitter is niet verantwoordelijk voor het nemen van inhoudelijke, politieke besluiten en evenmin voor het verloop van de formatie. De voorzitter heeft een ondersteunende/faciliterende functie, gericht op een ordelijke voorbereiding en ordelijk verloop van Kamerdebatten die in het teken van de formatie staan. Daarnaast heeft zij/hij een symbolische functie door in het openbaar de verschillende fases in de formatie te markeren, zoals het overhandigen van informateursopdrachten en het in ontvangst nemen van eindrapporten. Om deze functie goed te vervullen is het gewenst dat zij/hij met enige regelmaat tussentijds wordt bijgepraat door de informateur(s) alsook dat er goede afspraken worden gemaakt over de wijze waarop ten eerste de Koning en ten tweede de media worden ingelicht.

⁴² Deze vallen in de praktijk doorgaans samen, namelijk wanneer de Kamer over het eindverslag van een informateur debatteert (einde van een fase) en in hetzelfde debat een nieuwe informateur aanwijst (start van de volgende fase).

⁴³ Bij de evaluaties van de formaties van 2012 en 2017 werd hetzelfde geconcludeerd.

2. De verkenningsfase

In de loop der jaren is de praktijk gegroeid dat de kabinetsformatie onmiddellijk na Tweede Kamerverkiezingen een aanvang neemt.⁴⁴ Aan de vooravond van de verkiezingen biedt het zittende kabinet van oudsher zijn ontslag aan om de weg vrij te maken voor de vorming van een nieuw kabinet. Vóór 2012 was het gebruikelijk dat de Koning vrijwel direct na de verkiezingen, meestal de dag erna, begon met het inwinnen van advies over de verkiezingsuitslag en de richting van de kabinetsformatie. Aan het einde van deze eerste consultatieronde,⁴⁵ die meestal twee of drie dagen in beslag nam, verstreekte het staatshoofd op basis van de uitgebrachte adviezen aan een of meer (in)formateurs een opdracht. Sinds 1989 was het gebruik dat de eerste informateur op pad ging met een verkennende opdracht die hij of zij geacht werd op zeer korte termijn te voltooien. Begonnen werd met gesprekken met alle gekozen lijsttrekkers, waarna deze verkennende informateur in vervolggesprekken toewerkte naar een advies voor een volgende fase waarin onderhandelingen werden gevoerd tussen beoogde coalitiepartijen.

De hervorming in 2012 van de formatieprocedure – een procedure die voornamelijk op praktijken en gewoontes berust – leidde ertoe dat de formatie niet langer aanstonds na de verkiezingen door de Koning met consultaties werd opgestart met als doel een eerste informateur of informateurs te benoemen. De Tweede Kamer had eerder dat jaar immers bepaald dat zij zélf informateurs (alsook formateurs) ging aanwijzen. In twee nieuwe artikelen van haar Reglement van Orde (RvOTK)⁴⁶ legde de Kamer vast dat zij ‘onverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer’ (maar uiterlijk na een week) in plenaire zitting beraadslaagt over de verkiezingsuitslag met als doel een of meer informateurs (of formateurs) aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen.⁴⁷ Door het zo in het Reglement van Orde te bepalen, legde de Tweede Kamer dus tegelijkertijd formeel vast dat de vorming van een nieuw kabinet begint met een plenair Kamerdebat – van de ‘nieuwe’ Kamer – waarin (in)formateur(s) worden aangewezen en hun opdracht(en) worden vastgesteld. De ‘oude’ Kamer mist immers de legitimatie om de formatie van een nieuw kabinet op te starten.

Maar *in de praktijk*, meteen al vanaf de eerste kabinetsformatie onder dit nieuwe regime (2012), nam het proces toch, zoals gebruikelijk, al een aanvang op de dag na de verkiezingen. Wat was hiervoor de reden? Na Tweede Kamerverkiezingen duurt het een aantal dagen – in 2012 en 2017 bedroeg dit aantal 8, in 2021 zelfs 13⁴⁸ – voordat de verkiezingsuitslag definitief is vastgesteld en de gekozen Kamerleden kunnen worden beëdigd. Dit betekent dus dat de oude Kamer na verkiezingen nog een tijdje in functie is. Dit feit leidde in 2012 tot enige ongerustheid. Zouden er na de verkiezingen op deze wijze geen kostbare dagen verloren gaan? Zou er mogelijk wanorde in het formatieproces kunnen ontstaan wanneer er in die ‘formatieloze’ dagen toch allerlei initiatieven achter de schermen zouden ontstaan? Daarbij was het de vraag hoe de nieuwe Tweede Kamer vanuit

⁴⁴ Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 15-46.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 37 en verder. Advies werd ingewonnen van achtereenvolgens de Eerste Kamervoorzitter, de Tweede Kamervoorzitter, de vicepresident van de Raad van State en alle fractievoorzitters in de Tweede Kamer.

⁴⁶ Verankerd in hoofdstuk 11 van het nieuwe RvOTK van 25 februari 2021, Kamerstukken II 2020/21, 35 322, in werking getreden op 31 maart 2021 (artikelen 11.1 t/m 11.3; in het RvOTK 2012 betrof het de artikelen 139a en 139b). Voor de integrale tekst van hoofdstuk 11 van het RvOTK: zie de bijlage achterin dit rapport.

⁴⁷ Art. 11.1. Hierin is tevens bepaald dat, mocht het doel niet worden bereikt, de Kamer dan daarover zo spoedig mogelijk ‘in een volgende vergadering’ besluit.

⁴⁸ Vanaf 2000 werd het praktijk dat de nieuwe Tweede Kamer 8 dagen na de dag van de stemming bijeenkwam. Bij de verkiezingen van 2021 is die termijn in verband met de coronapandemie verlengd tot 13 dagen. (Vgl. artikel 1b van de Tijdelijke wet verkiezingen covid-19.) Met ingang van 2023 heeft de wetgever de termijn definitief verlengd tot 13 dagen. Op deze wijze is er meer tijd om zorgvuldig de uitslag vast te stellen en eventuele fouten te herstellen. Vgl. Kamerstukken II 2019/20, 35 489, nr. 3, p. 33.

het niets in een plenair debat tot de aanwijzing van een informateur met voldoende parlementair draagvlak zou kunnen komen.⁴⁹

In de praktijk werd in 2012 de volgende gedragslijn gevolgd om deze mogelijkerwijs te verwachten problemen te redresseren. Op de dag na de verkiezingen vond op initiatief van de Tweede Kamervoorzitter een besloten overleg van de gekozen lijsttrekkers (op basis van de voorlopige verkiezingsuitslag) plaats, waarbij de voorzitter van de grootste Kamerfractie, Rutte (VVD), het voorstel deed een prominent partijgenoot te verzoeken een zogenoemde ‘verkenning’ uit te voeren. Hij droeg demissionair minister Kamp voor. Tijdens het overleg bleek dat de kandidaat-verkenner ruime steun kreeg van de andere lijsttrekkers/beoogd fractievoorzitters.

Deze werkwijze, dat de grootste Kamerfractie het initiatief krijgt in de formatie, in die zin dat die fractie een verkenner voordraagt (tot nu toe was de verkenner steeds een prominent representant van deze politieke groepering), sloot aan bij de al vele jaren bestaande conventie dat de grootste fractie na verkiezingen het voortouw neemt in de formatie en de eerste (in)formateur levert. Ook in 2017 werd deze praktijk gevolgd. Toen werd demissionair minister Schippers gevraagd, opnieuw door Rutte (VVD), de verkenning uit te voeren.

De aldus vormgegeven nieuwe opstartfase had dus een informeel karakter. Een grondslag voor de verkenning in het Reglement van Orde ontbrak, de verkenner werd niet aangewezen door de Tweede Kamer noch ontving hij of zij een opdracht van de Kamer. Er kon ook geen sprake zijn van een formele opdracht, zolang de nieuw gekozen Kamer niet was geïnstalleerd. De verkenner werd gevraagd het debat voor te bereiden dat de nieuwe Kamer zou houden over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van een of meer (in)formateurs.⁵⁰

Zowel in 2012 als in 2017 gaf de verkenner invulling aan deze opdracht door gesprekken te voeren met alle beoogd fractievoorzitters. De verkenner vroeg aan hen welke fracties betrokken zouden kunnen worden bij de eerste onderhandelingen over een nieuwe coalitie en welke personen geschikt zouden zijn voor het vervullen van de eerste informatieopdracht. De verkenner bracht dienovereenkomstig een (eind)verslag uit waarin tevens de adviezen van alle fracties waren opgenomen. Deze wijze van voorbereiding van het Kamerdebat werd blijkens de evaluatie van de beide kabinetformaties door betrokkenen als passend en effectief ervaren.⁵¹ Een verkenning aan het begin van de formatie kreeg een breed draagvlak in het parlement.

In 2021 echter, toen opnieuw tot een verkenningsfase werd besloten, verliep deze aanmerkelijk minder soepel, sterker nog, de fase werd in het geheel niet voltooid. In totaal traden vier verkenners aan – steeds in duo’s – maar dit leidde niet tot een degelijk voorbereid eerste debat van de nieuwe Kamer. De Tweede Kamer zelf was er zo ontevreden over dat al op 1 april 2021, nog tijdens de verkenningsfase (op dat moment was het tweede verkennersduo aangetreden), een motie werd aangenomen met als wens ‘dat ook de aanwijzing van verkenners, de wijze van vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht en het verschaffen van inlichtingen door de verkenners ordentelijk worden geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer’.⁵²

In deze paragraaf wordt de verkenningsfase-2021 onder de loep genomen. Hoe verliep deze? Hoe keken de betrokkenen hierop terug in de gesprekken met het evaluatieteam? Wat waren hun ervaringen en bevindingen? Daarna volgen een analyse en aanbevelingen. Onder meer zal worden stilgestaan bij de vraag hoe de wens van de Kamer tot reglementering van de verkenning zich verhoudt tot het feit dat de verkenners tot nog toe een informele status hebben alsook het feit dat er ten tijde van de verkenning nog een ‘oude’ Kamer in functie is.

⁴⁹ Vgl. Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 15-16. Vgl. ook Jan Hoedeman en Remco Meijer, ‘Vrees voor chaos rond de kabinetformatie’, *de Volkskrant*, 25 augustus 2012.

⁵⁰ Vgl. Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 1 en Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 1, p. 1.

⁵¹ Bovend’Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 39.

⁵² Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 16. De motie was ondertekend door Segers, Kaag, Ploumen, Klaver, Ouwehand, Dassen, Azarkan en Hoekstra. Uitgebreider in het hoofdstuk ‘Bijna driehonderd dagen formeren’.

Ervaringen, bevindingen en suggesties van geïnterviewden

De verkenning van 2021 in het kort

Op 18 maart 2021, de dag na de Tweede Kamerverkiezingen, organiseerde de 'oude' Kamervoorzitter in lijn met de voorgaande twee formaties een bijeenkomst voor de 'gekozen lijsttrekkers/beoogd fractievoorzitters'. Onder agendapunt 3 'Gang van zaken kabinetsformatie' stonden twee zaken vermeld: 'Vaststellen datum debat' (het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag conform het RvO) en 'Aanwijzen verkenner'. Wat betreft het laatste: men besloot de verkenning ditmaal niet alleen door een representant van de grootste fractie te laten uitvoeren maar mede door een representant van de grootste winnaar bij de verkiezingen, die met de op één na grootste fractie in de Kamer zou komen. Verkenners werden Annemarie Jorritsma (VVD) en Kajsia Ollongren (D66). Direct na afloop van de bijeenkomst informeerde de Kamervoorzitter de Koning over dit besluit en ondertekenden voorzitter en verkenners de opdracht die aan laatstgenoemden werd gegeven. Deze luidde: 'De verkenners voeren gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoeken welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen.'

De beide verkenners voerden achtereenvolgens overleg met de beide Kamervoorzitters en met alle afzonderlijk gekozen lijsttrekkers c.q. beoogd fractievoorzitters. Bij de gesprekken met de fractievoorzitters gebruikten de verkenners algemene en specifieke vragenlijsten.⁵³ Blijkens de lijsten hadden de vragen onder meer betrekking op de duiding van de verkiezingsuitslag, mogelijke coalities en voorkeurscoalities, mogelijke uitsluitingen van samenwerking alsook breekpunten in de besprekingen, programmapunten en personen, de formulering van de opdracht voor de eerste informateur(s) en suggesties voor namen van informateur(s). De verkenning-Jorritsma/Ollongren werd echter voortijdig beëindigd als gevolg van het openbaar worden van een vertrouwelijke notitie ('positie Omtzigt, functie elders'). De tweede verkenning, met Tamara van Ark (VVD) en Wouter Koolmees (D66), strandde eveneens voortijdig, beter gezegd: nog voordat die goed en wel was begonnen. Zie voor een uitgebreidere schets van de verkenningsfase het hoofdstuk 'Bijna driehonderd dagen formeren', elders in dit rapport.

Ervaringen en bevindingen van geïnterviewden

Uit de evaluatie van de formatie 2021/'22 blijkt dat er ditmaal de nodige kritiek werd geuit op de werkwijze in de verkenningsfase. Ten eerste bleek uit de interviews dat de nodige kanttekeningen geplaatst werden bij nut en noodzaak van de bijeenkomst van de gekozen lijsttrekkers over het aanwijzen van verkenners de dag na de verkiezingen. Een van de geïnterviewden merkte hierover op: 'Je zit aan een hele grote tafel. Het is gewoon een rondje plichtplegingen. Het is net als bij een buitenlandse *visit*: iedereen wordt bedankt en stelt zich voor. Er zitten ook nieuwe mensen tussen. Vervolgens zegt de grootste partij: we hebben overleg gehad, in dit geval met Sigrid Kaag, en we stellen deze verkenners voor. Dan zegt iedereen daar ja op.'⁵⁴

Ten tweede werd duidelijk dat de keuze voor een verkennersduo (Jorritsma/Ollongren) in plaats van één verkenner als problematisch werd ervaren. De toevoeging van een tweede verkenner was voortgekomen, zo bleek uit de interviews, vanuit de D66-wens om in de gesprekken in de verkenningsfase al een progressieve inhoud te kunnen inbrengen. De gesprekken zouden niet alleen over de mogelijke samenstelling van de te vormen coalitie moeten gaan, maar ook over 'de

⁵³ Zie Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 9 (brief Van Ark/Koolmees) en de op 31 maart door de Kamer opgevraagde stukken, die op 1 april raadpleegbaar werden via www.tweedekamer.nl (zie: https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2021A01570). Dezelfde stukken zijn ook vindbaar op www.kabinetsformatie2021.nl).

⁵⁴ Interview met Klaver.

inhoud'.⁵⁵ De meeste geïnterviewden oordeelden achteraf niet positief over de keuze voor een duo. De verkennende fase was daarmee al te zeer in politiek vaarwater terechtgekomen, hetgeen nog eens werd versterkt door het feit dat beide verkenner actieve politici waren. Jorritsma was voorzitter van de VVD-fractie in de Eerste Kamer, Ollongren was demissionair minister van BZK. Beiden kenden bovendien de leider van de grootste partij, tevens demissionair minister-president, heel goed. Een van de geïnterviewden sprak van 'de politiek onverstandige en absoluut onnodige aanwijzing van twee verkenner, een duo'. Volgens deze persoon had dat te maken met 'onervarenheid' alsook met 'gebrek aan kennis' omtrent het formatieproces. Deze geïnterviewde vervolgde: 'Een duo in de verkennende fase moet je helemaal nooit doen.'⁵⁶ Slechts een enkeling vond een duo bij nader inzien zo gek nog niet, met het oog op de werkverdeling en het elkaar kunnen aanvullen.

Ten derde vonden nogal wat geïnterviewden dat de verkenner veel te snel werden aangewezen, namelijk al de middag na de verkiezingsuitslag. Een aanwijzing die bovendien was voorbereid in (nachtelijke) belronddjes tussen de leiders van partijen die als grootste uit de bus waren gekomen. Dat werd als te snel beoordeeld omdat betrokken politici, de nieuwgekozen partijleiders, op dat moment nog te veel in de emotie van de verkiezingsuitslag (euforisch of juist teleurgesteld) zouden zitten en sowieso erg vermoeid waren. Daarnaast oordeelde een enkeling dat de werkwijze 'heel rommelig' was, 'heel erg ad hoc' en 'heel erg geïmproviseerd': 'wat telefoontjes tussen enkele hoofdrolspelers, waarbij er heel snel iets wordt beklonken'. Het idee van het verkennerduo was 'niet in ruste bedacht of geboren'.⁵⁷

Ten vierde bleek uit de interviews dat er over de verkenningsfase als zodanig – inhoud, doel, strekking en aanpak – nogal verschil van opvatting bestond. Hiervoor werd al opgemerkt dat sommigen ervan uitgingen dat niet alleen over de mogelijke samenstelling van een coalitie maar ook over de inhoud van het beleid gesproken moest worden in de verkenningsfase. Daarnaast hadden de twee verkenner zich voorgenomen om behalve hun opdracht uit te voeren (mogelijke coalities verkennen) de verkenningsperiode en de gesprekken 'ook even te gebruiken om rust te brengen in dat proces'. Het was daarbij volgens hen 'toch wel heel duidelijk dat het CDA een soort spilfunctie moest hebben in de coalitievorming. We wilden dus ook kijken of we daarin wat verder konden komen'.⁵⁸ De uitgelekte notitie met daarin de passage 'positie Omtzigt, functie elders' deed de vraag opkomen of het wenselijk was om in een verkenningsfase over personen te spreken en dus niet slechts over mogelijke coalities. De gedachte bij de verkenner was dat 'als er bij een partij iets in de weg zit' om te komen tot een coalitie – en dat kon ook een persoon zijn – dat die omstandigheid dan aan de orde kon komen in een gesprek. Overigens zij hierbij opgemerkt dat de suggestie die eruit sprak dat een lastig Kamerlid moest worden weggewerkt, sowieso tot beroering zou hebben geleid, ook als deze notitie in een latere fase openbaar zou zijn geworden.

Naast de kritiek op, ten eerste, een inhoudelijke aanpak in plaats van het uitsluitend verkennen van mogelijke coalities en op, ten tweede, het spreken over personen in de context van verwickelingen in een van de mogelijke coalitiepartijen, kwam in een van de interviews ook naar voren dat het collectief geheugen inzake het formatieproces eigenlijk vrij zwak is. Nieuwkomers onder de fractievoorzitters zouden zich vaak onvoldoende bewust zijn van de ins en outs van het complexe formatieproces in de Nederlandse verhoudingen. Dat zou niet alleen gelden voor de fractievoorzitters van nieuwe partijen maar ook voor de nieuwkomers onder de fractievoorzitters van gevestigde partijen. Kennis en kunde over de start van het formatieproces alsook voor de fasen daarna zou veelal ontbreken dan wel mager zijn.

Ten slotte wezen enkelen op het feit dat onduidelijk is wie er eigenlijk gaat over die fase waarin er 'nog geen actieve Kamer' is, wie er zeggenschap over heeft en erover beslist. In de

⁵⁵ Interview met Kaag. Het oorspronkelijke idee van Kaag was overigens om één verkenner aan te wijzen, en wel uit PvdA-gelederen (Mariëtte Hamer).

⁵⁶ Interview met Tjeenk Willink.

⁵⁷ Interview met Segers.

⁵⁸ Interview met Jorritsma en Ollongren, mededeling Ollongren.

woorden van een van de oud-verkenner: 'Die verkennende fase is een hele chaotische fase, zeker nu, en er zit geen echt eigenaarschap op.'⁵⁹ En een andere geïnterviewde antwoordde, gevraagd naar 'het eigenaarschap': 'niemand'. Doordat de Koning zijn rol verloor in deze fase had dat als ongewenste consequentie dat 'dat proces ook nog meer naar binnen gericht geraakt' is. Ieder is partij. Niemand bewaakt nog spelregels van 'fair play'.⁶⁰ Als zich problemen voordoen tijdens de verkenning, is dus onduidelijk wie aan zet is. De leider van de grootste partij, die de persoon van de verkenner voorstelde? (Of in dit geval: de leiders van de twee grootste partijen.) De 'oude' Kamervoorzitter, die de eerste bijeenkomst belegde? Toen de verkenner terugtraden op 25 maart, besloot de fractievoorzitter van de grootste partij (Rutte) dat er onmiddellijk een nieuw duo moest komen; hij nam daartoe contact op met de fractievoorzitter van de op één na grootste partij (Kaag) en met de Kamervoorzitter (Arib). Maar sommige geïnterviewden vroegen zich af waarom de voorzitter niet eerst alle fractievoorzitters in overleg bijeen had geroepen zoals dat ook bij aanvang van het eerste duo was gebeurd. En waarom gold de ooit (n.a.v. de formatie van 2003) ingevoerde zogenoemde 'compartimentering' in verband met onderhandelingsfases óók voor de verkennende fase? Met andere woorden: waarom mochten de nieuwe verkenner de aantekeningen niet inzien van de vorige? En waarom mochten de oude verkenner ook hun eigen aantekeningen niet meer bekijken?⁶¹ Wie bepaalde dat? Kortom, er waren tal van onduidelijkheden nadat zich in de verkenningfase een onverwacht probleem had voorgedaan.

Suggesties voor een andere vormgeving van de verkenningfase

De mislukte verkenningfase van 2021 heeft bij de interviews tijdens de evaluatie aanleiding gegeven om na te gaan in hoeverre deze opstartfase van de formatie mogelijk op een andere wijze kan worden vorm gegeven.

Sommigen opperden de mogelijkheid om de praktijk van een eerste verkenningsoopdracht na verkiezingen te handhaven, maar deze overeenkomstig de door de Kamer aangenomen motie-Segers van 1 april 2021 – zie hierboven – nader te reglementeren. Uit de interviews is echter niet duidelijk geworden welke regels aan het Reglement van Orde zouden moeten worden toegevoegd met betrekking tot de verkenningfase. Een van de geïnterviewden betwijfelde nadrukkelijk of een nadere reglementering of een draaiboek echt zou helpen, nu het formatieproces zich bij uitstek kenmerkt door een sterke politieke dynamiek.

Tijdens de interviews werd in ieder geval duidelijk dat de meesten het nut wel inzagen van strakkere procesafspraken, waarbij nadrukkelijk op het fenomeen van de verkenner werd gewezen: geen duo's meer en de persoon van de verkenner zou meer afstand tot de dagelijkse politiek moeten hebben. Ook bepleitten velen een wat rustiger start: niet meteen de dag na de verkiezingen, maar even een of twee dagen rust. De politiek leider van de VVD zei zelfs: 'En mijn conclusie is dus: zorg dat er in ieder geval een weekend tussen zit. [...] Ja, alsjeblieft. Iedereen is doodmoe.'⁶²

Een andere optie was volgens sommigen om de verkenningsoopdracht voortaan op te dragen aan een gezaghebbend neutraal figuur. In de aangenomen motie-Segers/Van der Staaij (eveneens van 1 april 2021) was het inschakelen van een extern persoon ook al bepleit. Bij zo'n 'neutrum' gingen de gedachten van de geïnterviewden onder anderen uit naar de Koning, de vicepresident van de Raad van State en de voorzitter van de SER. Maar ook de 'oude' Kamervoorzitter werd gesuggereerd – geen extern figuur, maar in diens rol wel 'bovenpartijdig'.

Enkel waren uitgesproken voorstander van een terugkeer van de Koning in de startfase van het formatieproces. Zij benoemden daarbij nogal wat voordelen. De eerste dertien dagen, tot aan de installatie van de nieuwe Kamer, zou niet meer zo onduidelijk zijn – omdat het

⁵⁹ Interview met Koolmees.

⁶⁰ Interview met Tjeenk Willink.

⁶¹ Zie uitvoeriger over de 'compartimentering' in de paragraaf 'Faseren'.

⁶² Interview met Rutte.

‘eigenaarschap’ van deze fase zou komen vast te liggen – noch rommelig en gehaast: de leiders van de grootste partijen behoeften dan immers niet al vóór de eerste bijeenkomst van de gekozen lijsttrekkers intensief overleg te hebben (over een voor te dragen verkenner). Voor de fractievoorzitters zou er bovendien een gelijk speelveld ontstaan: allen zouden – één voor één – langsgaan bij de bovenpartijdige Koning en tegenover hem hun visie op de verkiezingsuitslag kunnen geven. Ze zouden ook, in alle rust, even stoom kunnen afblazen na de intensieve verkiezingscampagne. Bovendien zou het nieuwkomers in de politiek de ruimte geven even aan het (complexe) formatieproces te wennen; niemand van hen zou immers meteen een vooraanstaande rol behoeven te spelen. De eerste fase zou, kortom, democratischer (gelijk speelveld), neutraler (bovenpartijdige Koning) en rustiger zijn.

Anderen betoogden echter dat het terugbrengen van de Koning in het formatieproces het failliet van de politiek zou betekenen. Eén verwoordde het aldus: ‘De Koning is natuurlijk gewoon puur ondemocratisch. Punt.’⁶³ De formatieprocedure was in 2012 immers gewijzigd om het proces ‘opener en democratischer’ te maken. En weer anderen meenden dat zo’n terugkeer de Koning kwetsbaar zou maken. Met dit soort partijen in het parlement de Koning erbij betrekken: ‘Dan krijg je de scherven op het bordes,’ aldus een geïnterviewde.⁶⁴

Behalve de Koning werd ook aan de Tweede Kamervoorzitter gedacht. De suggestie luidde om de voorzitter te belasten met de verkenningsopdracht. Ook deze zou immers, behorend bij haar of zijn taken, een neutrale, onpartijdige rol moeten kunnen spelen, en een bijkomend voordeel was dan dat de Kamer haar ‘regierol’ duidelijker op zich zou nemen. (In 2012 was deze optie overigens ook overwogen, maar toen nadrukkelijk verworpen. In de woorden van toenmalig Kamervoorzitter Gerdi Verbeet: ‘Ik zal geen minuut koningin spelen. Ik ben gewoon de scheidsrechter. Ik leg alleen maar de bal op de middenstip voor het begin van de formatie.’)⁶⁵ Tegenstanders van deze suggestie zeiden echter dat de Kamervoorzitter helemaal geen neutraal persoon is, maar partijpolitiek gebonden. Bovendien was het nog maar de vraag of de voorzitter, nog gekozen door de Kamer in oude samenstelling, voldoende gezag had om een verkenningsopdracht uit te voeren. In ieder geval, zo zeiden enkelen, ontbreekt het haar of hem aan mandaat. Ook werd gewezen op het huidige politieke klimaat, waarin een dergelijke rol voor de voorzitter moeilijk te vervullen zou zijn, ‘want die wordt dan politiek helemaal gemangeld’.⁶⁶

Tegen nog enkele andere ‘neutrale personen’ of personen met meer afstand tot de politiek die werden genoemd voor een verkenningsopdracht, zoals de vicepresident van de Raad van State en de voorzitter van de SER, werd eveneens ingebracht dat ook zij politiek gekleurd zijn en in die zin niet werkelijk neutraal, zoals de Koning dat is.

Ten slotte werd bij de interviews de mogelijkheid geopperd om de verkenningsfase voortaan in zijn geheel over te slaan en te wachten tot de nieuwe Tweede Kamer dertien dagen na de verkiezingen was geïnstalleerd. In dat geval, zo werd opgemerkt, zou er een informeel circuit ontstaan, waarin de politieke leiders achter de schermen met elkaar in overleg zouden treden om het eerste Kamerdebat voor te bereiden. Als bezwaar hiertegen werd ingebracht dat er in de praktijk al zoveel ongenoegen bestaat over het gebrek aan transparantie in de politiek; dat zou er met deze handelwijze bepaald niet beter op worden. Bovendien was de gedachte in 2012 bij het aanwijzen van een verkenner geweest dat het van belang was om een *level playing field* te creëren waarin ook de kleine Kamerfracties in de gelegenheid zouden worden gesteld hun standpunten kenbaar te maken. Daarnaast werd nog gewezen op het gevaar van het ontbreken van een duidelijk transitie-moment voor betrokken politici: zouden zij niet blijven ‘hangen in het frame van de verkiezingen, waarin de verschillen voorop staan en niet de noodzaak van compromissen?’ Bovendien vreesde de geïnterviewde die hierop wees sowieso een fase waarin helemaal niets geregeld zou zijn: ‘Juist in onzekere situaties’, oordeelde deze persoon, was ‘het doodgriezelig om – zeker als het om

⁶³ Interview met Eerdmans.

⁶⁴ Interview met Jorritsma en Ollongren, mededeling Ollongren.

⁶⁵ ‘Kamervoorzitter Verbeet speelt geen “koninginnetje”’, *Trouw*, 13 september 2012.

⁶⁶ Interview met Arib.

machtvorming gaat – doelbewust iets ongeregeld te laten. Dat betekent namelijk altijd: het recht van de sterkste.⁶⁷

Een laatste voorstel dat tijdens de interviews werd geopperd was om het initiatief per definitie aan de grootste drie partijen te geven. Die zouden het eerst gedrieën moeten proberen, dus met elkaar gaan onderhandelen. Het moest een serieuze poging zijn, wat belangrijk zou zijn ook of juist voor de kiezers. Idealiter zou gestreefd moeten worden naar een meerderheidskabinet, maar anders een minderheidskabinet met gedoogconstructie (à la 2010) of een echt minderheidskabinet. De grootste drie partijen zouden dit met elkaar moeten proberen, zonder informateur erbij. Het voordeel van zo'n werkwijze zou zijn dat die duidelijk was (want lag van tevoren vast) alsook democratisch (er werden niet op voorhand politieke partijen uitgesloten).⁶⁸ De nadelen zijn echter ook evident: een grote kans op mislukking en weinig transparant (alle besprekingen achter de schermen). Bovendien kon de vraag worden opgeworpen: waarom drie? Waarom niet vier of zoveel partijen als minimaal nodig waren voor een Kamermeerderheid?

Analyse en aanbevelingen

Positioneren van de verkenningsfase in het formatieproces

Anders dan bij de evaluatie van de kabinetsformaties van 2012 en 2017, is bij die van de formatie 2021/22 nadrukkelijk de verkenningsfase door de meeste betrokkenen ter discussie gesteld. Zowel de vormgeving als de inhoud van de verkenning was voorwerp van ongenoegen, zoals hierboven uitvoerig is beschreven. Duidelijk werd dat de meeste geïnterviewden de keuze voor een verkennersduo achteraf gezien ongelukkig vonden, alsook de wijze waarop de verkenners hun opdracht om te onderzoeken 'welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen' in praktijk brachten. Naar het oordeel van velen gingen de verkenners daarbij al te zeer het pad van informateurs op. Daarbij werd niet alleen gedoeld op de aandacht voor de persoon Omtzigt, in de context van verwickelingen in een van de mogelijke coalitiepartijen, maar ook op de insteek om al in dit stadium inhoudelijke punten aan de orde te stellen.

Ook werden er ongenoegens geuit over het gebrek aan kennis van zaken omtrent het formeren van een kabinet. Het verloop van de verkenningsfase in 2021 illustreerde inderdaad dat er bij een aantal betrokkenen geen helder beeld leek te bestaan van wat een verkenningsopdracht, voorafgaande aan de aanwijzing van (in)formateurs door de Kamer in nieuwe samenstelling, wel en niet zou moeten inhouden. Zo lijkt de keuze voor twee verkenners van twee verschillende politieke partijen (VVD en D66) erop te duiden dat een coalitiekeuze al ten gronde voorlag. En de werkwijze waarbij ook al inhoudelijke punten ter tafel kwamen – het is zojuist besproken – wekte zelfs de indruk dat de verkenningsfase de facto werd overgeslagen en men al meteen aan het informeren was. In dit licht past ook de opmerkelijke uitspraak van één van de twee verkenners tijdens de eerste persconferentie dat het doel van de verkenning was om 'zo snel mogelijk een nieuw kabinet te formeren' [sic].⁶⁹ Het onderscheid tussen verkenners en (in)formateurs en tussen verkenningsopdracht en (in)formatieopdracht vervaagde aldus.

⁶⁷ Interview met Tjeenk Willink.

⁶⁸ Partij voor de Vrijheid, *Het gaat om u. Verkiezingsprogramma 2021-2025* (2021) p. 32; Interview met Wilders.

⁶⁹ Uitgebreider hierover en over de persconferentie: zie het hoofdstuk 'Bijna driehonderd dagen formeren' elders in dit rapport.

Een duidelijke afbakening van de verkenningsopdracht

De vraag is hoe de verkenningsopdracht het beste afgebakend kan worden in het formatieproces na verkiezingen. Het is hierbij belangrijk in gedachten te houden dat de kabinetsformatie formeel pas een aanvang neemt als de nieuwe Tweede Kamer is geïnstalleerd en bijeenkomt om te beraadslagen over de verkiezingsuitslag, met als doel een of meer (in)formateurs aan te wijzen om een opdracht uit te voeren in het kader van de vorming van een nieuw kabinet (RvOTK, hoofdstuk 11). Een verkenning heeft tegen deze achtergrond slechts een beperkte strekking: zij is gericht op de voorbereiding van het zojuist genoemde debat. Met andere woorden: de verkenning betreft een informele activiteit in een overgangssituatie.

Hieruit volgt dat een verkenning de (beperkte) functie heeft te inventariseren hoe de fracties in de Tweede Kamer, bij monde van hun voorzitter, de verkiezingsuitslag interpreteren en welke mogelijkheid of mogelijkheden zij zien voor de vorming van een kabinet. De verkenner inventariseert en verzamelt de adviezen van de fracties, die zoals te doen gebruikelijk sinds 1971 openbaar worden gemaakt.⁷⁰ In de gesprekken met de fractievoorzitters staat daarbij tevens centraal welke politieke groepering of groeperingen de eerste informateur(s) dient/dienen te leveren, en welke kandidaten hiervoor in aanmerking komen. Uit deze gesprekken leidt de verkenner af welke conclusies getrokken kunnen worden met het oog op de aanwijzing van (in)formateurs in het eerste Kamerdebat van de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling. Het kan zijn dat de verkenner het met het oog op de advisering aan de Kamer noodzakelijk vindt met enkele fractievoorzitters een tweede gesprek te voeren, zoals de verkenners in 2012 (Kamp) en 2017 (Schippers) deden – en Jorritsma en Ollongren voornemens waren te doen.

Hiervoor werd de vraag gesteld of het nodig is de werkzaamheden van de verkenner te reglementeren. Voor een informele activiteit in een overgangsfase na verkiezingen lijkt ons dat niet nodig. Wel adviseren wij voor volgende formaties een heldere afbakening aan te houden van doel en strekking van de verkenningsopdracht, het een en ander kort en bondig te omschrijven en die beschrijving ter beschikking te stellen aan lijsttrekkers, fracties en verkenners na verkiezingen.

De keuze van de verkenner

Hiervoor bleek dat het, mede in aansluiting op al lang bestaande formatiepraktijken, voor de hand ligt als uitgangspunt te nemen dat de grootste Kamerfractie na Tweede Kamerverkiezingen het voortouw neemt bij de kabinetsformatie en de verkenner levert die dan de hiervoor genoemde voorbereidende werkzaamheden ter hand neemt. Uiteraard staat het die fractie vrij óók een verkenner te kiezen die uit een andere politieke partij afkomstig is.

In 2021 werd in navolging van de eerdere formaties van 2012 en 2017 daags na de verkiezingen een bijeenkomst van fractievoorzitters georganiseerd (door de oude Kamervoorzitter) waarin de verkenning besproken werd. Blijkens de interviews leefde bij enkele betrokkenen in 2021 de veronderstelling dat sprake was van een open overleg over de keuze van de verkenner, hetgeen het vervolgens niet bleek te zijn. Anderen daarentegen beoordeelden het overleg daarom als een rituele plichtpleging. Men kan de vraag opwerpen of bij een volgende formatie zo'n overleg nog wel gewenst is, als op voorhand vaststaat de grootste fractie de verkenner levert. Tegelijkertijd realiseren wij ons de symbolische waarde van zo'n bijeenkomst, waarbij alle nieuwgekozen lijsttrekkers aanwezig zijn, wat door fotojournalisten bij aanvang kan worden vastgelegd, en na afloop waarvan de verkenner bekend wordt gemaakt.

⁷⁰ De adviezen van de fracties worden overigens pas openbaar op het moment dat de verkenner verslag uitbrengt. Daar zitten ze als bijlagen bij. De meeste fracties publiceren overigens hun 'advies' direct via eigen communicatiekanalen. Voor 2012 was het gebruikelijk dat de adviezen van de fracties direct openbaar werden nadat ze waren uitgebracht aan de Koning.

In de interviews ten behoeve van deze evaluatie werd herhaaldelijk gezegd dat een verkenning door één persoon de voorkeur verdient. Deze persoon zou een prominent en ervaren politicus of oud-politicus moeten zijn en bij voorkeur met wat meer afstand tot de actuele politiek dan in 2021 (en ook in 2012 en 2017) het geval was. Deze wensen onderschrijven wij, al valt natuurlijk nooit met zekerheid te zeggen dat 'meer afstand tot de actuele politiek' ook werkelijk zal bijdragen aan een beter verkenningresultaat.

Tot slot. Alternatieven voor de verkenning: de keuze is aan de Tweede Kamer

De afgelopen drie kabinetsformaties is de praktijk gegroeid om de formatie in te leiden met een verkenning. In 2012 en 2017 verliep deze verkenning zonder problemen, in 2021 mislukte de verkenningfase en was er veel kritiek op de aanpak en inhoud ervan.

Het is de vraag of het verstandig is om bij een volgende kabinetsformatie een andere route te kiezen. Indien inderdaad aan de beproefde werkwijze wordt vastgehouden, dan is het ons inziens wel raadzaam om de beperkte strekking van de verkenning beter af te bakenen en daarover vooraf heldere afspraken te maken.⁷¹

Tijdens deze evaluatie zijn bij de interviews verschillende alternatieven ingebracht, zoals hierboven uitgebreid beschreven is. Het zij hier kort herhaald: 1) de verkenningfase reglementeren, bijvoorbeeld in het RvOTK, 2) een rustpauze van een paar dagen inlassen alvorens van start te gaan, 3) de verkennende opdracht aan een bovenpartijdig (eventueel ook extern) persoon geven, waarbij nadrukkelijk de Koning, de vicepresident van de Raad van State en de Kamervoorzitter werden genoemd, 4) de verkenningfase afschaffen en 5) de verkenning altijd laten beginnen met overleg van de grootste drie fracties. Uiteraard zijn er nog meer varianten denkbaar.

Het is aan de Tweede Kamer om te beslissen hoe zij de eerste dertien dagen na verkiezingen, voorafgaand aan het debat over de eerste informateur(s), vorm wil geven: voortgaan op de begaande weg of toch een andere route.⁷²

AANBEVELING

Houd de verkennende fase 'klein'.

Houd de verkennende fase klein. In de eerste dertien dagen na Tweede Kamerverkiezingen, waarin de officiële verkiezingsuitslag nog niet is vastgesteld, kunnen slechts informele, inventariserende activiteiten plaatsvinden. Zolang de nieuwe Tweede Kamer niet is geïnstalleerd, is er immers geen bevoegde instantie om de formatie te starten. In 2012 is het gebruik ontstaan dat in deze fase op voorstel van de grootste partij een verkenners aan de slag gaat om het debat van de nieuwe Kamer over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van de informateur(s) voor te bereiden.

Voortzetting van dit gebruik, inclusief de wijze waarop de verkenners wordt aangewezen (in een bijeenkomst met alle gekozen lijsttrekkers onder leiding van de 'oude' Kamervoorzitter) lijkt ons gewenst. Nadere reglementering is niet nodig. Wij adviseren om de verkenning te laten verrichten door één persoon. Bij voorkeur is deze persoon, voorgedragen door de grootste partij, een prominent en ervaren (oud-)politicus met enige afstand tot de actuele politiek. De gesprekken die hij/zij voert met alle gekozen lijsttrekkers dienen ter voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag; aan allen wordt gevraagd (mondeling en schriftelijk) advies uit te brengen over de

⁷¹ Vgl. Hamilton e.a., 'Naar een voortvarende aanpak': 'De vraag is gerezen of het verschijnen van het fenomeen "verkenners" noopt tot nadere reglementering van zijn benoeming en rol. Ja zelfs is de mogelijkheid geopperd van een wettelijke regeling voor het hele formatieproces. De noodzaak daartoe is er geenszins. Er is nooit een regeling te maken die sluitend is voor alle grilligheden die zich in het formatieproces kunnen voordoen.'

⁷² Zie voor de verkenningfase ook het proefschrift van Geertjes, *Staatsrecht en conventie*, p. 563-567.

gewenste regeringscoalitie in het algemeen en over de aan te wijzen (in) formateurs en hun opdracht in het bijzonder.

3. De duur

De kabinetsformatie van 2021/22 duurde 299 dagen. Opnieuw werd daarmee een duurrecord gevestigd; het vorige stond op 225 dagen en was van de vorige formatie (2017). Ter vergelijking: de gemiddelde duur van kabinetsformaties volgend op Kamerverkiezingen vanaf 1946 is bijna 103 dagen. In 2012 stond het kabinet-Rutte II overigens al 52 dagen na de verkiezingen op het bordes.

Opvallend is onder meer de lange duur van het informateurschap van Mariëtte Hamer: in totaal 113 dagen, verdeeld over twee opdrachten en inclusief een ‘vakantie’ voor de onderhandelaars. Nooit eerder was een informateur zo lang aaneengesloten ‘in functie’ – in 2017 duurde de informatie-Zalm 105 dagen (eveneens inclusief een zomervakantie voor de onderhandelaars). De informaties-Hamer laten zich verder echter moeilijk vergelijken met die van Zalm in 2017. Hamer verrichtte vooral inhoudelijk en politiek inventariserend werk, terwijl Zalm ruim drie maanden lang leiding gaf aan (uiteindelijk succesvolle) onderhandelingen tussen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie over een regeerakkoord.

In vergelijking met de informatiefase-Zalm uit 2017 duurde de fase-Remkes/Koolmees tijdens de kabinetsformatie 2021 inderdaad veel korter: 72 dagen. Dat neemt niet weg dat vergelijking met de lengte van onderhandelingsfases in eerdere formaties ongunstiger uitpakt voor de fase-Remkes/Koolmees in 2021. Tijdens de formatie van 2002 onderhandelden CDA, LPF en VVD 48 dagen onder leiding van informateur Donner; tijdens de formatie van 2003 duurden de (uiteindelijk mislukte) besprekingen van CDA en PvdA (fase-Donner/Leijnse) 66 dagen en die van CDA, VVD en D66 (Hoekstra/Korthals Altes) 35 dagen; tijdens de formatie van 2007 kwamen CDA, PvdA en CU in 51 dagen tot een akkoord (informatiefase-Wijffels); in 2010 onderhandelden VVD, CDA en PVV in totaal 57 dagen over een regeer- en gedoogakkoord (informateur: Opstelten); in 2012 duurde de informatiefase-Kamp/Bos (VVD/PvdA) 42 dagen. Het absolute record werd als gezegd gevestigd tijdens de formatie van 2017, maar de fase-Remkes/Koolmees in 2021 is dus een ‘goede’ nummer twee.⁷³

Ander vergelijkingsmateriaal leveren de formaties van 1986 en 1998: ook toen werd na verkiezingen en formatie de zittende coalitie voortgezet. In 1986 had informateur Jan de Koning 50 dagen nodig voor een nieuw regeerakkoord tussen CDA en VVD; in 1998 duurden de coalitiebesprekingen tussen PvdA, VVD en D66 onder leiding van de informateurs Kok, Zalm en Borst 67 dagen. Erkend zij hierbij dat in 2021 (en in 2017) onderhandeld moest worden tussen vier fracties; het valt niet te ontkennen dat met het toenemen van het aantal betrokken fracties de complicaties (kunnen) toenemen. Daar staat weer tegenover dat de krachtsverhoudingen tussen de twee coalitiepartners in 1986 fors waren gewijzigd (winst CDA; verlies VVD) en dat in 1998 D66 feitelijk niet nodig was voor een Kamermeerderheid – ook dat waren complicerende factoren.

Gevolgen lange duur formatie

De lange duur van de formatie 2021 had verschillende negatieve effecten. Allereerst was er het effect op de reguliere agenda van de Tweede Kamer. Dossiers bleven liggen, onder meer door controversieelverklaringen. Volgens sommige geïnterviewden leidde dat tot vertraging in de aanpak van belangrijke maatschappelijke problemen, zoals armoedebestrijding en het tekort aan woningen. De Nationale Ombudsman schreef in zijn jaarverslag 2021 dat dit ‘jaar van demissionaire stilte en bestuurlijke introspectie’ gevolgen had voor de burgers:

‘Veel noodzakelijke ontwikkelingen kwamen in een “wachtstand” terecht. Zo was er onvoldoende voortgang in de hersteloperatie kinderopvangtoeslagen en bij de aanpak van de gaswinningsproblemen in Groningen en Drenthe. Controversieel verklaarde onderwerpen bleven lang liggen, waardoor de uitvoering in de problemen

⁷³ Overigens duurden in 1977 de besprekingen tussen PvdA, CDA en D’66 onder verschillende (in)formateurs in totaal 149 dagen.

kwam. Ook noodzakelijke veranderingen in Caribisch Nederland moesten wachten tot er begin 2022 een nieuw kabinet was. En over een nieuwe bestuurscultuur werd na de Tweede Kamerverkiezingen weinig meer vernomen. Dit alles heeft het leven van burgers ingewikkelder gemaakt en het vertrouwen van burgers in de overheid verder op de proef gesteld.⁷⁴

Vanwege de langdurige demissionaire status van het kabinet-Rutte III kon de parlementaire controlefunctie niet volwaardig functioneren.

Ook het functioneren van het demissionaire kabinet had te lijden onder de lange duur. Dat uitte zich onder meer in een flink aantal 'uitvallers'. Om gezondheidsredenen vielen achtereenvolgens de ministers Van 't Wout (mei) en Van Ark (september) uit. In augustus kozen de ministers Van Veldhoven en Van Nieuwenhuizen voor een andere functie. Om politieke redenen traden in september ook de ministers Kaag en Bijleveld en staatssecretaris Keijzer uit het kabinet. Het leek sterk op de leegloop van het demissionaire kabinet-Lubbers III in 1994.

Om de ontstane vacatures in het demissionaire kabinet in te vullen, werd geput uit de fracties van VVD en D66. De Kamerleden Wiersma, Van Weyenberg en Yeşilgöz werden benoemd als staatssecretaris in het demissionaire kabinet, maar behielden hun Kamerzetel. Na kritiek hierop vanuit de wetenschap en de Kamer oordeelde de Raad van State in een 'voorlichting' aan de Tweede Kamer dat de handelwijze van het kabinet niet in strijd was met de Grondwet, maar 'uit grondwettelijk oogpunt wel ongelukkig'. De Raad wees in hetzelfde advies op het probleem dat 'een groot aantal bewindspersonen van het demissionaire kabinet, waaronder de politieke leiders van de drie grootste coalitiepartijen, tevens Kamerlid, soms ook fractievoorzitter' is. De Raad doelde daarbij in het bijzonder op Rutte, Hoekstra en (aanvankelijk, tot haar ontslag midden september) Kaag. De Raad erkende dat de combinatie van posities in overeenstemming was met de Grondwet, maar vroeg zich wel af of deze 'niet veel fundamenteeler van invloed is op de gewenste scheiding van verantwoordelijkheden van bewindspersonen en Kamerleden dan het Kamerlidmaatschap van de drie staatssecretarissen dat thans aan de orde is. Die vraag wordt relevanter naarmate het meer Kamerleden betreft en de kabinetsformatie langer duurt.'⁷⁵ De drie staatssecretarissen traden kort hierna alsnog terug als Kamerlid.

Zeker in de fase van de coalitiebesprekingen tussen VVD, D66, CDA en D66 voelden de onderhandelaars en de informateurs zich niet erg geroepen mededelingen te doen over de voortgang. Vanuit de wenselijkheid van vertrouwelijke onderhandelingen was dat een begrijpelijk standpunt, maar het leidde bij het deel van de Kamer dat niet aan de onderhandelingen deelnam tot stijgend ongeduld.⁷⁶

De langdurige formatie droeg in de tweede helft van 2021 ook bij aan de groeiende maatschappelijke onvrede over en verlies aan vertrouwen in de politiek, zo bleek onder meer uit rapportages van het SCP. Respondenten wezen opvallend vaak op de langdurige formatie als de voornaamste oorzaak van het lage vertrouwen in de regering, veel meer dan andere factoren als de toeslagenaffaire of de coronamaatregelen.⁷⁷

De duur van de formatie in 2012 en 2017

Een directe relatie tussen de toenemende duur van de kabinetsformatie in 2017 (en nu dus in 2021) en de formatieprocedurewijziging van 2012 is niet aanwijsbaar. De eerste formatie volgens de nieuwe procedure, in het najaar van 2012, was immers juist een van de kortste van de laatste vijftig

⁷⁴ Nationale Ombudsman e.a., *De burger kan niet wachten*, zie ook: Kamerstukken II 2021/22, 34 046, nr. 2, p. 2.

⁷⁵ <https://www.raadvanstate.nl/@126705/voorlichting-kamerlidmaatschap/>; <https://nos.nl/artikel/2396092-raad-van-state-kamerleden-in-demissionair-kabinet-niet-in-strijd-met-grondwet>.

⁷⁶ Zie de passages over het informeren van de rest van de Kamer elders in het rapport in de paragrafen over Regie en Transparantie.

⁷⁷ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu onderzoek Burgerperspectieven 2021*, kwartaal 4, p. 18-23.

jaar: 54 dagen. Daar komt bij dat ook onder het oude regime kabinetsformaties veel tijd in beslag konden nemen of ogenschijnlijk uitzichtloze impasses kenden: in 1977 duurde het bijvoorbeeld 208 dagen tot een nieuw kabinet gevormd was.

Na de formatie van 2012 meenden sommigen zelfs dat het kabinet-Rutte II wellicht wat overhaast tot stand gebracht was. Vooral na de presentatie van het regeerakkoord bleek een groot deel van de VVD zich niet te kunnen vinden in het voorstel over de inkomensafhankelijke zorgpremie. Gedurende de kabinetsperiode 2012-2017 bleef in de PvdA kritiek hoorbaar over de al te vlotte instemming tijdens de formatie met voor de partij onwenselijke maatregelen, zoals de strafbaarstelling van illegaliteit; vooral toen in de aanloop naar de verkiezingen van 2017 een interne lijsttrekkersstrijd werd gevoerd, viel de term ‘uitverkoop’ nogal eens. De les die er in de aanloop naar de formatie van 2017 uit geleerd werd, was dat de onderhandelaars hun fracties moesten ‘meenemen’ in het traject. Dat gebeurde tijdens de formatie van 2017 – en herhaalde zich met dezelfde motivering in 2021. Het is evident dat een dergelijke werkwijze meer tijd kost dan de meer oligarchische methode van de formatie-2012.

In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het tempo in de formatie niet bepaald wordt door de formele procesbegeleider (of dat nu de Koning of de Kamer is), maar door de politieke wil van een Kamermeerderheid. De informateurs kunnen hier slechts in beperkte mate invloed op uitoefenen.

De gelijkenissen tussen de formaties van 2017 en 2021 ten aanzien van de oorzaken van de lange duur dringen zich overigens op. Ook in 2017 was sprake van een complexe verkiezingsuitslag die resulteerde in een nieuwe Tweede Kamer zonder grote fracties (de VVD was de grootste met 33 zetels). Ook toen was er een partijpolitieke blokkade (van de PVV door de middenpartijen). En eveneens in 2017 speelde aanvankelijk de moeizame relatie – vanwege de inhoudelijke verschillen – tussen D66 en ChristenUnie. Beide partijen bleken uiteindelijk onmisbaar voor de vorming van een meerderheidskabinet. In beide formaties was tijd nodig om elkaar te kunnen aanvaarden als regeringspartner.

Ervaringen tijdens de formatie van 2021

De kabinetsformatie van 2021 begon met de ambitie, al voor de verkiezingen van 2021 uitgesproken en herhaald aan het begin van de verkenning, om de formatie dit keer vlotter te laten verlopen dan de vorige. Vanwege de toeslagen crisis, de coronapandemie, de problemen rond het afwerken van de gaswinning in Groningen en de zich aankondigende stikstofcrisis, was er behoefte aan snelle vorming van een volwaardig kabinet.

Deze urgentie leidde er volgens sommige geïnterviewden toe dat er bij aanvang van de formatie nauwelijks gelegenheid was tot nadenken over de inrichting van het proces. In algemene zin werd weinig tijd genomen voor de overgang van de campagnemodus, waarin tegenstellingen worden uitvergroot, naar de meer conciliante houding die nodig is voor coalitievorming. De keuze van het verkennersduo vond gehaast plaats: D66 had aanvankelijk een andere voorkeur met betrekking tot de keuze van de verkenner en moest toen deze niet realiseerbaar bleek snel overschakelen naar een andere optie. Haast kenmerkte ook het besluit op 25 maart, na het dramatische einde van de verkenning-Jorritsma/Ollongren, om direct een nieuw verkennersduo aan te wijzen. Hermans (VVD) stelde daarover terugblikkend: ‘Dat is iets waar we meer tijd voor hadden moeten nemen, als ik daar achteraf op terugkijk. De haast zat ’m erin dat we – ik praat even vanuit ons – heel erg het gevoel hadden van: er is corona; we moeten zorgen dat er snel een kabinet is, zodat we door kunnen. Dat zat ook in onze campagne. We hadden dus heel erg het gevoel van: het land moet bestuurd worden; we moeten verder. Toen hebben we eigenlijk onvoldoende de bom die onder de foto zat herkend, erkend en op dat moment op waarde geschat.’⁷⁸

⁷⁸ Interview met Hermans.

Na het debat op 1 april – dat volgens sommige geïnterviewden eveneens gekenmerkt werd door onder tijdsdruk genomen beslissingen⁷⁹ – raakte elk perspectief op een vlotte totstandkoming van een nieuw kabinet uit zicht. Vooral in de eerste fase-Hamer (mei-half juni) was volgens veel geïnterviewden het gevoel van urgentie ver te zoeken – ook volgens de informateur zelf, die sprak van ‘een zekere verlamming’ bij een aantal fractievoorzitters.⁸⁰

Hamer kreeg al tijdens de uitvoering van haar eerste opdracht kritiek op haar werkwijze, die volgens sommigen omslachtig en weinig doelgericht was. In reactie op die kritiek verwees ze tijdens een ontmoeting met de pers, op 28 mei, en in een brief aan de Kamer, op 14 juni, naar de motie-Kaag/Rutte van 12 mei. De ‘complexiteit’ van die motie vroeg om het inwinnen van veel adviezen en informatie. De Kamer had kortom zelf om deze werkwijze gevraagd. Op 12 mei zei ze daarover: ‘[In die motie] staat dat ik veel adviezen tot mij moet nemen en ook rapporten, en dat kan je op twee manieren doen. Dat kan je doen door ze allemaal te gaan zitten lezen, maar je kan soms ook mensen erover laten vertellen. En in een aantal gevallen heb ik daarvoor gekozen, uitermate nuttig.’⁸¹ Hamer nam waar dat het proces vervolgens nieuwe impulsen kreeg toen na de verstrekking van de tweede opdracht aan haar, op 22 juni, (onder anderen) de secondanten Hermans en Jetten zich zetten aan het schrijven van het hoofdlijndocument.⁸²

Nogal wat geïnterviewden erkenden dat tijd onder meer ook nodig was om de sinds 25 maart opgelopen gemoederen tot bedaren te laten komen. Knopen werden uiteindelijk ontward aan het eind van de informatie-Remkes, eind september, waarna inhoudelijke onderhandelingen konden beginnen tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie. De geïnterviewde betrokkenen bij deze besprekingen meenden dat deze fase vervolgens relatief vlot was verlopen; geïnterviewden uit de oppositionele fracties waren een andere mening toegedaan. Blijkbaar beïnvloedt het perspectief (ook) hier de waarneming of de waardering daarvan. Opmerkelijk is dat er in de evaluatie van de formatie van 2017 meer begrip leek te zijn voor de lange duur van de onderhandelingen die leidden tot het kabinet-Rutte III.⁸³ Alle ongemak over de lengte van de formatie-2021 nam niet weg dat een enkeling opmerkte dat vanwege de aard van de kabinetsformatie – politieke strijd – en de complexiteit van het tegenwoordige politieke speelveld men die lange duur wellicht ook zal moeten aanvaarden.⁸⁴

*Instellen van termijnen in het formatieproces*⁸⁵

Tijdens de evaluatiegesprekken zijn enkele opties aan de orde gekomen waarvan de hoop of de verwachting was dat die zouden kunnen bijdragen aan een vlotter verloop van de formatie. De voornaamste daarvan betrof het stellen van termijnen;⁸⁶ de variatie zat in de consequenties die verbonden werden aan overschrijding van die deadlines.⁸⁷

De meest radicale sanctie is die van het automatisch overgaan naar nieuwe verkiezingen na het verlopen van de vooraf bepaalde datum. Sommige geïnterviewden verwezen naar het Israëliësche

⁷⁹ Interview met Jetten.

⁸⁰ Interview met Hamer.

⁸¹ Voor de ontmoeting met de pers: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/05/28/korte-toelichting-informateur-hamer>. De brief aan de Kamer: Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 34. Voor de motie-Kaag/Rutte: Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 25.

⁸² Interview met Hamer.

⁸³ Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 120-121.

⁸⁴ Interview met Schrover. Zie ook: Bootsma, ‘De Kamer en de kabinetsformatie’.

⁸⁵ Zie ook paragraaf ‘Regie’.

⁸⁶ De verkenningsopdracht heeft een termijn die voortvloeit uit het Reglement van Orde, artikel 11.1 eerste lid.

⁸⁷ De Leidse staatsrechtsgelerde Wim Voermans pleitte in september 2021 voor invoering van automatische vervaldata, die de ‘opwaartse druk’ op de politici zouden moeten vergroten. Indien meerdere pogingen zouden zijn mislukt, zouden automatisch nieuwe verkiezingen moeten volgen. Zie: ‘En dan nu: een assertief parlement’, *NRC Handelsblad*, 21 september 2021.

stelsel, waarbij na het verlopen van de termijn nieuwe verkiezingen moeten worden uitgeschreven. Eén geïnterviewde was enthousiast,⁸⁸ maar anderen deinsden toch terug voor deze ultieme consequentie. Zij zagen het niet als behulpzaam voor een snelle formatie, ook vonden sommigen het uitschrijven van nieuwe verkiezingen wegens het vastlopen van een formatie een ‘ultiem zwakgebod’ van politici.⁸⁹ Niettemin dienden Van der Plas (BBB) en Van Haga op 7 september een motie in die een dergelijke fatale deadline (1 november) voorstelde. Als er dan nog geen kabinet zou zijn, zou de Kamer ontbonden moeten worden en nieuwe verkiezingen volgen. De motie kreeg weinig steun.⁹⁰ Tijdens het debat over het eindverslag van Remkes/Koolmees suggereerde Eerdmans nog de invoering van een fatale termijn van zes maanden, maar hij kreeg hier de handen evenmin voor op elkaar.⁹¹

Een fatale termijn (dus met nieuwe verkiezingen als sanctie) blijkt, zo leert de ervaring in Israël en Spanje, niet te leiden tot een voorspoedige vorming van stabiele kabinetten. Enerzijds bestaat het risico dat partijen bewust aansturen op het mislukken van de formatie met het oog op te verwachten zetelwinst bij nieuwe verkiezingen, anderzijds bestaat het gevaar dat de vorming van een kabinet wordt geforceerd om nieuwe verkiezingen te voorkomen terwijl dat nieuw gevormde kabinet niet rust op een stabiele parlementaire meerderheid. Een dergelijke procedure draagt het gevaar in zich dat voortdurend om een nieuwe kiezersuitspraak wordt gevraagd omdat de noodzaak en bereidheid om een meerderheidscoalitie te vormen ontbreken. Fatale termijnen kunnen in dat opzicht afbreuk doen aan het functioneren van de parlementaire democratie.⁹²

Een termijn stellen aan een opdracht waarbij deze eindigt na het verstrijken ervan, lijkt een aangewezen oplossing. Na de afgesproken datum volgt een eindverslag waarover de Kamer debatteert. In dat debat wordt tevens een nieuwe opdracht vastgesteld. Voordeel is dat er duidelijkheid is over periode waarin de opdracht wordt uitgevoerd, waarmee eindeloze fases voorkomen worden. Ook worden onderhandelende partijen geprikkeld om tot resultaten te komen. De Kamer staat niet voor onbepaalde tijd buiten spel, maar moet na het verstrijken van de termijn een nieuwe opdracht verstrekken. Er bestaat weliswaar een risico dat partijen het op het mislukken van een opdracht willen laten aankomen, maar dat is er ook bij opdrachten zonder termijnen. De Tweede Kamer zou kunnen overwegen het toepassen van deadlines op te nemen in het Reglement van Orde.

Een termijn stellen zonder dat een opdracht afloopt heeft weinig betekenis. Tijdens de formatie van 2021 werd drie keer in de opdracht aan de informateur een tijdsaanduiding opgenomen: bij de aanwijzing van Tjeenk Willink en bij de verstrekking van de twee opdrachten aan Hamer. In de motie die Tjeenk Willink aanwees als informateur werd hem gevraagd ‘binnen uiterlijk drie weken’ verslag uit te brengen aan de Kamer. Die voorwaarde had kunnen worden gerealiseerd, indien niet de Kamer niet zelf eerst had willen debatteren over de vrijgegeven ministerraadsnotulen inzake de toeslagenaffaire. De eerste opdracht aan Hamer vroeg om een verslag ‘uiterlijk 6 juni’. Toen de uitvoering van de eerste opdracht-Hamer langer duurde dan in de motie vastgelegd, stuurde de informateur de Kamer daarover (op vragen van Wilders) bericht met verzoek om uitstel – dat werd gehonoreerd. Hamers tweede opdracht bepaalde dat ‘uiterlijk binnen enkele weken’ onder haar begeleiding een document op hoofdlijnen moest worden geschreven, zodat ‘half augustus’ op basis hiervan coalitieonderhandelingen konden beginnen.⁹³ Het eerste deel van dat tijdspad werd wel, het tweede niet gerealiseerd: het starten van coalitiebesprekingen bleek niet mogelijk.

⁸⁸ Interview met Kaag.

⁸⁹ Interview met Segers.

⁹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 51. Deze motie kreeg slechts steun van BBB, Groep Van Haga, FvD, JA21 en BIJ1.

⁹¹ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 15 en 21.

⁹² Vgl. Oldeman, ‘Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle’. De kritiek van Oldeman betreft overigens deadlines af die Kamerontbinding of het overgaan van het initiatief op een andere partij tot gevolg hebben.

⁹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nrs. 20, 25 en 38.

Onder de geïnterviewden bestond in uiteenlopende mate steun voor het instellen van deadlines voor de uitvoering van informatieopdrachten. Niet uitgesloten werd dat deze termijnen strategisch en opportunistisch gebruikt zouden worden door onderhandelende partijen. Ook waren er bedenkingen tegen het stellen van termijnen van orde, die de informateur(s) zouden vragen om regelmatig te rapporteren aan de Kamer. Dat zou niet nuttig zijn, omdat onderhandelaars en informateurs tijdens de besprekingen doorgaans weinig geneigd zijn om de vertrouwelijkheid daarvan te doorbreken.⁹⁴ Enkelen meenden echter dat dergelijke termijnen de onderhandelaars in ieder geval 'manen' tot spoed.

AANBEVELINGEN

Introduceer deadlines in de formatieprocedure: verbind termijnen aan de opdrachten van informateurs. Neem in art. 11.1 van het Reglement van Orde op dat aan informatieopdrachten een termijn verbonden is waarbinnen de opdracht moet worden afgerond.

Verbind deadlines aan informatieopdrachten, na afloop waarvan een eindverslag bij de Kamer wordt ingediend. De Kamer voert over dat verslag een debat en verstrekt vervolgens een nieuwe opdracht, ofwel aan een nieuwe informateur, ofwel aan de 'oude' informateur met als doel zijn/haar nog niet voltooide werk af te ronden, ofwel aan een formateur. De voordelen zijn evident: het voorkomt eindeloze informatiefases, geeft de Kamer meer controle over het proces en creëert meer duidelijkheid over de voortgang. Zo wordt tevens de 'spanning' op het proces gehouden en blijft de urgentie behouden.

Neem een of twee dagen rust alvorens de formatie te starten.

De lijsttrekkers krijgen dan enige tijd om de emoties en vermoeienissen van de verkiezingscampagne de -uitslag te verwerken en er is meer gelegenheid tot nadenken en informeel beraad over de eerste stap in de kabinetsformatie (de aanwijzing van de verkenner).

⁹⁴ Dat was ook de tendens tijdens de evaluatie van de formatie-2017. Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 123.

4. Faseren

‘Formeren is faseren’, aldus Herman Tjeenk Willink, informateur in 1994, 1999, 2010, 2017 en 2021.⁹⁵ Er wordt mee bedoeld dat vorming van een nieuw kabinet vraagt om zorgvuldig afgebakende stappen, waarbij gaandeweg alle reële coalitiopties worden gezien en beproefd waardoor de variant die uiteindelijk overblijft (het nieuwe kabinet) door alle betrokkenen – ook degenen die een voorkeur voor een andere oplossing hadden – als de onvermijdelijke uitkomst moet kunnen worden aanvaard. Dat vereist een procedure waarin elke fase begint met een duidelijke doelstelling, vervat in een opdracht, en een even duidelijke uitkomst in de vorm van een eindverslag dat een helder advies bevat voor de volgende fase. Over dat eindverslag wordt sinds 2012 (in aanwezigheid van de auteur(s) van dat verslag, die inlichtingen kunnen verschaffen) een plenair Kamerdebat gevoerd, aan het eind waarvan een volgende stap wordt gezet: de aanwijzing (bij motie) van een of meer volgende informateurs of de formateur en de vaststelling van een opdracht. Idealiter sluit die opdracht aan de nieuwe (in)formateur(s) naadloos aan bij de conclusie en het advies van het eindverslag.

Met het oog op de transparantie en de voorlichting van de burgers is het van belang dat de overgangsmomenten in de kabinetsformatie ook zichtbaar worden gemaakt. In de evaluatie van de formatie-2012 was daar ook al aandacht voor gevraagd;⁹⁶ in de volgende twee formaties is hiernaar ook gehandeld. Het betrof daarbij vooral de ontvangst van de verkenner(s) en informateur(s) door de voorzitter van de Tweede Kamer voor aanvang van hun werkzaamheden, in aanwezigheid van de media.⁹⁷ De aangewezen verkenners en informateurs gaven na afloop van dit gesprek een persconferentie waarin de opdracht wordt toegelicht. Deze ontmoeting met de media diende ook om de nieuwe verkenner(s)/(in)formateur(s) te presenteren aan de burgers. In persconferenties aan het eind van elke fase werd het publiek geïnformeerd over de afronding. Tijdens de formatie van 2021 vielen over deze aspecten van de fasering geen majeure wanklanken te horen.

Op andere punten met betrekking tot de fasering werden wel kanttekeningen geplaatst. Zowel tijdens de formatie zelf als tijdens de evaluatie zijn door de betrokkenen diverse knelpunten gesignaleerd, kritiekpunten geformuleerd en – soms – ook oplossingsrichtingen geformuleerd. Die hebben betrekking op het ontbreken van een gelijk speelveld voor alle partijen, het niet goed op elkaar aansluiten van de diverse fases van de formatie, het voortijdig uitlekken van de naam/namen van de volgende informateur(s) en de rigide compartimentering van de formatiestukken, waardoor aan de Kamer onjuiste informatie werd verschaft. Door het stormachtige begin van de formatie bleek het, ten slotte, niet mogelijk de in Nederlandse kabinetsformaties doorgaans gebruikelijke volgorde te volgen waarbij eerst wordt vastgesteld wat de beoogde coalitiesamenstelling (‘wie met wie?’) wordt, waarna programinhoudelijke onderhandelingen volgen. De ervaringen hiermee in 2021 leveren inzichten op voor komende formaties.

⁹⁵ Zie onder andere de persconferentie van Tjeenk Willink als informateur op 26 juni 2010:

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2010/nieuws/2010/06/26/toelichting-tjeenk-willink-op-zijn-opdracht>.

⁹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 68-69.

⁹⁷ Aangetekend moet worden dat het ‘intakegesprek’ van de Kamervoorzitter met de informateurs Remkes en Koolmees, op 5 oktober, vanwege de locatie (een vergaderzaal in de burelen van de voorzitter in de tijdelijke behuizing van de Tweede Kamer) niet dezelfde uitstraling had als de eerdere gesprekken in de Stadhouderskamer. Een geïnterviewde merkte terecht op dat ‘tover’ soms nodig is om de burgers ‘rol en functie te kunnen zien functioneren’. (Interview met Van Zutphen.) De verhuizing naar de Bezuidenhoutseweg speelt hier uiteraard een rol, maar wellicht is ook daar toevoeging van iets meer ‘grandeur’ mogelijk. Niet uit te sluiten valt dat ook de volgende formatie niet op het Binnenhof kan plaatsvinden.

4.1 Gelijk speelveld aan het begin

De zorgvuldigheid vereist dat aan het begin van de formatie sprake is van een gelijk speelveld, waarbij alle in de Kamer gekozen fracties hun interpretatie van de verkiezingsuitslag kunnen geven.

Een aantal geïnterviewden meende dat de keuze van de verkenner in 2021 afbreuk had gedaan aan het beoogde gelijke speelveld aan het begin van de formatie. Het gegeven dat beide verkenner deel uitmaakten van partijen die al vóór de verkiezingen kabinetssamenwerking met de PVV en FVD hadden uitgesloten, maakte dat die twee fracties feitelijk van aanvang af buitenspel stonden. De aanwijzing van verkenner uit twee partijen had bovendien volgens sommigen tot gevolg dat een voorschot werd genomen op de te vormen coalitie: daar zouden in ieder geval VVD en D66 deel van uitmaken. (Zie hiervoor de paragraaf over de verkenning.) Een enkele geïnterviewde had ook al bezwaren tegen de keuze van de verkenner in 2012 (Kamp, demissionair minister van SZW voor de VVD) en 2017 (Schipper, demissionair minister van VWS voor de VVD), vanwege gebrek aan afstand tot de actieve politiek en de nauwe band met de leider van de grootste partij.⁹⁸

Analyse

Op de dag na Tweede Kamerverkiezingen (of na de val van een kabinet) begint de formatie idealiter vanuit een gelijk speelveld. Dat wil geenszins zeggen dat alle partijen evenveel kans maken op een deelname aan het volgende kabinet – de verkiezingsuitslag en de partijpolitieke verhoudingen verhinderen dat evident –, maar wel dat iedereen aan een onpartijdige procesbegeleider zijn of haar visie op het begin van de formatie kenbaar kan maken.⁹⁹

Tot de procedureherziening van 2012 kreeg dat gelijke speelveld aan het begin van de formatie de vorm van een reeks consultaties door de Koning van de op basis van de voorlopige verkiezingsuitslag verkozen voorzitters van de Tweede Kamerfracties. Nadrukkelijk om dit gelijke speelveld ook zonder rol van de Koning als neutrale procesbegeleider te blijven creëren, is najaar 2012 de figuur van de verkenner geïntroduceerd. Deze kan zorgen voor een soortgelijk speelveld door alle voormalige lijsttrekkers te horen. Op basis van de bevindingen van deze verkenner kan de nieuwgekozen Tweede Kamer op haar eerste plenaire vergadering – of snel daarna – een informateur aanwijzen. In 2012 werden die gesprekken gevoerd door Kamp en in 2017 door Schipper, beiden in hun rol als verkenner. Hoewel tijdens de evaluaties van beide formaties over geen van beide verkenningen zwaarwegende kritische opmerkingen werden gemaakt, behoorden beide verkenner tot de ‘inner circle’ van de politiek leider van de grootste partij.

Het gelijke speelveld aan het begin van de formatie wordt bevorderd door de aanwijzing van een verkenner met enige afstand van de politiek. Tijdens de formatie van 2021 vond een correctie in deze richting plaats na het mislopen van de verkenning en het Kamerdebat op 1 april. Naar aanleiding van de tijdens dat debat aangenomen motie-Kaag c.s. wees de Tweede Kamer zes dagen later minister van Staat Tjeenk Willink aan als eerste informateur. Tjeenk Willink was weliswaar lid van de PvdA, maar zijn gezag was bovenal gebaseerd op zijn lange staat van dienst als ambtenaar, voorzitter van de Eerste Kamer, vicepresident van de Raad van State en als onafhankelijk denker over de relaties tussen politiek, bestuur en samenleving in Nederland.

4.2 Betrokkenheid van alle fracties in latere fases

BBB-fractievoorzitter Caroline van der Plas toonde zich aan het begin van de informatie-Remkes (september 2021) verbaasd over het feit dat ze niet meer werd uitgenodigd voor overleg. Ze had

⁹⁸ Interview met Tjeenk Willink.

⁹⁹ Voor dit ‘gelijke speelveld’ zie de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012: Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 33.

weliswaar haar steun onthouden aan de motie die zag op diens aanwijzing als informateur, maar verklaarde dat ze volledig bereid was dat langs democratische weg tot stand gekomen besluit te aanvaarden. Haar uitsluiting van de gesprekken zag ze als ‘een aantasting van het democratische proces’.¹⁰⁰ Van der Plas herhaalde haar grief tijdens de evaluatie.¹⁰¹

Analyse

Politiek noch staatsrechtelijk is er een dwingende reden om ook in latere fases alle in de Kamer vertegenwoordigde partijen uit te nodigen voor formatiegesprekken. Het nieuw te vormen kabinet zal het vertrouwen moeten hebben van een meerderheid in de Kamer, maar heeft niet de steun van *alle* fracties nodig. Er kunnen niettemin redenen zijn om, zeker na het mislukken van een poging om tot een bepaalde coalitie te komen, een nieuwe start te maken en de opties ruimer te bezien.

Vergelijkingsmateriaal levert in dit opzicht de formatie van 2017, toen achtereenvolgens Schippers (tweede opdracht, 17-29 mei) en Tjeenk Willink (30 mei-27 juni) als informateur diverse coalitiopties onderzochten. Sprak Schippers nog enkele malen met alle fractievoorzitters, Tjeenk Willink beperkte zich vervolgens vooral tot gesprekken met de fractievoorzitters van VVD, CDA, ChristenUnie, GroenLinks en D66 – de partijen die op dat moment nog in aanmerking kwamen voor regeringsdeelname. Eenmaal sprak Tjeenk Willink ook nog achtereenvolgens met de fractievoorzitters van SP en PvdA om hun bereidheid tot kabinetsdeelname te onderzoeken (die was er niet), maar de overige fracties bleven buiten beschouwing. Wel informeerde Tjeenk Willink voorafgaand aan de afronding van zijn werkzaamheden de andere fractievoorzitters over zijn advies dat een volgende informateur moest worden aangewezen met de opdracht de mogelijkheden te onderzoeken om te komen tot een kabinet bestaande uit VVD, CDA, D66 en ChristenUnie.¹⁰²

De voortgang van de formatie is erbij gebaat dat de door de Kamer aangewezen informateur eigen afwegingen kan maken waar het gaat om de vraag welke fracties worden uitgenodigd.¹⁰³ Het betrekken van alle fracties bij een nieuwe fase kan in politiek, procedureel of democratisch opzicht soms wenselijk zijn, evenzeer zijn echter situaties denkbaar dat de informateur om redenen van efficiëntie of politieke opportuniteit ervoor kiest slechts een beperkt aantal fracties te betrekken bij zijn onderzoek.¹⁰⁴

4.3 Van de ene fase naar de volgende

Mede door de verwickelingen tussen 25 maart en 1 april (de notitie ‘positie Omtzigt, functie elders’ en de nasleep daarvan) verliep de overgang van de verkennende fase naar de aanstelling van de eerste informateur (conform het RvOTK, art. 11.1, lid 1) uiterst wanordelijk. De verkenning-Jorritsma/Ollongren werd noodgedwongen afgebroken, en de verantwoording hierover, in een brief aan de Kamervoorzitter,¹⁰⁵ en tijdens het debat op 1 april – vond pas plaats toen er inderhaast al een volgend koppel (Van Ark/Koolmees) was aangewezen. Dit tweede duo kwam door de genoemde omstandigheden niet tot uitvoering van verkennende werkzaamheden, laat staan tot een conclusie. De aanwijzing van de eerste informateur (Tjeenk Willink, op 6 april) vond dan ook niet plaats op basis

¹⁰⁰ Ze legde deze klacht via e-mail midden september neer bij Kamervoorzitter Bergkamp, en kwam er in het Kamerdebat over het eindverslag-Remkes op 5 oktober op terug.

¹⁰¹ Interview met Van der Plas.

¹⁰² Kamerstukken II 2018/19, 34 700, nr. 64, p. 14-21. Het lag niet voor de hand dat Kamp en Bos in 2012, Zalm in 2017 en Remkes en Koolmees in 2021 andere fracties bij hun onderzoek naar een specifieke coalitie zouden betrekken. Hetzelfde gold uiteraard voor de formateur (zowel in 2012 als in 2017 was dat Rutte).

¹⁰³ Dat was ook het antwoord van Kamervoorzitter Bergkamp op de kritiek van Van der Plas. E-mailwisseling 13 en 14 april 2021.

¹⁰⁴ Vgl.: Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 30.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2021/21, 35 788, nr. 4.

van een voorafgaand verslag van de verkenning, maar van een ‘herstart’ van de formatie tijdens een nieuw overleg van de fractievoorzitters (inmiddels formeel beëdigd) onder leiding van de Kamervoorzitter.

Analyse

Direct na het afbreken van de verkenning-Jorritsma/Ollongren, op 25 maart, verklaarde VVD-leider Rutte dat helemaal geen sprake meer kon zijn van een Kamerdebat over deze fase omdat de regels daarin niet voorzagen. Kamervoorzitter Arib verzocht op 26 maart de oud-verkenners echter alsnog een schriftelijk verslag te leveren,¹⁰⁶ en onder grote druk werd ook een plenair Kamerdebat over de verkennende fase afgedwongen. In dat debat, op 1 april, gaven behalve Jorritsma en Ollongren ook de op dat moment fungerende verkenners Van Ark en Koolmees inlichtingen aan de Kamer. Al eerder tijdens het debat hadden zij de Kamer schriftelijk geïnformeerd over hun werkzaamheden tot dan toe. Het afrondend schrijven van het tweede verkennersduo, dat na afloop van het debat naar de Kamer werd gestuurd, was zeer summier.¹⁰⁷

Er was geen verband tussen de verkenning en de aanwijzing van de eerste informateur, anders dan de met algemene stemmen aangenomen motie-Kaag c.s. van 1 april, die vroeg om aanwijzing van ‘een gezaghebbende, onafhankelijke informateur met een grotere afstand tot de actuele politiek en de partijen [...] die in gesprekken met vertegenwoordigers van alle fracties verkent op welke wijze de vorming van een coalitie kan plaatsvinden’.¹⁰⁸ Deze motie vormde uiteindelijk de overgang tussen de verkenning en de eerste informatiefase.

4.4 Afronding van elke fase: verslag en debat

Het al dan niet vermelden van de naam/namen van de volgende informateur(s) in het eindverslag van de informateur(s) kreeg tijdens de formatie van 2021 extra betekenis omdat deze niet in het eindverslag van de voorgaande informateur vermeld stond(en), maar voor aanvang van de Kamerdebatten wel via de media bekend raakte(n). Bij aanvang van het debat op 12 mei 2021 was dat het geval met de kandidatuur van Hamer. Eerdmans (JA21), Wilders (PVV), Azarkan (DENK) en Marijnissen (SP) maakten er vervolgens bezwaar tegen dat de aanwijzing een voldongen feit was voordat het debat was gevoerd.¹⁰⁹ Tijdens het debat van 7 september merkte Kamervoorzitter Bergkamp op dat weliswaar de naam van de volgende informateur (Remkes) al in de media rondging, maar dat de Kamer ‘aan zet’ was.¹¹⁰ Bij het begin van het Kamerdebat over het eindverslag-Remkes, op 5 oktober, bekritiseerde DENK-fractievoorzitter Azarkan het vooraf uitlekken van de namen van het volgende informateursduo (Remkes/Koolmees). De Kamervoorzitter gaf er blijk van deze ergernis te delen.¹¹¹

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 4.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 11 en 19.

¹⁰⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 18.

¹⁰⁹ Handelingen II 2020/21, 12 mei 2021, nr. 75, item 4, p. 1-4.

¹¹⁰ Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 8, p. 1.

¹¹¹ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 1.

Analyse

De eindverslagen van Tjeenk Willink, Hamer en Remkes bevatten geen naam of namen van de volgende informateur(s), zoals bij eerdere formaties wel gebruikelijk was.¹¹² Hier lijkt gevolg gegeven te zijn aan de kritiek die in april 2017 in de Kamer werd geuit over de voordracht van de volgende informateur in het eindverslag van de voorganger, waardoor de indruk werd gewekt dat de Kamer voor een voldongen feit werd gesteld.¹¹³ Tijdens het debat over het eindverslag van Tjeenk Willink, op 12 mei 2021, meende SGP-fractievoorzitter Van der Staaij juist dat vermelding van de naam van de volgende informateur de ergernis over het lekken van de naam via de media had kunnen voorkomen.¹¹⁴

De meningen van de geïnterviewden hierover liepen nogal uiteen. Een aantal betrokkenen had begrip voor de ergernis en vond dat alle fractievoorzitters voorafgaand aan het debat (en bekendwording in de media) zouden moeten worden geïnformeerd. Enkele van de fractievoorzitters die buiten het overleg dat leidde tot de kandidatuur van de volgende informateur waren gebleven maakten duidelijk dat zij het gewaardeerd zouden hebben indien ook zij waren gesondeerd of geïnformeerd, terwijl een andere fractievoorzitter weinig betekenis hechtte aan dergelijke hoffelijkheid: het was hem er eerder om te doen effectief invloed te hebben op de besluitvorming – en daar was hoe dan ook geen sprake van. Weer anderen begrepen wel dat de partijen die in de formatie leidend waren niet iedereen vooraf betrokken bij het sonderingsproces over de volgende informateur.

Aanbeveling

Vermeld in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s). Het is raadzaam om in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s) te vermelden. Daarbij zou tevens duidelijk gemaakt moeten worden door welke fracties deze voordracht wordt gesteund.¹¹⁵ Vermelding van de volgende informateur vergroot de transparantie en verantwoording over deze besluitvorming. Mocht het om wat voor reden ook bij afronding van het eindverslag niet mogelijk zijn om een (volgende) informateur te kandideren, dan verdient het aanbeveling dat onmiddellijk nadat formeel alsnog door partijen overeenstemming is bereikt over de naam van de nieuwe informateur, deze ook ter kennisneming wordt meegedeeld aan de andere fractievoorzitters.

4.5 Debat over het eindverslag van de informateur

De informateurs die tijdens de formatie van 2021 optraden waren tijdens de evaluatie eensgezind in hun grief dat het Kamerdebat na afloop van hun werkzaamheden helemaal niet ging over de inhoud van hun eindverslag. Zij meenden dat de Kamer (als geheel) hiermee kansen miste om daadwerkelijk

¹¹² In de formaties van 2012 en 2017 vormde alleen het verslag van informateur Schippers van 16 mei 2017 de uitzondering (Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 8), in alle andere eindverslagen stond de naam van de volgende (in)formateur(s) genoemd. Zie: Kamerstukken II 2012/13, 34 410, nr. 1, p. 5; Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 5; Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 1, p. 6; Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 19, p. 2; Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 25, p. 9; Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34.

¹¹³ Handelingen II 2016/17, 30 april 2017, nr. 80, item 13, p. 11. 50PLUS-fractievoorzitter Henk Krol merkte toen op: 'ik mag toch hopen dat het geen vast gebruik wordt dat de vertrekkende informateur de volgende aanwijst'. Zie ook het evaluatierapport van de kabinetsformatie-2017: Kamerstukken II 2018/19, 34 700, nr. 64, p. 40.

¹¹⁴ Handelingen II 2020/21, 12 mei 2021, nr. 75, item 7, p. 11, 18 en 21.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2018/19, 34 700, nr. 64, p. 44.

invloed uit te oefenen op de formatie, bijvoorbeeld door het indienen van beleidsinhoudelijke moties. (Zie ook de paragraaf over de regie.)

Analyse

Tijdens de Kamerdebatten over de eindverslagen van de informateurs Tjeenk Willink (12 mei) en Hamer (23 juni en 7 september) werd inderdaad nauwelijks ingegaan op de inhoud van die verslagen. De politieke gebeurtenissen en verhoudingen van het moment bepaalden de inhoud en het verloop van het debat. (Het verslag van informateur Remkes, van 5 oktober, kan hier buiten beschouwing blijven omdat het nauwelijks beleidsinhoudelijke kwesties behandelde.) Het eindverslag van de informateurs Remkes en Koolmees leidde op 16 december echter wel degelijk tot beleidsinhoudelijke discussies en de indiening van diverse moties die hierop aansloten. Het betrof nu immers concrete beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet; hiermee nam de politieke relevantie ervan toe.

Aanbeveling

De Kamer geeft bij aanvang van het debat over het eindverslag van de informateur(s) deze(n) de gelegenheid voor een toelichting op het eindverslag.

Een dergelijk inleidend statement geeft de oud-informateur(s) de gelegenheid een inhoudelijke toelichting te geven op het verslag.

4.6 Compartimentering formatiestukken

Nog op een ander concreet punt had de fasering impact op het verloop van de kabinetsformatie: het gebruik dat de documenten die geproduceerd zijn tijdens de ene fase beschouwd worden als een (letterlijk) afgesloten geheel, dat niet meer toegankelijk is voor de actoren van de volgende fase.

Deze zogeheten ‘compartimentering’ van de formatiestukken had gevolgen tijdens de kabinetsformatie van 2021. De stukken die behoorden bij de afgebroken verkenning-Jorritsma/Ollongren waren niet toegankelijk voor de verkenners Van Ark en Koolmees. Toen laatstgenoemden de Kamer op 26 maart schriftelijk informeerde over de stand van zaken, deden zij dat onder meer op basis van mededelingen van hun voorgangers. Omdat ook Jorritsma en Ollongren geen toegang meer hadden tot de stukken uit de eerste verkennende fase, moesten zij zich beroepen op hun eigen herinneringen en aantekeningen. Die bleken achteraf niet feilloos ten aanzien van het gesprek op maandag 22 maart met VVD-fractievoorzitter Rutte en het antwoord op de vraag of in dat onderhoud ook de naam van CDA-Kamerlid Omtzigt was genoemd.

Aangezien noch Jorritsma en Ollongren, noch Van Ark en Koolmees de betreffende stukken konden raadplegen, kwam zowel in de brief van de verkenners Van Ark en Koolmees van 26 maart als in het verslag van de oud-verkenners Jorritsma en Ollongren van 29 maart de achteraf onjuist gebleken mededeling te staan dat in het gesprek op 22 maart niet over Omtzigt was gesproken.¹¹⁶ Het droeg bij aan de achterdocht en het wantrouwen tijdens de formatie.

Analyse

De gedragsregel ten aanzien van de compartimentering is nergens vastgelegd, maar is gebruik sinds de kabinetsformatie van 2003. Donner, een van de twee informateurs tijdens de coalitieonderhandelingen over een CDA-PvdA-kabinet, nam na het afbreken van deze

¹¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 3 en 4.

informatiepoging de stukken behorend bij die fase mee naar huis opdat de concessies van het CDA uit deze fase onbekend zouden blijven voor de nieuwe gesprekspartners. Dat had het CDA anders in de volgende fase in een achterstandspositie kunnen brengen.

Het gebruik is om deze reden goed verdedigbaar. Niet goed verklaarbaar is echter waarom de oud-verkenners Jorritsma en Ollongren na 25 maart 2021 geen toegang meer kregen tot de stukken die ter tafel waren geweest tijdens hun eigen werkzaamheden, zoals zij tijdens het Kamerdebat op 1 april hebben gezegd¹¹⁷ (en tijdens de evaluatie herhaald). Dat had onzorgvuldigheden in de brieven aan de Kamer van 26 en 29 maart kunnen voorkomen.

In een van de evaluatiegesprekken is gesuggereerd dat indien de betrokken verkenners hadden aangedrongen, van de gedragslijn afgeweken had kunnen worden en toch tijdig inzage gegeven had kunnen worden in de betreffende stukken.¹¹⁸ Dat had in het bijzondere geval van de verkenning in maart 2021 problemen kunnen voorkomen.

Aanbeveling

De compartimentering ten aanzien van de formatiestukken wordt gehandhaafd.

De zogeheten compartimentering ten aanzien van de stukken die tijdens de verschillende fases van de formatie ter tafel zijn geweest wordt in principe gehandhaafd, maar als aan betrokkenen wordt gevraagd over een afgesloten fase inlichtingen te geven aan de Kamer, dan moet het voor hen mogelijk zijn toegang te krijgen tot desbetreffende stukken.

4.7 Volgorde: eerst ‘de inhoud’, dan het ‘wie-met-wie’?

Doorgaans wordt in kabinetsformaties eerst vastgesteld welke partijen bereid zijn om een coalitie te vormen, waarna programmatische onderhandelingen volgen die leiden tot een regeerakkoord tussen de fracties die het nieuwe kabinet ondersteunen. De gebeurtenissen tussen 25 maart en 1 april werkten echter dermate verstoring, dat deze gebruikelijke volgorde losgelaten moest worden. Tijdens de informatiefases-Tjeenk Willink en -Hamer lag vervolgens de nadruk min of meer noodgedwongen op ‘de inhoud’, omdat diverse blokkades van en door partijen en de verstoorde verhoudingen tussen de hoofdrolspelers een coalitiekeuze bemoeilijkten. De formatie kreeg pas vaart nadat eind september alsnog de coalitiekeuze was gemaakt. In haar eindverslag van 2 september concludeerde informateur Hamer dat de door haar voorganger Tjeenk Willink voorgestelde ‘gefaseerde benadering’ – eerst overeenstemming bereiken over de grote vraagstukken, dan de oplossingen ervan bezien en daarna pas de coalitiekeuze – slechts kan slagen ‘als partijen ook bereid zijn de inhoud voorop te stellen en dat is beperkt mogelijk gebleken. De blokkades die de partijen in juni tot een impasse brachten zijn na de inhoudelijke gesprekken echter toch weer de boventoon gaan vormen.’¹¹⁹

Sommige geïnterviewden lieten niettemin doorschemeren geporteerd te zijn voor een analyse van de voorliggende problemen en inventarisatie van de mogelijke oplossingen aan het begin van de formatie. Zij zagen nadelen in de gebruikelijke gang van zaken, waarbij na vaststelling van de coalitiekeuze het inhoudelijke vervolg vooral bestond uit het uitonderhandelen van regelingen, maatregelen en beleidspunten die niet noodzakelijkerwijs samenhang hoefden te hebben en die in de uitvoering bezwaren kenden.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau zou er de voorkeur aan geven wanneer al voor de verkiezingen zou worden bepaald op welke wijze de inhoudelijke kennis van bijvoorbeeld de drie

¹¹⁷ Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 60-61 en 65 (mededelingen Ollongren)

¹¹⁸ Interview met Schrover.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2020/2, 35 788, nr. 46, p. 11.

planbureaus betrokken zou kunnen worden in het formatieproces. Dat zou kunnen bijdragen aan het 'gelijke speelveld' tussen de partijen.¹²⁰

Analyse

De gewijzigde volgorde tijdens de formatie-2021 (eerst 'inhoud', dan coalitiekeuze) was ingegeven door de politieke omstandigheden. In de fase april tot half augustus werd veel inhoudelijk-inventariserend werk verricht en stelden de informateurs Tjeenk Willink en Hamer vast dat de inhoudelijke verschillen tussen de zes middenpartijen overbrugbaar waren.¹²¹ Midden augustus kwamen VVD en D66 zelfs tot een hoofdlijnenstuk, dat volgens enkele betrokkenen tijdens de informatie-Remkes/Koolmees nog steeds van betekenis was. De formatie kreeg echter pas vaart nadat eind september de coalitiekeuze gemaakt was. Blijkbaar is dat, in zijn algemeenheid, het moment waarop de meeste betrokken partijen bereid zijn hun kaarten op tafel te leggen. Deze gang van zaken kan ook verklaren waarom tijdens de Kamerdebatten over de eindverslagen van de informateurs Tjeenk Willink en Hamer niet of nauwelijks over de inhoudelijke aspecten van die verslagen werd gedebatteerd en tijdens het debat over het eindverslag-Remkes/Koolmees wel – zie boven.

Dat het omdraaien van de volgorde (eerst programma, dan coalitiekeuze) wel degelijk resultaat kan hebben, bleek tijdens de formatie van 1994. Na het stranden van relatief langdurige onderhandelingen tussen PvdA, VVD en D66 bleken ook alternatieve coalities (met daarin het CDA) niet mogelijk, waardoor een impasse dreigde te ontstaan. De knoop werd ontward door de leider van de grootste fractie – tevens de demissionair minister van Financiën – als informateur een proeve voor een regeerakkoord te laten opstellen, waarop de vier grootse fracties (PvdA, CDA, VVD, D66) konden reageren en aanhaken. Hierop kwam alsnog het eerste 'parse' kabinet tot stand.¹²² Ook hier kwam het dus tot een omdraaiing van de gebruikelijke volgorde door de politieke omstandigheden, die de gebruikelijke chronologie doorkruiste.

Dat deze omgekeerde volgorde geen garantie op succes is, bewees de kabinetsformatie van 1963. Nadat informateur C.P.M. Romme op basis van een programvergelijking inhoudelijk inventariserend voorwerk had verricht, leidden besprekingen tussen KVP, PvdA, VVD, ARP en CHU niet tot een coalitiekeuze omdat geen van de betrokken partijen zich van tafel wenste te laten sturen. Formateur W.L.P.M. de Kort (KVP) nam vervolgens eigenhandig een beslissing waaraan geen inhoudelijke maar louter een politieke afweging ten grondslag lag. Het leidde tot een breuk in de formatie die een tussenronde door L.J.M. Beel als informateur noodzakelijk maakte.¹²³

Coalities komen tot stand als de betrokken Kamerfracties er voldoende vertrouwen in hebben dat zij een deel van hun programma kunnen realiseren en zich daarbij gesteund weten door hun achterban. Daarbij speelt zowel de partijpolitieke samenstelling als het beleidsprogramma een rol. Tijdens de formatie van 2021 bleek dat het wel in deze volgorde moest.

VERZAMELDE AANBEVELINGEN PARAGRAAF 4

Vermeld in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s).

Het is raadzaam om in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s) te vermelden. Daarbij zou tevens duidelijk gemaakt moeten worden door welke

¹²⁰ Interview met Putters en Olde Monnikhof.

¹²¹ Zie de eindverslagen van Tjeenk Willink (30 april) en Hamer (22 juni en 2 september).

¹²² Van Kessel, "'Een gewoon parlementair meerderheidskabinet'", p. 248 en verder.

¹²³ Van Kessel, 'Confessioneel-liberale samenwerking geprolongerd'. Vergelijkingen met de weigering van VVD en CDA om niet te beginnen aan onderhandelingen met de PvdA en GroenLinks, eind augustus 2021, dringen zich hier op.

fracties deze voordracht wordt gesteund. Vermelding van de volgende informateur vergroot de transparantie en verantwoording over deze besluitvorming. Mocht het om wat voor reden ook bij afronding van het eindverslag niet mogelijk zijn om een (volgende) informateur te kandideren, dan verdient het aanbeveling dat onmiddellijk nadat informeel alsnog door partijen overeenstemming is bereikt over de naam van de nieuwe informateur, deze ook ter kennisneming wordt meegedeeld aan de andere fractievoorzitters.

De Kamer geeft bij aanvang van het debat over het eindverslag van de informateur(s) deze(n) de gelegenheid voor een toelichting op het eindverslag.

Een dergelijk inleidend statement geeft de oud-informateur(s) de gelegenheid een inhoudelijke toelichting te geven op het verslag.

De compartimentering ten aanzien van de formatiestukken wordt gehandhaafd.

De zogeheten compartimentering ten aanzien van de stukken die tijdens de verschillende fases van de formatie ter tafel zijn geweest wordt in principe gehandhaafd, maar als aan betrokkenen wordt gevraagd over een afgesloten fase inlichtingen te geven aan de Kamer, dan moet het voor hen mogelijk zijn toegang te krijgen tot desbetreffende stukken.

5. Transparantie

Zoals een democratische rechtsstaat ‘geheimen’ nodig heeft om volwaardig te kunnen functioneren,¹²⁴ geldt dat ook voor de kabinetsformatie. Ook daar is transparantie geen doel op zich. Belangrijk is natuurlijk dat er na afloop van het formatieproces ten volle en in de openbaarheid verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst daarvan. Bovendien wordt het – zeker nadat de Koning uit het proces is gehaald in 2012 – passend geacht dat er over het verloop van het proces zoveel mogelijk transparantie wordt betracht. Sterker, dat was een expliciete doelstelling van de procedurewijziging van 2012.¹²⁵

De totstandkoming van een nieuw kabinet heeft zich altijd door een grote mate van beslotenheid en vertrouwelijkheid gekenmerkt. Om de kans op een succesvolle uitkomst te vergroten, vindt het proces van bespreken en onderhandelen tussen politieke partijen plaats buiten de openbaarheid. In de geschiedenis van de formaties zijn wel pogingen gedaan om een grotere transparantie te creëren, maar die kregen geen navolging. Zo gaven tijdens de formatie van 1998 de drie onderhandelende fractievoorzitters regelmatige ‘persbriefings’, maar over deze vondst werd door journalisten nogal lacherig gedaan en ze werd tijdens de formatie van 2002 ook niet herhaald.¹²⁶ Tijdens de formatie van 2017 gaf informateur Schippers aanvankelijk nog wekelijkse persconferenties, maar deze werden evenmin als zeer nuttig ervaren. Zalm, die later in de formatie optrad als informateur, zag er dan ook vanaf.¹²⁷

Daarbij geldt het adagium dat niets akkoord is totdat alles akkoord is. Openbaarmaking van tussentijdse resultaten verstoort dat proces. Terugkomen van eerdere concessies of posities opgeven die eerder als niet-onderhandelbaar werden neergezet (mogelijk in het licht van nieuw totaalpakket) wordt dan gezien als gezichtsverlies. Vertrouwelijkheid vormt dan ook het uitgangspunt tijdens het formatieproces.

Toch kan er – blijkbaar – aanleiding zijn om openheid te eisen en af te dwingen. Hiervan was eind maart 2021 volgens een overgrote meerderheid van de Kamer sprake, toen besloten werd alle stukken van de verkenningsfase-Jorritsma/Ollongren vrij te geven. Een onvoorziene en veel ongemak scheppende situatie was het gevolg, waarvan de ervaren onveiligheid ook in toekomstige formaties als potentieel risico nog zal na-ijlen – niet alleen bij politici, maar ook bij betrokken ambtenaren van wie de notities eveneens openbaar gemaakt werden.¹²⁸

Transparantie in 2012 en 2017

Bij de evaluaties van de formaties van 2012 en 2017 werd het thema transparantie vanuit andere invalshoeken belicht. In 2012 betrof het vooral de positieve ambitie om het proces – dat niet langer via tussenkomst van de Koning verliep – opener (en dus democratischer) te maken. Ook in 2012 werd het overigens vanzelfsprekend gevonden dat de politieke component van het formatieproces – de onderhandelingen tussen de beoogde coalitiepartijen over programma en personele invulling van het nieuwe kabinet – achter gesloten deuren bleven plaatsvinden. De gesloten en voortvarende onderhandelingen in 2012 – buiten de onderhandelaars, hun secondanten en de informateurs werd

¹²⁴ Paul Frissen, *Het geheim van de laatste staat*.

¹²⁵ Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 128-139. Overigens blijkt uit de openbare beëdigingen van het nieuwe kabinet dat ook het ‘koninklijke’ deel van de formatie tegenwoordig gezien mag worden. Tot 2012 vond die beëdiging achter gesloten deuren plaats.

¹²⁶ Van Kessel, “Gruppenbild mit Dame”, p. 275-276.

¹²⁷ Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 52 en 55-56. Ook de kabinetsformaties van 1972/1973, 1977 en 1981 waren veel opener. De betrokken fracties, en soms ook de (in)formateur(s), zochten toen opzichtig en veelvuldig de publiciteit om hun politieke doelen te bevorderen. Zie: Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 213-214.

¹²⁸ Zie verder de paragraaf over ambtelijke ondersteuning.

niemand betrokken bij de besprekingen¹²⁹ – leverden aan het eind zelfs problemen op, toen in beide coalitiepartijen onvrede ontstond over enkele in het regeerakkoord gedane concessies.

De grotere transparantie manifesteerde zich tijdens de formatie van 2012 vooral op procedurele momenten. De eerste bijeenkomst van de fractievoorzitters onder leiding van de Kamervoorzitter was weliswaar niet transparant voor de buitenwacht, maar wel voor de deelnemers. Ook het uitbrengen van de eindverslagen van de verkenner, informateur(s) en de formateur aan de voorzitter van de Tweede Kamer gebeurde voortaan in de openbaarheid. Dat was een verschil met de praktijk van voor 2012, toen deze verslagen in de beslotenheid van het paleis werden uitgebracht aan de Koning. Openbaar was ook de aanwijzing van de (in)formateur(s). Dat gebeurde in een plenair Kamerdebat. Dat nam overigens niet weg dat een Kamermeerderheid achter de schermen voorafgaand aan het debat al instemming met de voordracht had veiliggesteld. Het debat had niettemin wel een functie als openbare bevestiging van deze voordracht.

In de evaluatie van de kabinetsformatie van 2017 kwam het thema transparantie terug, dit keer met het oog op de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer gedurende de onderhandelingen en (vooral) vanwege het openbaar maken van het zogeheten formatiedossier, dat alle relevante stukken omvat betreffende de kabinetsformatie. Dit formatiedossier stond in de nasleep van de formatie van 2017 vooral in de belangstelling vanwege de toen politiek actuele discussie over het in het regeerakkoord opgenomen voorstel om de dividendbelasting af te schaffen.¹³⁰

Transparantie tijdens de formatie van 2021

Toen uit een op 25 maart onbedoeld openbaar geworden notitie de suggestie was op te maken dat tijdens de verkenning gesproken was over een ‘functie elders’ voor het kritische CDA-Kamerlid Omtzigt, eiste de Tweede Kamer op 31 maart openbaarmaking van *alle* aantekeningen die in de verkenningfase tijdens de gesprekken met fractievoorzitters waren gemaakt. Tijdens vier opeenvolgende regelingen van werkzaamheden was een politiek-psychologische dynamiek ontstaan die had geleid tot die eis.¹³¹ Nadat PVV-fractievoorzitter Wilders hierom nadrukkelijk had gevraagd, wilde – zo analyseerden enkele geïnterviewden – geen van de andere fractievoorzitters de verdenking op zich laden iets te ‘verbergen’ te hebben. Het gevolg was dat zowel informatie die door de fractievoorzitters in vertrouwen was verstrekt als (ambtelijke) notities die voor intern gebruik waren bedoeld ineens in de openbaarheid kwamen.

Rutte had op 31 maart nog een andere oplossing gesuggereerd – openbaarmaking van zijn eigen gespreksverslag en ‘scannen’ van de andere verslagen op de naam Omtzigt door de Kamervoorzitter – maar hij werd daarop door enkele fractievoorzitters weggehoond. Rutte was zelf onderdeel van de discussie, het voorstel werd alleen daarom al niet vertrouwd. Zijn analyse bleek niettemin profetisch:

‘Ik maak mij grote zorgen. Als mensen in vertrouwelijkheid hebben gesproken en misschien ook dingen hebben gezegd over collega’s – je weet het niet – die daar genoteerd zijn, niet met de bedoeling om dat ooit naar buiten te brengen, en als dat wel naar buiten zou komen, dan loop je het risico dat wij de komende weken eindeloos bezig zijn om persoonlijke verhoudingen te repareren. Dan kunnen we niet werken aan de formatie van een nieuw kabinet. Dit land moet uiteindelijk ooit een keer weer door een missionair kabinet geregeerd worden.’¹³²

¹²⁹ Bovend’Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 136

¹³⁰ Bovend’Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 61-76 en 91-110.

¹³¹ Handelingen II 2020/21, 31 maart 2021, nr. 63, items 1, 7, en 9.

¹³² Handelingen II 2020/21, 31 maart 2021, nr. 63, item 9.

Ter verklaring van de gebeurtenissen op 31 maart moet gewezen worden op de politieke context. Kamerleden, vooral maar zeker niet alleen van de kant van de oppositie, hadden zich de voorafgaande jaren regelmatig publiekelijk beklagd over de geringe bereidheid van de regering om de Kamer te voorzien van de benodigde informatie. De kritiek speelde tijdens de zoektocht naar 'het bonnetje van Teeven' (2014-2017), de stukken over de afschaffing van de dividendbelasting (2018) en meer recent bij de pogingen van met name Omtzigt (toen nog CDA), Leijten (SP) en Azarkan (DENK) om inzage te krijgen in (vooral ambtelijke) documenten met betrekking tot de kinderopvangtoeslagenaffaire. Het leidde bij veel Kamerleden tot een algemeen wantrouwen ten aanzien van de bereidheid tot openheid van de kant van het kabinet, waarbij eind 2020 de term 'Rutte-doctrine' opgeld deed.

De openbaarmaking van de stukken van de verkenning leidde achteraf overigens niet alleen tot ongemak vanwege de aantekening 'positie Omtzigt, functie elders', ook andere 'aandachtspunten' zoals 'linkse partijen houden elkaar niet echt vast' en 'onderhandelingsstijl Hoekstra' deden de wenkbrauwen fronsen. De openbaarmaking van een overzicht met posities van betrokkenen had eveneens repercussies. De veronderstelde toegeeflijkheid van GroenLinks-fractievoorzitter Klaver in zijn gesprek met de verkenner werd een politiek gegeven. Tijdens de evaluatie wees Klaver er zelf op dat de gespreksverslagen een 'interpretatie' waren van zijn positie, niet de feitelijke weergave ervan.¹³³

De meeste geïnterviewden hadden achteraf grote bedenkingen bij de openbaarmaking van alle stukken van de verkenning.¹³⁴ Zij meenden er tijdens de regelingen van 31 maart echter vanwege de politieke dynamiek niet op te hebben kunnen ingrijpen. Er werd door die transparantie en door het daaropvolgende Kamerdebat niettemin ontegenzeggelijk schade aangericht in de onderlinge relaties. Ook het vertrouwen van de burgers in 'de politiek' nam hierdoor af.¹³⁵ Hier bleek dat meer of absolute transparantie niet zonder meer leidt tot meer vertrouwen in de politiek, het tegendeel leek eerder waar.¹³⁶

Bij nog een andere gelegenheid kwam het tijdens de formatie tot voortijdige openbaarmaking van vertrouwelijke stukken. Eind april wist RTL de hand te leggen op passages uit ministerraadsnotulen over de toeslagenaffaire. Hoewel deze notulen conform de Archiefwet 1995 pas na twintig jaar openbaar behoren te worden, leidde de politieke turbulentie als gevolg van de onthulling door RTL tot vervroegde vrijgave van deze stukken. De citaten uit de notulen van diverse ministers (Koolmees, Hoekstra, Ollongren, Van Nieuwenhuizen) creëerden het beeld dat het kabinet zich stoorde aan de al te kritische houding van sommige Kamerleden van coalitiefracties en dat overwogen werd de Kamer minder dan volledig te informeren. De inhoud van de notulen werd onderwerp van een Kamerdebat op 29 april.

Overigens keerde de vertrouwelijkheid snel terug in het formatieproces, toen Tjeenk Willink tijdens de persconferentie bij zijn aantreden als informateur aankondigde dat hij ook weer 'gewoon' vertrouwelijke gesprekken zou gaan voeren, als hij dat zinvol achtte. Hoewel het ook kritiek uitlokte,¹³⁷ zagen enkele betrokkenen dat als een belangrijk moment in de richting van een normalisering van het proces.¹³⁸

Tijdens de fase van de onderhandelingen tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie was weer sprake van een traditionele 'radiostilte'. Er lekte ook niets naar buiten over het regeerakkoord dat ook maar enigszins een betrouwbare status had, zo meende een toenmalig parlementair

¹³³ Interview met Klaver.

¹³⁴ Uitzonderingen waren Wilders en Eerdmans.

¹³⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu onderzoek Burgerperspectieven 2021*, kwartaal 2.

¹³⁶ Zie ook: Den Uijl en Frissen, 'Transparantie, representatie en vertrouwen'.

¹³⁷ Zie de motie-Eerdmans/Wilders van 6 april 2021 die vroeg om openbaarmaking van de gespreksverslagen aan het eind van de informatieopdracht: Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 22. De motie werd aangenomen met slechts de stemmen van FvD en 50PLUS tegen.

¹³⁸ Interview met Heerma.

journalist.¹³⁹ De meningen waren ook verdeeld over de mogelijkheden van de Kamer om in deze fase meer geïnformeerd te worden over de voortgang van het proces. Bij de oppositie groeide de ergernis over het uitblijven van inlichtingen en over de weinig inhoudelijke reacties van de informateurs op verzoeken daartoe. De indiening van het voorstel-Omtzigt/Eerdmans/Dassen tot wijziging van het RvO om voortaan vijftig leden te laten volstaan voor een debataanvraag met de informateur(s), moet ook in dat licht worden gezien.¹⁴⁰

De geïnterviewden die aan de onderhandelingstafel hadden gezeten, moesten erkennen dat een grotere mededeelzaamheid over de voortgang geen serieuze optie was. Tijdens het debat over het coalitieakkoord, op 16 december, stelde oud-informateur Remkes: 'Wij geloven niet in onderhandelingen in het openbaar [...]. Je zou zelfs kunnen betogen dat de grote openheid uit de eerste fase van de formatie heeft gezorgd voor vertraging, omdat iedereen zich vervolgens in de loopgraven groef voor de buitenwereld.'¹⁴¹

In ogenschouw moet worden genomen dat er tenminste het *risico* bestaat dat dat sommige partijen, die een andere uitkomst van de formatie voor ogen hebben dan de richting waarin op dat moment wordt gewerkt, er ook in hun opvragen van informatie niet op uit zijn om dat traject verder te helpen maar om dat proces juist te verstoren.

Analyse

Om een voorspoedige kabinetsformatie die tevens beantwoordt aan democratische maatstaven te garanderen, is handhaving van een paar fundamentele en praktische uitgangspunten noodzakelijk. Allereerst geldt dat inhoudelijke besprekingen over een regeer- of coalitieakkoord gebaat zijn bij vertrouwelijkheid; betrokkenen moeten hier ook helder over zijn. Van partijen wordt gevraagd om los te komen van opvattingen en stellingen die tijdens de verkiezingsstrijd zijn betrokken, op zoek naar een mogelijk compromis. Dat gaat moeilijk in de openbaarheid. Na afronding van de (in)formatieopdracht en tijdens het debat over de regeringsverklaring volgt in een plenair Kamerdebat de verantwoording. Daarnaast dient er tussentijds zo groot mogelijke transparantie te zijn over het proces. Dat manifesteert zich vooral tijdens overgangsmomenten aan het begin en eind van elke fase.

De fractievoorzitters moeten erop kunnen vertrouwen dat de gesprekken met de verkenners en de informateur(s) vertrouwelijk zijn. Indien dat niet gegarandeerd is, valt te vrezen dat de politiek-inhoudelijke gesprekken zich verplaatsen naar een andere informele setting.¹⁴² De gang van zaken op 31 maart getuigde in dit opzicht van een ernstige procedurele onzorgvuldigheid, die niet voor herhaling vatbaar is. Bij een volgende formatie moet vooraf nadrukkelijk afgesproken en bevestigd worden dat formatiegesprekken vertrouwelijk zijn en dat die discretie niet tussentijds wordt opgeheven. Betrokkenen moeten gezamenlijk ermee instemmen welke informatie naar buiten kan worden gebracht.

Niet uit te sluiten valt echter dat betrokkenen in reactie op het besluit van de Kamer op 31 maart 2021 om vertrouwelijke stukken herhaling vrezen. Dat zou kunnen leiden tot grote terughoudendheid bij politici en bij de ambtenaren die deel uitmaken van het Bureau Kabinetsformatie. Het is aan de Kamer om in toekomstige gevallen waarin een dergelijke openbaarmaking aan de orde komt een passende risico-inschatting te maken, en alle consequenties daarbij te doordenken.

¹³⁹ Interview met Meeus.

¹⁴⁰ Zie: Kamerstukken II 2021/22, 35 980, nrs. 1-2.

¹⁴¹ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 20.

¹⁴² Hiervoor werd in de jaren zestig al gewaarschuwd. Toxopeus (VVD) wees in 1967 op de risico's: 'De openheid en de openbaarheid doen achter zich soms nieuwe geheimhouding oprijzen. Mensen, die weten, dat iets zal worden gepubliceerd, houden hiermede soms rekening.' Uit: Van Baalen: *Een rituele dans*, p. 15.

AANBEVELING

De vertrouwelijkheid tijdens de formatiegesprekken wordt consequent in acht genomen.

Alle tijdens de kabinetsformatie gevoerde gesprekken zijn vertrouwelijk, zowel die plaatsvinden onder leiding van een verkenner als die onder leiding van informateurs en formateur.

Vertrouwelijkheid is een voorwaarde voor succesvolle gesprekken en onderhandelingen.

Betrokkenen kunnen gezamenlijk besluiten welke informatie wél naar buiten wordt gebracht.

Verantwoording over het proces vindt plaats tijdens de Kamerdebatten aan het eind van elke fase, waarna een nieuwe fase kan starten. Tijdens die ‘transitiemomenten’ in het proces wordt maximale openheid betracht. Dat gebeurt door middel van de eindverslagen van verkenner, informateur(s) en formateur, en in de debatten die de Kamer hierover voert.

6. Onderhandelaars, secondanten en zijtafels

Lange tijd waren formatieonderhandelingen exclusief een zaak voor de politieke leiders. Tot in de jaren vijftig waren er fractieleiders die hun fractiegenoten slechts spaarzaam informeerden over de voortgang. Zo antwoordde H.W. Tilanus, van 1939 tot 1963 voorzitter van de CHU-Tweede Kamerfractie, eens op een vraag van zijn prominente partijgenoot C.W.I. ('Freule') Wttewaall van Stoetwegen naar de stand van zaken in de formatie: 'Freule, dat is politiek en daar hebt u niets mee te maken. Politiek, dat doe ik zelf.' Begin augustus 1977, tijdens de formatieonderhandelingen van PvdA, CDA en D'66 in 1977, liet CDA-leider Dries van Agt zich echter vergezellen door financieel specialist Rinus Peijnenburg. Zijn fractiegenoten vreesden dat hun voorman op dat terrein zou worden afgetroefd door tegenstrever Joop den Uyl – een afgestudeerd econoom. Vervolgens namen ook Den Uyl zelf en Jan Terlouw (D'66) hun financieel woordvoerders mee naar de onderhandelingstafel: Dick Dolman en Erwin Nypels. Mede als gevolg hiervan konden op het terrein van de financiële politiek sneller besluiten worden genomen (al zou men dat vanwege de duur van die formatie – bijna zeven maanden – niet zeggen) omdat niet de hele fractie geraadpleegd hoefde te worden.¹⁴³

In de hiernavolgende periode wisselde de assistentie van de politieke leiders nogal; pas tijdens de formatie van het kabinet-Balkenende IV (2006/2007) vestigde zich de praktijk dat de politieke voorlieden een vaste secondant meenamen naar de onderhandelingstafel.¹⁴⁴ In 2017, tijdens de onderhandelingen tussen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, had een van de hoofdonderhandelaars – Rutte zelf – wegens verplichtingen als (demissionair) minister-president zijn positie aan de onderhandelingstafel grotendeels overgelaten aan zijn secondant Zijlstra.¹⁴⁵

Deze ontwikkeling leek zich door te zetten tijdens de formatie van 2021. Onder andere vanwege hun bezigheden als minister in het demissionaire kabinet delegeerden de partijleiders Rutte en Kaag het werk aan het 'hoofdlijnenstuk' van VVD en D66 (zoals geformuleerd in de tweede opdracht aan informateur Hamer) grotendeels aan hun secondanten Hermans en Jetten. In de fase van de onderhandelingen tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie in de periode oktober tot begin december 2021 waren met name Rutte en Hoekstra regelmatig afwezig, waarbij de informateurs (of informateur; wegens andere verplichtingen ontbrak ook Remkes geregeld) verder overlegden met de secondanten. Ook Schouten, secondant van Segers, maakte deel uit van het demissionaire kabinet; zij ontbrak echter zelden aan de onderhandelingstafel.¹⁴⁶

Bevindingen formatie 2021

Tijdens de evaluatie is aan betrokkenen gevraagd naar de gevolgen van deze (in ieder geval ogenschijnlijk) grotere inbreng van de secondanten – die het over het algemeen goed met elkaar konden vinden, zo was het algemeen oordeel van de geïnterviewden die aan tafel hadden gezeten.

¹⁴³ Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 57 en 142; Van Merriënboer, 'De moeder van alle formaties', p. 39.

¹⁴⁴ Reiding, 'Een christelijk-sociaal verstandshuwelijk', p. 427. Tijdens de formatie van 2010 maakten de onderhandelaars tijdens de kortstondige fase-Paars-Plus gebruik van wisselende secondanten. Tijdens de besprekingen tussen VVD, PVV en CDA namen de drie fractievoorzitters vaste secondanten mee – zij het dat bij het CDA tussentijds, als bekend, een wisseling plaatsvond die grote politieke betekenis kreeg. Zie: Van Kessel, "'Doe dit onze partij niet aan'", p. 484-491.

¹⁴⁵ Opgemerkt moet worden dat in 2017 Rutte de enige was met dergelijke kabinetsverplichtingen. Alle andere onderhandelaars (inclusief de secondanten) waren lid van de Tweede Kamer. In 2021 was dat diverser: zowel Rutte, Hoekstra als (secondant) Schouten maakte deel uit van het demissionaire kabinet.

¹⁴⁶ Toch deed zich op 14 oktober het opmerkelijke feit voor dat de informateurs overlegden met de secondanten, waarbij Segers Schouten verving omdat de laatste andere verplichtingen had.

Een ervaringsdeskundige meende dat de verschillen tussen 2017 en 2021 vooral optisch waren; secondanten hadden in zijn herinnering ook bij de vorige formatie al een grote rol – zij het dat die minder zichtbaar was.¹⁴⁷ Een andere betrokkene dacht dat de secondanten in 2021 wel degelijk een grotere rol hadden dan in 2017.¹⁴⁸ Door de regelmatige afwezigheid van de partijleiders, vooral in de fase-Remkes/Koolmees, was hun aanwezigheid prominenter. Bovendien was de harmonie die leek te ontbreken tussen enkele hoofdrolspelers wel aanwezig tussen de secondanten. Hun inbreng was dus bevorderend voor het proces.

Waar Rutte, Kaag en Hoekstra geen probleem zagen in een belangrijke rol voor de secondanten,¹⁴⁹ meenden Segers, Jetten, Schouten en Koolmees dat een grotere deelname van de partijleiders aan de onderhandelingen toch te prefereren is. Het kan tijdwinst opleveren omdat zij uiteindelijk toch akkoord moeten gaan met de onderhandelingsresultaten en het leidt bovendien tot een grotere internalisering van het eindresultaat bij die politieke voorlieden.¹⁵⁰

Zijtafels

Sinds 1963 is de kabinetsformatie meer en meer een zaak voor Kamerfracties geworden: na programmatische onderhandelingen sluit een aantal fracties een regeerakkoord, dat dient als basis voor de kabinetssamenwerking. Dat daarbij de fractievoorzitters leidend zijn, is hierboven al beschreven. Dat sinds enkele decennia ook de andere leden van de coalitiefracties een rol zijn gaan spelen, bleek al uit de toegenomen inbreng van de secondanten. Sinds de coalitiebesprekingen tussen CDA en VVD tijdens de formatie van 1982¹⁵¹ is het niet ongewoon dat ook andere fractieleden in werkgroepen een inhoudelijk aandeel leveren aan de totstandkoming van het regeerakkoord. Daarvoor zijn in de loop der tijden diverse vormen en benamingen gehanteerd: werkgroepen, wisselende secondanten (zoals de PvdA tijdens de formatie van 2003 of tijdens de Paars-Plusfase in 2010)¹⁵², maar sinds 2017 wordt gesproken van ‘zijtafels’, waar deelonderwerpen en conceptteksten worden voorbereid.

Deze ‘zijtafels’ vergroten de betrokkenheid (en het commitment) van de fracties aan het eindresultaat, maar heeft volgens critici wel als nadeel dat het afbreuk doet aan het dualisme. De impact van een grotere rol van de fracties bij de totstandkoming van een regeerakkoord kan verschillen: het kan de efficiëntie bevorderen omdat vraagstukken inhoudelijk goed voorbereid op de hoofdtafel komen, anderzijds kan het de detailzucht en het berijden van stokpaardjes door fractiespecialisten bevorderen. Tijdens de kabinetsformatie van 1998 verzuchtte informateur Wim Kok ooit wanhopig: ‘Kunnen die werkgroepen niet gewoon worden afgeschaft?’¹⁵³

De formatie van 2017 was in dit opzicht een reactie op die van 2012, toen het regeerakkoord een exclusieve zaak was van de vier onderhandelaars (Rutte/Blok en Samsom/Dijsselbloem) en de twee informateurs (Kamp/Bos). De inbreng van de andere leden van de fracties van VVD en PvdA was minimaal geweest, hetgeen bij beide partijen tot veel interne onvrede had geleid.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Interview met Heerma (secondant in 2017 en 2021).

¹⁴⁸ Interview met Schouten (secondant in 2017 en 2021).

¹⁴⁹ Interviews met Rutte, Kaag en Hoekstra. Rutte en Kaag stelden dat hun secondanten gemandateerd waren om op onderdelen tot overeenstemming te komen met de andere fracties.

¹⁵⁰ Interviews met Segers, Jetten, Schouten en Koolmees.

¹⁵¹ Tijdens de informatie-Scholten prepareerden twee werkgroepen bestaande uit Kamerleden van CDA en VVD onderdelen van het regeerakkoord van het kabinet-Lubbers I. Zie: Van Griensven, ‘Eendracht, daadkracht, non-nonsens’, p. 142-149.

¹⁵² Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 357-358 en 462-463.

¹⁵³ Van Kessel, ‘Gruppenbild mit Dame’, p. 278.

¹⁵⁴ Van Kessel, ‘Volgens nieuwe regels’, p. 515 en 520-521.

Bevindingen formatie 2021

Die per onderwerp georganiseerde ‘zijtafels’ van fractiespecialisten werden in 2021 doorgaans ingesteld door de secondanten en konden verschillende verschijningsvormen krijgen. Vanwege de coronamaatregelen kwamen ze soms zelfs niet eens fysiek bijeen. Ze leverden veel voorbereidend werk voor de ‘hoofdtafel’, waar de beslissingen vielen.

De oordelen van de personen die tijdens de fase-Remkes/Koolmees aan de onderhandelingstafel hadden gezeten over de effecten van de zijtafels liepen uiteen. Volgens een van de informateurs leidde de werkwijze soms vertragend, omdat fractiespecialisten ‘hobbyisme’ gingen bedrijven.¹⁵⁵ Volgens anderen werkte de inbreng vanuit de fracties juist versnellend, omdat de knelpunten kant en klaar op tafel kwamen.¹⁵⁶ Weer andere geïnterviewden zagen vooral een zeer divers beeld: de ene zijtafel was succesvoller dan de andere.¹⁵⁷ Een van de geïnterviewden vond het vooral van belang dat op die manier de rest van de fractie werd meegenomen.¹⁵⁸

¹⁵⁵ Interview met Remkes.

¹⁵⁶ Interviews met Rutte en Heerma.

¹⁵⁷ Interviews met Kaag en Hermans.

¹⁵⁸ Interview met Jetten.

7. Ambtelijke ondersteuning

Al ruim vijftig jaar wordt tijdens de kabinetsformatie gebruik gemaakt van ambtelijke ondersteuning vanuit het departement van Algemene Zaken, dat tegenwoordig 'Bureau Kabinetsformatie' wordt genoemd. Het gaat hier dus om een in de praktijk gegroeide gewoonte. Sinds de kabinetsformatie van 1971 worden door het ministerie van Algemene Zaken twee raadadviseurs (tijdens de formaties van 2017 en 2021 werden het er gaandeweg drie) uitgeleend ter ondersteuning van de (in)formateur(s) – en sinds 2012 ook van de verkenner. Bij de detachering van de raadadviseurs wordt steeds gezocht naar een combinatie van financiële en sociaaleconomische kennis en expertise op het terrein van het openbaar bestuur en staatsrecht. Van het Bureau Kabinetsformatie maakt tevens deel uit de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst, die verantwoordelijk is voor de communicatie met de media. De mededelingen die namens verkenner, informateur en formateur uitgaan, worden gedaan onder de vlag van het 'Bureau Woordvoering Kabinetsformatie', dat onderdeel is van het Bureau Kabinetsformatie.¹⁵⁹

Voor de duur van de kabinetsformatie worden deze ambtenaren van Algemene Zaken afgescheiden van het departement (intern wordt wel gesproken van een 'firewall' of 'Chinese Wall'), waardoor ze niet langer onder de verantwoordelijkheid vallen van de secretaris-generaal van Algemene Zaken maar gedetacheerd zijn aan de Tweede Kamer. Daar ressorteren ze onder de griffier van de Tweede Kamer, waardoor er geen gezagsverhouding is tussen het Bureau Kabinetsformatie en de (voorzitter van de) Tweede Kamer. Voorheen is nauwelijks kritiek geweest op deze constructie, en al zeker niet van direct betrokkenen (verkenners, (in)formateurs en onderhandelaars).¹⁶⁰ Als min of meer vanzelfsprekend zijn ook tijdens de formatie van 2021 de gedetacheerde ambtenaren ter beschikking gesteld aan de verkenners, de informateurs en de formateurs.¹⁶¹

De argumenten om ook na de procedurewijziging van 2012 de ambtelijke ondersteuning vanuit het departement van Algemene Zaken te handhaven waren divers. De raadadviseurs van AZ beschikken over de benodigde kennis, deskundigheid en ervaring in combinatie met de noodzakelijke contacten met andere departementen ten behoeve van het opstellen van de beleidsinhoudelijke kanten van het regeerakkoord. In 2012 gold daarbij nog de wens om bij alle procedurele veranderingen dan toch in ieder geval deze allerwege gewaardeerde ondersteuning te handhaven. Daarnaast was ook de redenering dat inzet van ambtenaren van de Tweede Kamer zelf ongewenst was, omdat deze ten dienste moeten staan aan de Kamer als geheel. Medewerking aan de formatie van een nieuw kabinet zou de indruk wekken dat ze (eerst en vooral) voor de fracties van de nieuwe coalitie werken.¹⁶²

¹⁵⁹ Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 86-87; Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 37-38; Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 115-117. De ambtelijke staf bestaat verder uit secretariële ondersteuning, een intendant en een chauffeur. Zie: 'Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2021 door het ministerie van Algemene Zaken', 10 maart 2021.

¹⁶⁰ Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 118.

¹⁶¹ Zie hiertoe de overeenkomsten tussen de voorzitter van de Tweede Kamer en de achtereenvolgens optredende verkenners en informateurs. Die bevatten steeds de bepaling: 'Inhoudelijke ondersteuning wordt per direct geleverd door een vanuit het ministerie van Algemene Zaken bij de Kamer gedetacheerde staf.'

¹⁶² Bovend'Eert e.a., *Zonder Koningin*, p. 148-149. Als er sinds 2012 al zorgen werden geuit over de ambtelijke ondersteuning, dan betrof die de werklust van de gedetacheerde raadadviseurs, hetgeen leidde tot voorstellen om het aantal gedetacheerde raadadviseurs uit te breiden. Als gezegd gebeurde dat laatste tijdens de formaties van 2017 en 2021. Tijdens de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 werd nog wel opgemerkt dat de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst zich te sterk zou hebben gericht op het te vormen kabinet en minder rekening hield met de belangen van de Tweede Kamer als opdrachtgever. Zie ook: Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 116.

Ervaringen tijdens de formatie van 2021

Het tot dan zo gewaardeerde gebruik dat het ministerie van Algemene Zaken ambtenaren ter beschikking stelt aan verkenners, informateurs en formateurs kwam rond het Kamerdebat van 1 april 2021 ineens ter discussie te staan. De abusievelijk openbaar geworden interne gespreksnotitie met daarop de zinsnede 'positie Omtzigt, functie elders' was opgesteld door de ambtelijke begeleiding, zij het uiteraard onder verantwoordelijkheid van de verkenners Jorritsma en Ollongren. Toen tijdens het debat op 1 april Rutte ook nog eens moest erkennen dat hij 'via via' vroeger dan de andere fractievoorzitters was geïnformeerd over de notities van de vertrouwelijke gesprekken, werd wederom naar de ambtelijke begeleiding gekeken.¹⁶³ Het resulteerde in deze dagen tot kritische beschouwingen in de pers. Leidde gebruikmaking van het 'personeel' van de zittende premier niet vanzelf tot diens bevoordeling? Moest de Tweede Kamer niet zelf die ambtelijke ondersteuning leveren?¹⁶⁴

Tijdens het Kamerdebat op 1 april hadden ook enkele fractievoorzitters kritiek op de ambtelijke ondersteuning van de verkenners. Meest expliciet was Kees van der Staaij (SGP), die opmerkte: 'Het kwetsbare van de al jarenlange ondersteuning vanuit Algemene Zaken, hoe deskundig ook, is dat er hoe dan ook een lijn naar het Torentje loopt. Het zou goed zijn als dat bij de evaluatie ook opnieuw wordt gewogen.'¹⁶⁵

Reflecties ten aanzien van de ambtelijke ondersteuning in 2021

Tijdens de evaluatie spraken veel geïnterviewden, ondanks de gebeurtenissen in het voorjaar van 2021, grote waardering uit voor de vanuit AZ gedetacheerde ambtenaren. Dat was vooral (maar zeker niet alleen) het geval bij degenen die direct bij de totstandkoming van het nieuwe kabinet betrokken waren en die intensief hadden gewerkt met de betreffende staf: verkenners, informateurs, formateur, onderhandelaars en secondanten.¹⁶⁶ De informateurs Remkes en Koolmees sloten hun eindverslag zelfs af met een expliciete dankbetuiging aan de 'uitstekende' ambtelijke ondersteuning.¹⁶⁷

De voorstanders van handhaving van de huidige constructie wezen erop dat de kabinetsformatie hoge eisen stelt aan de betrokken ambtenaren, en dat die vereiste kwaliteiten bij uitstek aanwezig zijn op het ministerie van AZ. De detachingsconstructie garandeert daarbij afstand tot de gang van zaken tijdens de formatie. De kritiek die in de Tweede Kamer is geuit naar aanleiding van de openbaarmaking van de ambtelijke voorbereidingsstukken werd door pleitbezorgers van handhaving van de bestaande constructie 'onheus' en 'niet zo chic' gevonden,¹⁶⁸ ook al omdat ambtenaren zich niet kunnen verdedigen tegen kritiek. Rutte stelde: 'Het is een beetje te vergelijken met het staatshoofd. Je kunt niet op tv zeggen dat het anders zit, of jezelf in een debat verdedigen. Ik vind het dus heel ingewikkeld als dat gebeurt. Daar verzet ik me tegen.'¹⁶⁹

¹⁶³ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 13-25. Rutte ontkende overigens met klem dat dit 'via via' gerelateerd kon worden aan Algemene Zaken. Ibidem, p. 14.

¹⁶⁴ Zie onder meer: Eric Vrijsen (*Elseviers Weekblad*, 27 maart 2021), Tom-Jan Meeus (*NRC Handelsblad*, 30 maart 2021), Ariejan Korteweg (*de Volkskrant*, 31 maart 2021), Remco Meijer (*de Volkskrant*, 2 april 2021) en Aukje van Roessel (*De Groene Amsterdammer*, 8 april 2021), alsook het hoofdredactioneel commentaar in *NRC Handelsblad* van 31 maart 2021.

¹⁶⁵ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 55.

¹⁶⁶ Een geïnterviewde herinnerde zich van de formatie van 2017 dat de AZ-raadadviseurs op bepaalde momenten toch wat 'sturend' waren geweest en eigen 'hobby's' inbrachten via conceptstukken. Hier werden ambtelijke netwerken en belangen zichtbaar; tijdens die formatie spraken de onderhandelaars dan raillerend van de 'Partij van de Ambtenaren'. Interview met Segers.

¹⁶⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, bijlage.

¹⁶⁸ Interviews met Kaag resp. Hoekstra.

¹⁶⁹ Interview met Rutte.

Anderen waren juist zeer kritisch over de ambtelijke ondersteuning vanuit het departement van Algemene Zaken. De raadadviseurs werden door deze critici gekwalificeerd als ‘gunstelingen’, ‘paladijnen’ en ‘entourage’ van de minister-president. Deze critici waren ook sceptisch over de zogeheten ‘firewalls’ die afstand moeten creëren tussen de raadadviseurs en het departement van de premier. Een geïnterviewde stelde: ‘Chinese muren bestaan niet hier in Den Haag.’¹⁷⁰

Door de gebeurtenissen tussen 25 maart en 1 april kwam het volle licht te staan op ambtenaren, die gewoonlijk hun werk op de achtergrond verrichten. Dat het hier ging om naaste medewerkers van de demissionaire minister-president die grotendeels al jarenlang voor hem hadden gewerkt en na de detachering weer bij hem in dienst zouden kunnen komen (hij had immers de ambitie om in het ambt te blijven), droeg bij aan het ongemak. Dat gold in sterke mate voor de woordvoerder van de verkenner/informateurs/formateur, die vóór de formatie meer dan zijn collega’s publiekelijk zichtbaar was geweest als de woordvoerder van de minister-president en na de beëdiging van het nieuwe kabinet die functie ook weer oppakte. Voor de betreffende ambtenaar – de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst – kent de constructie nog meer nadelen: door de lange duur van de formatie kon hij lange tijd zijn reguliere taken als RVD-directeur niet vervullen.

Alternatieve vormgeving van (ambtelijke) ondersteuning

Een deel van de geïnterviewden pleitte voor onverkort handhaven van de bestaande praktijk waarbij Algemene Zaken door middel van een detacheringsconstructie ondersteuning aanbiedt aan verkenner, informateurs en formateur. Zij legden de nadruk op de bewezen voordelen ervan, en meenden dat alternatieven meer nadelen dan voordelen hadden.¹⁷¹ Tijdens de gesprekken werden echter ook aanpassingen en alternatieve opties genoemd.

Enkele geïnterviewden bepleitten levering van de ambtelijke ondersteuning door de Tweede Kamer zelf. Daarmee zouden de banden met het departement van de minister-president worden doorsneden; bovendien werd daarmee onderstreept dat de Kamer de regie in de formatie heeft.¹⁷² De nadelen van ondersteuning door ambtenaren uit de Kamerorganisatie zijn echter al in 2012 onder ogen gezien (zie boven), en gelden grotendeels nog steeds. Zo wordt het personeel van de Kamer geacht beschikbaar te zijn voor alle fracties, niet slechts voor de fracties die de coalitie gaan vormen. Daarbij ontbreekt het de staf van de Kamer aan de vooral tijdens onderhandelingen over een regeerakkoord benodigde directe contacten met de departementen.

Een enkeling suggereerde dat de onderhandelende politieke partijen zelf hun ondersteuning kunnen verzorgen. In dat geval wordt bewust afstand gedaan van de pretentie van de ambtelijke onpartijdigheid van de ondersteunende staf. Daarbij zouden zich tijdens de fase van het aanzoeken van de bewindslieden wel complicaties voordoen ten aanzien van de ‘naslag’ (juridisch, fiscaal en dergelijke) van de aspirant-ministers en -staatssecretarissen. Ambtelijke betrokkenheid lijkt in deze fase onontkoombaar.

Een andere optie had steun onder enkele geïnterviewden: het vormen van een ‘gemengde’ ambtelijke ondersteuning, waarbij de specifieke taken verdeeld worden. De ambtenaren zouden dan geleverd worden door Algemene Zaken en de Tweede Kamer, maar ook door bijvoorbeeld het ministerie van Financiën. Laatstgenoemd departement speelt immers toch al steevast een

¹⁷⁰ Interview met Omtzigt.

¹⁷¹ Sinds 1971 is overigens slechts eenmaal afgezien van de ambtelijke ondersteuning door Algemene Zaken. In de eindfase van de lange formatie van 1977 zag informateur W.C.L. van der Grinten af van de bijstand van door AZ geleverde secretarissen, toen onderhandeld ging worden over een akkoord tussen CDA en VVD. Ondersteuning door een raadadviseur behorend tot de staf van premier Den Uyl en lid van dezelfde partij (Tjeenk Willink) werd door betrokkenen onwenselijk gevonden. Zie: Van Baalen en Van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, p. 21; Van Merriënboer, ‘De moeder van alle formaties’, p. 62 en 553 (n. 228).

¹⁷² Zie ook: Hamilton e.a., ‘Naar een voortvarende aanpak van de kabinetsformatie’.

belangrijke rol tijdens de formatie, vanwege het verstrekken van informatie over de financiële consequenties van beleidsvoorstellen. De woordvoering van de verkenner en de informateur(s) hoeft niet per se voor rekening van de RVD te komen; dat zou de Tweede Kamer ook zelf kunnen doen. Rutte keerde zich tijdens de evaluatie tegen een dergelijke gemengde staf: hij meende dat 'inhoud en secretariaat' in één hand zouden moeten blijven zodat AZ ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid kan nemen voor de gevraagde hoge kwaliteit van de ondersteuning.¹⁷³

Een variant op een gemengd samengesteld Bureau Kabinetsformatie suggereerde Koolmees. Tijdens de verkennende fase – waarin hij een hoofdrol weggelegd zag voor de voorzitter van de Tweede Kamer, die de verkennende gesprekken zou moeten voeren – zou de griffie van de Tweede Kamer de ondersteuning kunnen leveren. Deze fase is immers inventariserend van karakter; alle fracties zijn erbij betrokken zodat niet het beeld kan ontstaan dat Kamerambtenaren exclusief voor bepaalde fracties werken. Ten behoeve van de informatiefase zou een gemengd bureau kunnen worden samengesteld, zoals hierboven is geopperd (AZ, Financiën, Tweede Kamer). De fase van de formatie – waarin onder meer de screening van de kandidaat-bewindspersonen aan de orde is – zou de ondersteuning exclusief verzorgd moeten worden door het ministerie van Algemene Zaken.¹⁷⁴ Het gevolg van deze wisselende ambtelijke ondersteuning zou zijn dat de drie fases (verkenning, informatie, formatie) sterker van elkaar gescheiden worden.

¹⁷³ Interview met Rutte.

¹⁷⁴ Interview met Koolmees.

8. Overige formatiezaken

8.1 Informeren van de Koning¹⁷⁵

Een belangrijke constatering van de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 was dat de Koning (toen: koningin Beatrix) niet optimaal was geïnformeerd over de voortgang van die formatie. Vanwege de grondwettelijke positie van de Koning als onderdeel van de regering en als staatshoofd was ruimere informatievoorziening passend geweest.¹⁷⁶ Tijdens de volgende formatie, die van 2017, was blijkbaar sprake van verbetering; in de evaluatie van die formatie vielen op dit punt geen wanklanken meer te registreren.¹⁷⁷

De directeur van het Kabinet van de Koning (DKK) benadrukte tijdens de evaluatie van de formatie-2021 in dit verband de betekenis van de motie-Rutte van 28 maart 2017. In die motie, die zag op de aanwijzing van Schippers als informateur, was opgenomen ‘dat de Voorzitter en de Koning met een zekere regelmaat worden geïnformeerd over de voortgang van de gesprekken met betrekking tot de informatie’.¹⁷⁸ Deze motie-Rutte was voor de DKK ook in 2021 steeds leidend. De schriftelijke overeenkomsten tussen de Kamervoorzitter en de informateurs bevatten vanaf de aanwijzing van Hamer in mei bovendien de formulering dat de informateurs de Koning ‘op gezette tijden informeren over hun werkzaamheden’, waaraan overigens is toegevoegd dat voorafgaand aan het contact met de Koning ‘met de Voorzitter is overlegd’.¹⁷⁹

Genoemde ‘zekere regelmaat’ betreft in ieder geval het informeren van de Koning bij de afronding van elke fase. Daarvan was tijdens de formatie-2021/22 steeds sprake, met uitzondering van het eind van de fase-Remkes (eind september).¹⁸⁰ De agenda van Remkes – die op dat moment behalve informateur ook nog waarnemend commissaris van de Koning in Limburg was – liet toen een ontmoeting met de Koning niet toe. De DKK, die vaststelde dat de contacten van de informateurs met de Koning in de eindfase van de formatie in zijn algemeenheid in frequentie afnamen, wilde hier ‘waken voor erosie’.¹⁸¹

Ook op het punt van het informeren van de Koning was merkbaar dat de formatie van 2021 zich in een context van grote politieke spanningen voltrok, (nog) meer dan de voorgaande formaties.

¹⁷⁵ De overweging van sommige fracties om de Koning weer een rol te geven in de formatie (zie de motie-Van der Staaij/Segers van 1 april 2021) komt aan de orde in de paragraaf over de verkenning.

¹⁷⁶ Bovend'Eert e.a., *Zonder koningin*, p. 89-99.

¹⁷⁷ Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 84-89.

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 2.

¹⁷⁹ Overeenkomsten van de Kamervoorzitter met de informateurs Hamer (12 mei en 23 juni), Remkes (8 september) en Remkes/Koolmees (5 oktober). De gelijksoortige overeenkomsten met de verkennerduo's Jorritsma/Ollongren en Van Ark/Koolmees en met informateur Tjeenk Willink (6 april) bevatten deze bepaling niet.

¹⁸⁰ De Kamervoorzitter informeerde de Koning officieel op: 18 maart (telefonisch, over het besluit om Jorritsma en Ollongren een verkenning te laten uitvoeren), 25 maart (telefonisch, over het besluit om Van Ark en Koolmees te laten verkennen), 2 april (telefonisch, over de uitkomsten van het Kamerdebat van 1 april), 6 april (telefonisch, over de aanwijzing van Tjeenk Willink tot informateur), 12 mei (telefonisch, over de aanwijzing van Hamer tot informateur), 24 juni (op Huis ten Bosch, over de nieuwe opdracht van Hamer als informateur), op 8 september (op paleis Noordeinde, over de aanwijzing van Remkes als informateur) en op 17 december (op Huis ten Bosch, over de aanwijzing van Rutte tot formateur). Over de aanwijzing van Remkes en Koolmees tot informateur informeerde de voorzitter de Koning op 6 oktober schriftelijk. De informateur(s) informeerden de Koning op 23 april (op Huis ten Bosch, aan het eind van zijn opdracht), op 11 juni (telefonisch, over de voortgang), op 9 juli (telefonisch, over de voortgang), op 1 september (op Noordeinde, over de afronding van de opdracht), op 18 november (telefonisch, over de voortgang), op 15 december (op Huis ten Bosch, over de afronding van de opdracht). De formateur bezocht de Koning op 8 januari op Huis ten Bosch, vlak voor afronding van zijn werkzaamheden.

¹⁸¹ Interview met Jonker.

Het deel van de Kamer dat nauwelijks een rol speelde in de formatie meende dat zij door de informateurs maar matig werd geïnformeerd over de voortgang. Als gevolg hiervan werd ook het informeren van de Koning politiek steeds gevoeliger, aldus de DKK.¹⁸² Dat bleek toen GroenLinks-fractievoorzitter Klaver tijdens het debat over het eindverslag van Remkes en Koolmees, op 16 december, terugkwam op het in dat verslag vermelde telefonische onderhoud van de informateurs Remkes en Koolmees met de Koning op 18 november: ‘Het gevoel dat mij bekruipt – ik zeg er gelijk bij dat ik dat niet kan staven – is dat de Kamer niet is geïnformeerd, omdat dat publiek is, en dat er in een gesprek bij de koning, dat privé is of waar niet meer mensen bij zijn, meer informatie is gedeeld over de vorm van het regeerakkoord en hoever men toen was. Ik vind het belangrijk dat datgene wat met het staatshoofd gedeeld kan worden, nu met de Kamer gedeeld zou moeten worden, omdat wij opdrachtgever zijn. Het hoeft niet met mij gedeeld te worden, maar om dit goed te kunnen wegen, is het goed om dit mee te nemen in de evaluatie. Wat is er met de koning gedeeld? Ik vind dat die informatie ten principale ook met het parlement gedeeld had moeten worden.’¹⁸³

Het door Klaver aangekaarte probleem laat zich lastig oplossen – er is nu eenmaal enerzijds de praktijk om de Koning te informeren en anderzijds de gewoonte dat de gesprekken met de Koning vertrouwelijk zijn (‘het geheim van het paleis’). Daar staat tegenover dat de Koning sinds 2012 geen initiërende rol in de formatie meer heeft, en het informeren van de Koning nog slechts ten dienste staat van de uitoefening van zijn functie als staatshoofd. Tegen dezelfde achtergrond moeten ook de gesprekken worden gezien die de Koning tijdens de formatie, op 7 april en op 17 december, voerde met de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State. Waren die vóór 2012 adviserend van aard met het oog op de aanwijzing van informateurs en formateur, na de procedurewijziging moeten die gesprekken gezien worden in het kader van het informeren van het staatshoofd omtrent de vorming van een nieuw kabinet.¹⁸⁴

Aanbeveling

De Koning wordt tijdens de formatie met een zekere regelmaat geïnformeerd over de voortgang.

Het is aan te bevelen om in de geest van de motie-Rutte uit 2017 de Koning met een zekere regelmaat te informeren over de voortgang van de formatie. Daarbij brengt de voorzitter de Koning steevast op de hoogte van elke nieuwe stap die de Kamer zet nadat ze daarover heeft gedebatteerd. De informateurs en de formateur lichten de Koning in na afronding van hun werkzaamheden, nadat de voorzitter (en daarmee de Tweede Kamer) is geïnformeerd.¹⁸⁵ Dat laatste ligt voor de hand met het oog op de regierol van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie; de (in)formateurs voeren hun werkzaamheden uit in opdracht van de Kamer.

8.2 Het formatiedossier

Tijdens twee interviews kwam het zorgdragerschap van het zogeheten formatiedossier aan de orde. Dat dossier omvat ‘alle relevante stukken die tijdens de verkennings-, informatie- en formatiewerkzaamheden ter tafel zijn geweest’. De huidige praktijk is dat aan het eind van de

¹⁸² Interview met Jonker.

¹⁸³ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 20.

¹⁸⁴ Bovend’Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 88-89. In 2012 ontving koningin Beatrix één keer, op de dag na de verkiezingen, de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State in het kader van de formatie. Gedurende de formatie-2017 ontving de Koning de twee adviseurs twee keer: op 29 maart (daags na de aanwijzing van de eerste informateur door de Kamer) en op 13 oktober (een dag na de aanwijzing van de formateur).

¹⁸⁵ Van die volgorde werd aan het eind van de informatie-Tjeenk Willink om praktische redenen afgeweken. De koning ontving de informateur op 23 april, het eindverslag werd uitgebracht aan de Kamervoorzitter op 30 april.

formatie het originele dossier wordt ‘meegenomen’ naar het departement van Algemene Zaken; de Tweede Kamer krijgt een kopie. Deze stukken worden tevens grotendeels gepubliceerd op de website van het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie (www.kabinetsformatie2021.nl; het jaartal van de site wijzigt bij elke volgende formatie).¹⁸⁶ De door de informateurs ontvangen brieven van burgers en organisaties, die ook tot het formatiedossier worden gerekend, worden door AZ ‘passief’ openbaargemaakt; deze stukken zijn met het oog op privacywetgeving pas raadpleegbaar na anonimisering.¹⁸⁷

Met het oog op de ‘regie’ over de formatie zou het eigenlijk voor de hand liggen het zorgdragerschap voor deze formatiestukken te beleggen bij de Tweede Kamer. De stukken zijn immers ‘gecreëerd’ tijdens het vervullen (door verkenners, informateurs of formateurs) van opdrachten van de Kamer. De commissie adviseert de Tweede Kamer de juridische en praktische implicaties van een eventueel zorgdragerschap van de Tweede Kamer voor het formatiedossier nader te onderzoeken en daarbij tevens te bezien wat precies behoort tot het formatiedossier.

Aanbeveling

Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort te berusten bij de Tweede Kamer.

Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort, met het oog op de regierol, te liggen bij de Tweede Kamer. De evaluatiecommissie adviseert de Tweede Kamer de praktische implicaties van het overnemen van dit zorgdragerschap voor het formatiearchief van het ministerie van Algemene Zaken nader te onderzoeken en daarbij tevens te bezien wat precies behoort tot het formatiedossier.

8.3 Minderheidskabinet

Nadat informateur Hamer in haar eindverslag had geconcludeerd dat onderhandelingen over een parlementair meerderheidskabinet op dat moment niet haalbaar waren en minderheidsvarianten voor de hand lagen, kreeg Remkes op 7 september van de Kamer de opdracht om deze te onderzoeken.¹⁸⁸ Het was voor het eerst sinds de Grondwetsherziening van 1917 – afgezien van overgangs- en interim-kabinetten na kabinetscrises – dat expliciet onderzoek werd verricht naar de mogelijkheden tot de vorming van een minderheidskabinet.¹⁸⁹ De staatscommissie parlementair stelsel, waarvan Remkes voorzitter was geweest, had de optie drie jaar eerder met nadruk aanbevolen als een mogelijkheid om te komen tot meer dualistische verhoudingen tussen Kamer en kabinet.¹⁹⁰

Tijdens de fase-Remkes werden drie opties concreet bezien: een driepartijkabinet bestaande uit VVD, D66 en CDA, en twee tweepartijkabinetten bestaande uit respectievelijk VVD-D66 en VVD-CDA. Tegen alle drie de varianten bestonden doorslaggevende bezwaren, vooral omdat

¹⁸⁶ Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 91 en verder.

¹⁸⁷ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2022/02/15/documenten-kabinetsformatie-openbaar>. Overigens bepaalt de Wet open overheid (Woo), art. 5.4, dat ‘informatie die berust bij de formateur of de informateur, dan wel informatie die door een bestuursorgaan aan de formateur of de informateur is gezonden niet openbaar [is] totdat de formatie is afgerond.’ (Cursief van de auteurs.) Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0045754/2022-08-01>.

¹⁸⁸ In de verkennende fase vroegen Jorritsma en Ollongren de fractievoorzitters naar hun opvattingen over een minderheidskabinet. Die vragen hadden een inventariserend karakter. Zie de verslagen van de gesprekken met de fractievoorzitters op:

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/04/01/verslagen-17-fracties>.

¹⁸⁹ Tijdens de kabinetsformatie van 1973 kwamen minderheidsvarianten wel aan bod, maar het stond niet expliciet vermeld in de opdracht aan de (in)formateurs. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973*, p. 28 en hoofdstuk 15.

¹⁹⁰ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 182-183.

structurele gedoogsteun van andere fracties geenszins gegarandeerd was. Remkes meende dat de ‘politieke wil’ ontbrak om te komen tot een minderheidskabinet; zijn onderzoek naar deze varianten was nodig om dat vast te stellen.¹⁹¹ Klaver (GL) en Azarkan (DENK) wezen er overigens op dat de uitkomst van de informatie-Remkes – onderzoek naar een parlementair meerderheidskabinet – in strijd was met diens opdracht.¹⁹² Hoewel de motie-Rutte (die Remkes aanwees als informateur) de overweging bevatte dat omdat ‘geen meerderheidskabinet gevormd kan worden, een minderheidskabinet in beeld komt’, sloot Die formulering een meerderheidskabinet als uitkomst niet uit.¹⁹³

Rutte vond desgevraagd alle drie de minderheidsopties ‘verre van gelukkig’, het waren ‘zeer instabiele varianten’. Hij wees er overigens op dat vanaf 2010 ruime ervaring is opgedaan met kabinetten die in de Eerste Kamer geen meerderheid hebben, en daardoor feitelijk een minderheidskabinet zijn.¹⁹⁴ Vooral onder de voorzitters van de kleinere fracties bestond onverminderd sympathie voor de idee van een minderheidskabinet.¹⁹⁵ Ploumen wees erop dat minderheidsvarianten in beeld kunnen komen als alle meerderheidsopties zijn onderzocht; dat was in september 2021 echter niet het geval doordat VVD en CDA de variant VVD-D66-CDA-PvdA-GL zonder voorafgaand inhoudelijk gesprek hadden afgewezen.¹⁹⁶

Het eerdere vermoeden van de staatscommissie-Remkes dat sprake was van ‘verschillen in politieke cultuur’, waardoor minderheidskabinetten wel in Scandinavië maar niet in Nederland tot stand komen, lijkt daarmee bevestiging te vinden in de formatie van 2021.¹⁹⁷

Bij de kabinetsformatie van 2021 bleek dat verschillende blokkades opgeworpen werden voor een mogelijke coalitie: de uitsluiting van de PVV en FVD door middenpartijen, de uitsluiting van de VVD door de SP, uitsluiting van de combinatie PvdA/GroenLinks door CDA en VVD en de lang tegengehouden samenwerking van D66 met CU. In een partijpolitiek landschap dat zich kenmerkt door dergelijke uitsluitingen (soms pas na de verkiezingen uitgesproken), toenemende partijpolitieke versplintering in het parlement en het ontbreken van grote middenpartijen, betekent dit dat het steeds moeilijker wordt om te komen tot een parlementair meerderheidskabinet. Dat kan leiden tot een herwaardering van de figuur van een minderheidskabinet, maar ook van andere alternatieven zoals extraparlamentaire varianten waarbij geen sprake is van een regeerakkoord.

8.4 Hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden

Evenals in 2017 werd tijdens de formatie van 2021 de optie gesuggereerd van openbare hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen, aan het eind van de kabinetsformatie. Tijdens dergelijke parlementaire ondervragingen – naar voorbeeld van de Verenigde Staten en het Europees Parlement – zou de Kamer zich een oordeel kunnen vormen omtrent de geschiktheid van de kandidaat voor het ambt.¹⁹⁸ Daarmee zou de Tweede Kamer tevens haar greep op de kabinetsvorming kunnen versterken.

Tijdens het Kamerdebat over de kwestie van de verenigbaarheid van een positie in het demissionaire kabinet met het lidmaatschap van de Tweede Kamer, op 8 september 2021, werden twee moties ingediend die deze optie voorstelden. De motie van de Kamerleden Sneller (D66), Bromet (GL) en Van Baarle (DENK) bepleitte introductie van hoorzittingen vanuit de overweging dat

¹⁹¹ Interview met Remkes.

¹⁹² Interviews met Klaver en Azarkan.

¹⁹³ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46.

¹⁹⁴ Interview met Rutte. Tijdens de verkennende fase is dat punt ook door de voorzitter van de Eerste Kamer, Jan Anthonie Bruijn, benadrukt. Een meerderheid in de Eerste Kamer was volgens Bruijn ‘verkiezelijk’, maar niet noodzakelijk, zo had de praktijk van de voorgaande jaren uitgewezen.

¹⁹⁵ Interviews met Segers, Van der Staaij, Van der Plas en Van Haga.

¹⁹⁶ Interview met Ploumen.

¹⁹⁷ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 182-183.

¹⁹⁸ Bovend’Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 63, 69-70 en 73-75.

deze de Kamer de kans zouden bieden om 'kandidaat-bewindsliden breder te bevragen op hun geschiktheid en motivatie voor de boogde functie'; daarbij konden ze bijdragen aan 'meer transparantie rond het formatieproces'.¹⁹⁹ De motie van DENK-Kamerlid Van Baarle verzocht het presidium van de Kamer 'te laten onderzoeken of een grotere controlerende rol van de Kamer inzake de benoeming van bewindspersonen kan bijdragen aan betere democratische controle hierop en te onderzoeken op welke manier dit zou kunnen worden vormgegeven' en daarbij 'in ieder geval de mogelijkheid mee te nemen dat in het vervolg de Tweede Kamer bij meerderheid besluit over de voordracht van een kandidaat-bewindspersoon voor benoeming door de Kroon, nadat deze kandidaat is gehoord door de Tweede Kamer'. Dat zou de 'controlerende rol van de Tweede Kamer inzake de benoeming van bewindspersonen' kunnen vergroten, aldus de motie.²⁰⁰ De motie-Sneller c.s. kreeg steun van GroenLinks, BIJ1, Volt, DENK, PvdD, D66, JA21, BBB, PVV en FVD, net geen Kamermeerderheid. De motie-Van Baarle werd gesteund door GroenLinks, BIJ1, Volt, DENK, PvdA, PvdD, Fractie Den Haan, D66, JA21, BBB en FVD, maar werd eveneens verworpen.²⁰¹

In de zomer van 2022 werd de gedachte aan hoorzittingen ook ingebracht door onder anderen Hamilton, voormalig griffier van de Eerste Kamer. Zij vonden 'bevraging van de kandidaten vanuit het parlement [...] voordat definitief over de benoeming van de bewindsliden wordt beslist' wenselijk. De drie auteurs suggereerden daarbij ook betrokkenheid van de Eerste Kamer in de vorm van 'kennismakingsgesprekken' met senaatscommissies. Overigens pleitten Hamilton c.s. vooral voor een debat over het eindverslag van de formateur – waarin de voordrachten van de bewindsliden staan vermeld – zoals ook gedebatteerd wordt over de eindverslagen van de verkenners en de informateurs.²⁰²

Opinies tijdens de evaluatiegesprekken

Tijdens de evaluatie volgden enkele gesprekspartners de redenering dat hoorzittingen niet passen in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen, waarbij de regering de bewindspersonen benoemt en de bewindspersonen het vertrouwen hebben tot het expliciet wordt opgezegd door de Kamer. Slechts een enkeling was zonder voorbehoud voor,²⁰³ maar bij een aantal geïnterviewden klonk tijdens de evaluatiegesprekken vooral scepsis door. Er werd dan gewezen op het huidige verharde politieke klimaat en de gepolariseerde verhoudingen in de Tweede Kamer: een deel van de oppositie zou de gelegenheid vooral te baat nemen om de aspirant-bewindspersonen te beschadigen nog voor zij waren begonnen. Dat perspectief zou, zo meenden enkelen, met name politieke buitenstaanders afschrikken om een kabinetspost te overwegen. Ook enkele voorzitters van de fracties die in september 2021 vóór de moties-Sneller c.s. en Van Baarle hadden gestemd, toonden zich bij nader inzien voorzichtiger. Dit gold voor onder anderen GroenLinks-fractievoorzitter Klaver. Hoewel zijn partij van oudsher voorstander is van deze hoorzittingen²⁰⁴ en de GL-fractie zowel de motie-Sneller c.s. als die van Van Baarle had gesteund (en hij zelf in beginsel ook voor is), voorzag Klaver ook mogelijke destructieve effecten. Ook DENK-fractievoorzitter Azarkan was, om dezelfde reden, sceptischer dan zijn fractiegenoot Van Baarle.²⁰⁵

¹⁹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 896, nr. 7.

²⁰⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 896, nr. 10.

²⁰¹ Stemmingen: Handelingen II 2020/21, 14 september 2021, nr. 105, item 12, p. 1.

²⁰² Zie: Hamilton e.a., 'Naar een voortvarende aanpak'.

²⁰³ Interview met Wilders.

²⁰⁴ Toenmalig fractievoorzitter Paul Rosenmöller deed het voorstel tijdens het debat over de regeringsverklaring van het kabinet-Kok II. Zie: Handelingen II 1998/99, 25 augustus 1998, p. 6234-6236.

²⁰⁵ Interviews met Klaver en Azarkan.

Analyse

De evaluatiecommissie kan begrip opbrengen voor de scepsis over de onwenselijke effecten van dergelijke hoorzittingen in het huidige, gepolariseerde politieke klimaat. Het gevaar dat deze 'hearings' een weinig constructieve uitwerking zullen hebben, is niet denkbeeldig. Daarnaast kan worden teruggegrepen op enkele meer staatsrechtelijke argumenten die pleiten tegen invoering van hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden.²⁰⁶ Een dergelijke beoordeling van de aanstaande kabinetsleden past niet in het huidige grondwettelijke stelsel van benoeming van ministers en staatsecretarissen en evenmin in het in Nederland tot ontwikkeling gekomen parlementaire stelsel. De Grondwet gaat ervan uit dat bewindspersonen benoemd worden bij koninklijk besluit, dat wil zeggen op voordracht van de minister-president, met zijn handtekening en die van de Koning (artikelen 43, 46 en 48 van de Grondwet). Het parlement verleent geen instemming met of goedkeuring aan deze benoemingen. Daar ligt het verschil met de benoemingsprocedure van ministers in de VS, waar een grondwettelijke vereiste bestaat van instemming door de Senaat met benoemingen van ministers, en de goedkeuring van de samenstelling van de Europese Commissie in het Europees parlement.

In Nederland is daarnaast de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel van belang. Die regel bepaalt dat bewindspersonen het vertrouwen hebben van een meerderheid van het parlement totdat het tegendeel blijkt, bijvoorbeeld door het aannemen van een motie van wantrouwen in de Kamer. In dit verband wordt dan ook gesproken van een 'negatief geformuleerde vertrouwensregel'. Het uitspreken van vertrouwen in ministers of in de regering door het parlement maakt – anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk of in Duitsland – geen onderdeel uit van de vertrouwensregel van het parlementaire stelsel in Nederland. In die zin is het houden van hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen, waarin hun kwaliteiten voor de functie worden gewogen en zelfs een negatief oordeel kan worden uitgesproken over hun benoeming, niet goed te verenigen met de bestaande benoemingsregeling in de Grondwet en niet passend in de huidige staatsrechtelijke verhoudingen betreffende de vertrouwensregel.

Aanbeveling

Geen hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen.

In navolging van de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de kabinetsformatie-2017 ontraden wij het houden van hoorzittingen met kandidaat-ministers en -staatssecretarissen aan het eind van de kabinetsformatie. Een dergelijke beoordeling van de aanstaande kabinetsleden past niet goed in het huidige grondwettelijke stelsel van benoeming van ministers en staatsecretarissen en evenmin in het tot nu toe in Nederland tot ontwikkeling gekomen parlementaire stelsel. Daarbij zijn van hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden in het huidige politieke klimaat niet veel constructieve effecten te verwachten.

8.5 Locatie elders

De fysieke locatie waar formatieonderhandelingen plaatsvinden, doet ertoe. De onderhandelaars zitten er lange tijd bijeen; een zeker comfort is wenselijk. Sinds de formatie van 2012 is de Stadhouderskamer, de voormalige werk- en ontvangstkamer van stadhouder Willem V uit het einde van de 18^{de} eeuw, gelegen op het Binnenhof, de aangewezen ruimte waar de formatie zich voltrekt.

²⁰⁶ Zie hiervoor het evaluatierapport van de kabinetsformatie-2017: Bovend'Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 73-75.

De gesprekken tijdens de formatie van 2021 vonden aanvankelijk ook hier plaats.²⁰⁷ De grootschalige renovatie van het Binnenhof maakte het onvermijdelijk dat de formatiebesprekingen vanaf najaar 2021 ergens anders plaatshadden. Dat werd Het Logement aan het Plein in Den Haag, in de onmiddellijke nabijheid van de Tweede Kamer en diverse ministeries.²⁰⁸ Tijdens de informatiefases-Remkes en -Remkes/Koolmees vonden de besprekingen niettemin incidenteel buiten Den Haag plaats. Het doel ervan was om voor zover mogelijk de ‘Haagse kaasstolp’ (inclusief de parlementaire journalisten) te ontvluchten en elkaar gedurende langere tijd te kunnen spreken. Drie keer kwamen de informateur(s) en de onderhandelaars bijeen op De Zwaluwenberg, het hoofdkwartier van de inspecteur-generaal van de Nederlandse krijgsmacht nabij Hilversum, waar eerder ook in 2007 en 2017 coalitiebesprekingen plaatsvonden.²⁰⁹ Een keer ging het gezelschap naar Groningen.

In het weekend van 18 en 19 september zaten informateur Remkes en de fractievoorzitters en secondanten van VVD, D66 en CDA bijeen op De Zwaluwenberg, waarna tijdens de fase van de coalitiebesprekingen tussen VVD, D66, CDA en ChristenUnie nog tweemaal (27-29 oktober en 18-19 november) werd vergaderd op dezelfde locatie. Op 4 en 5 november was het gezelschap in het provinciehuis in Groningen. Daar spraken de onderhandelaars en informateurs behalve met elkaar ook met slachtoffers van de aardbevingen ten gevolge van de aardgaswinning in Groningen.

Over het algemeen waren de betrokkenen positief over de ‘uitstapjes’ buiten Den Haag. Rutte bevestigde het nut van de sessies op De Zwaluwenberg: ‘Het is stom, maar dat je af en toe eens een change of scenery hebt, is net als dat je betere gesprekken hebt als je wandelt dan wanneer je tegenover elkaar zit. [...] Maar ook de sessie in Groningen was goud. Dat we ook de kans hadden om daar met aardbevingsdeskundigen en -slachtoffers te praten, was ontzettend goed.’²¹⁰ Hermans: ‘In Groningen was het ook echt goed dat we even ergens anders zaten, dat je even ergens anders eet met elkaar, dat je weg bent uit Den Haag.’²¹¹ Segers vond de uitstapjes ‘logisch’, maar herinnerde zich dat er ook op De Zwaluwenberg moeizame sessies waren geweest.²¹² CDA-secondant Heerma meende: ‘Het helpt wel degelijk.’²¹³ Ook Jetten vond dat het wel behulpzaam was: ‘Wat uiteindelijk heel goed is geweest, is dat we de hei op zijn gegaan. Dat was gewoon: “Oké, we gaan nu twee of drie dagen ergens zitten. Ministers, het kan me niet schelen dat je een departement hebt, maar je bent gewoon twee dagen in Groningen of drie dagen in Hilversum.” Het is dus een goede procesinterventie van de informateurs geweest dat we daarnaartoe zijn gegaan.’²¹⁴

Informateur Koolmees meende dat ‘het feit dat je de hele dag met elkaar in een gebied zit waar geen journalisten staan, waar een hek omheen staat, waar je ook vrij kunt lopen en af en toe even kunt schorsen, waar je niet continu een camera op je hoofd hebt staan als je een deur uit loopt, zorgt wel voor enige ruimte en reflectie.’²¹⁵ Remkes herinnerde zich hetzelfde: ‘Dan zit je toch even wat langer in een wat meer informele setting bij elkaar. Je praat tussen de bedrijven door ook eens over wat andere zaken. Het geeft je ook de mogelijkheid om buiten de formele setting om nog eens met dezen en genen te bellen.’²¹⁶

²⁰⁷ Midden augustus vonden enkele gesprekken over het VVD/D66-hoofdlijnenstuk plaats in het Johan de Witthuis, waar ook in 2017 regelmatig formatiebesprekingen hadden plaatsgevonden.

²⁰⁸ CDA-fractievoorzitter Hoekstra vond een minpunt van deze locatie dat aan de vergadertafel microfoons nodig waren. Dat bevorderde het gesprek niet, naar zijn mening. Interview met Hoekstra.

²⁰⁹ Bovend’Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 23.

²¹⁰ Interview met Rutte.

²¹¹ Interview met Hermans.

²¹² Interview met Segers.

²¹³ Interview met Heerma.

²¹⁴ Interview met Jetten.

²¹⁵ Interview met Koolmees.

²¹⁶ Interview met Remkes.

8.6 Kiesdrempel

Het Nederlandse kiesstelsel kent een zeer lage kiesdrempel: een partij komt in aanmerking voor een Kamerzetel als ze bij verkiezingen de kiesdeler heeft behaald (0,67% van het aantal uitgebrachte geldige stemmen).²¹⁷ Dit garandeert een maximale representativiteit in de volksvertegenwoordiging. Vanwege de sterke toename van het aantal fracties in de Tweede Kamer zijn echter recent (weer) stemmen opgegaan om de kiesdrempel te verhogen.²¹⁸ De Grondwet bepaalt dat de beide Kamers der Staten-Generaal worden gekozen 'op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen' (art. 53, lid 1), hetgeen betekent dat voor de invoering van een verhoogde kiesdrempel geen grondwetsherziening nodig is maar 'slechts' een aanpassing van de Kieswet.²¹⁹

Tijdens het Kamerdebat over het eindverslag van de informateurs Remkes en Koolmees, op 16 december 2021, bepleitte D66-fractievoorzitter Kaag (onder meer) verhoging van de kiesdrempel als remedie tegen 'de versplintering in dit parlement'.²²⁰ Kaag herhaalde dit pleidooi tegenover de evaluatiecommissie: zij verwacht van een geringer aantal Kamerfracties een minder complex formatieproces.²²¹ Opmerkelijk genoeg bleek ook Rutte meer dan voorheen genegen verhoging van de kiesdrempel te overwegen, al koesterde hij onverminderd ook de representativiteit van het huidige bestel.²²²

De gevolgen van een verhoging van de kiesdrempel op de kabinetsvorming zijn niet goed te voorspellen; uiteraard zijn die mede afhankelijk van de hoogte van de drempel. Een lage drempel (bijvoorbeeld 1 of 2%) elimineert de kleinste fracties, maar heeft verder geen majeure consequenties. De evaluatiecommissie onderschrijft daarbij de opvatting van sommige tegenstanders van verhoging van de kiesdrempel dat de kleine fracties niet de belemmerende factoren waren tijdens de kabinetsformatie van 2021; het oponthoud werd vooral veroorzaakt door de blokkades en uitsluitingen van de grote(re) partijen. Invoering van een iets verhoogde kiesdrempel zal dus niet direct leiden tot een minder complex formatieproces, zo verwacht de evaluatiecommissie. Wel zal invoering van zo'n kiesdrempel het aantal partijen in de Kamer terugdringen, hetgeen een positief effect zou kunnen hebben op het functioneren van de Kamer en van de daar vertegenwoordigde politieke groeperingen. Dit valt echter buiten het bestek van deze evaluatie.

Belangrijke gevolgen van een verhoging van de kiesdrempel kunnen er wel zijn bij een kiesdrempel van bijvoorbeeld 5%, zoals die in Duitsland bestaat; in dat geval zou een partij minimaal zeven à acht zetels moeten verwerven om de Tweede Kamer binnen te komen. Vertaald naar de uitslag van de Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 zou dat betekenen dat 26 zetels herverdeeld zouden moeten worden. Zo'n kiesdrempel zal dus waarschijnlijk tot een betekenisvolle verandering

²¹⁷ Kieswet artt. P6 en P7, lid 1.

²¹⁸ <https://verhoogkiesdrempel.nl/>. Hier pleidooien van Yvonne van Rooy en Jo Ritzen (zie ook *Trouw*, 28 december 2022) en van Joost van den Akker en Joop van den Berg (zie ook *de Volkskrant*, 6 januari 2023) voor een kiesdrempel van 2%. Kritische bejegening kwam van onder anderen de politicologen Simon Otjes (*NRC*, 19 januari 2023 en <https://stukroodvlees.nl/vijf-creatieve-alternatieven-voor-een-kiesdrempel/>) en Tom van der Meer (*De Telegraaf*, 7 januari 2023). Eind 2018 wees de staatscommissie-Remkes verhoging van de drempel af, omdat zij strijdig was met 'het Nederlandse concept van representatie' (*Lage drempels, hoge dijken*, p. 123).

²¹⁹ In 1970 stelde de Kiesraad in een advies aan het kabinet dat een kiesdrempel van 2% nog paste binnen het grondwettelijk vastgelegde uitgangspunt van evenredige vertegenwoordiging, maar een hogere kiesdrempel niet. Kamerstukken II 1970/71, 10 985, nr. 4, p. 2. Met dank aan Joris Gijsenbergh voor de verwijzing.

²²⁰ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 15.

²²¹ Interview met Kaag.

²²² Interview met Rutte.

van de politieke verhoudingen leiden.²²³ In die zin kan invoering van een substantiële kiesdrempel zeker gevolgen hebben voor de kabinetsformatie.

VERZAMELDE AANBEVELINGEN PARAGRAAF 8

De Koning wordt tijdens de formatie met een zekere regelmaat geïnformeerd over de voortgang.

Het is aan te bevelen om in de geest van de motie-Rutte uit 2017 de Koning met een zekere regelmaat te informeren over de voortgang van de formatie. Daarbij brengt de voorzitter de Koning steevast op de hoogte van elke nieuwe stap die de Kamer zet nadat ze daarover heeft gedebatteerd. De informateurs en de formateur lichten de Koning in na afronding van hun werkzaamheden, nadat de voorzitter (en daarmee de Tweede Kamer) is geïnformeerd. Dat laatste ligt voor de hand met het oog op de regierol van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie; de (in)formateurs voeren hun werkzaamheden uit in opdracht van de Kamer.

Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort te berusten bij de Tweede Kamer.

Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort, met het oog op de regierol, te liggen bij de Tweede Kamer. De evaluatiecommissie adviseert de Tweede Kamer de praktische implicaties van het overnemen van dit zorgdragerschap voor het formatiearchief van het ministerie van Algemene Zaken nader te onderzoeken en daarbij tevens te bezien wat precies behoort tot het formatiedossier.

Geen hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen.

In navolging van de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de kabinetsformatie-2017 ontraden wij het houden van hoorzittingen met kandidaat-ministers en -staatssecretarissen aan het eind van de kabinetsformatie. Een dergelijke beoordeling van de aanstaande kabinetsleden past niet goed in het huidige grondwettelijke stelsel van benoeming van ministers en staatssecretarissen en evenmin in het tot nu toe in Nederland tot ontwikkeling gekomen parlementaire stelsel. Daarbij zijn van hoorzittingen met kandidaat-bewindsliden in het huidige politieke klimaat niet veel constructieve effecten te verwachten.

²²³ De staatscommissie-Remkes beoordeelde 'een matige verhoging' van de kiesdrempel tot 5% 'onvoldoende effectief' indien beoogd wordt het aantal fracties te verlagen, maar 'een veel forsere verhoging' tot 10% 'zeker effectief' was. Zie: *Lage drempels, hoge dijken*, p. 123.

Bijna driehonderd dagen formeren

De kabinetsformatie-2021/22²²⁴

Alexander van Kessel

Aanloop

Op 15 januari 2021 dienden de bewindslieden van het kabinet-Rutte III hun ontslag in bij koning Willem-Alexander. Zij namen hiermee de politieke verantwoordelijkheid voor de zogeheten kinderopvangtoeslagenaffaire.²²⁵ Jarenlang had de overheid grote aantallen ouders die kinderopvangtoeslag hadden ontvangen onterecht aangemerkt als fraudeurs en hen vervolgens in grote financiële en geestelijke problemen gebracht, zo had het op 17 december 2020 gepresenteerde eindrapport *Ongekend onrecht* van de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag uitgewezen. De commissie stelde vast dat de grondbeginselen van de rechtsstaat waren geschonden door de Belastingdienst (afdeling Toeslagen), maar ook door ‘de wetgever en de rechtspraak’. Gebrekkige informatievoorziening over de misstanden aan de Kamer was een aanvullend verwijt in de richting van het kabinet.²²⁶

Zoals te doen gebruikelijk hield de Koning de ontslagverzoeken in beraad en verzocht hij de bewindslieden al datgene te doen dat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achtten. Het kabinet was demissionair, al verklaarde het zich, met (stilzwijgende) instemming van een Kamermeerderheid, ‘missionair’ ten aanzien van de bestrijding van de coronapandemie. De reguliere verkiezingsdatum van 17 maart bleef gehandhaafd.

De verkiezingscampagne werd vervolgens gedomineerd en bemoeilijkt door de coronamaatregelen van het kabinet; (grote) publieksbijeenkomsten waren bijvoorbeeld niet mogelijk. Vanwege de coronamaatregelen mochten de kiezers verspreid over drie dagen hun stem uitbrengen: behalve op woensdag 17 maart ook op 15 en 16 maart. De verkiezingsuitslag, zoals de Kiesraad die op 26 maart definitief zou vaststellen, luidde – vertaald naar zetelverdeling in de Tweede Kamer:

VVD	34 (+1)
D66	24 (+5)
PVV	17 (-3)
CDA	15 (-4)
SP	9 (-5)
PvdA	9
GroenLinks	8 (-6)
Forum voor Democratie	8 (+6)
Partij voor de Dieren	6 (+1)
ChristenUnie	5
Volt	3 (+3)
JA21	3 (+3)
SGP	3
DENK	3
50Plus	1 (-3)
BoerBurgerBeweging	1 (+1)
BIJ1	1 (+1)

²²⁴ Dit hoofdstuk is gebaseerd op openbare documentatie (inclusief de op 1 april 2021 openbaar gemaakte stukken van de verkennende fase), niet op de tijdens de evaluatie afgenomen interviews.

²²⁵ Minister van Economische Zaken Eric Wiebes, tussen 2012 en 2017 als staatssecretaris van Financiën in het bijzonder verantwoordelijk voor de Belastingdienst, trad onmiddellijk af.

²²⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 5 en 6.

De VVD, waarvan de lijst werd aangevoerd door minister-president Mark Rutte, bleef de grootste fractie in de Tweede Kamer; dat was ze sinds de Kamerverkiezingen van voorjaar 2010. D66 was de meest opvallende winnaar: ondanks dat de partij de voorgaande jaren regeringsverantwoordelijkheid had gedragen, won ze onder lijsttrekker Sigrid Kaag vijf zetels en evenaarde daarmee de topscore van 1994. Forum voor Democratie won weliswaar nog meer zetels (zes), maar het resultaat werd allerwegen toch gezien als tegenvallend omdat de partij van lijststaanvoerder Thierry Baudet bij de Provinciale Statenverkiezingen van voorjaar 2019 landelijk nog de grootste was geworden. Sindsdien werd FvD geplaagd door interne verdeeldheid over de koers van de partij en het leiderschap van Baudet, hetgeen scheuringen tot gevolg had. Mede hierdoor debuteerde JA21, geleid door oud-LPF-Kamerlid Joost Eerdmans, met drie zetels in de Kamer. Andere debutanten waren het pro-Europese Volt (3 zetels), de vooral op de belangen van de agrarische sector gerichte BoerBurgerBeweging (BBB, één zetel) en de naar meer diversiteit en gelijkwaardigheid strevende partij BIJ1 van Sylvana Simons (eveneens één zetel).

De nieuwe Tweede Kamer telde daarmee 17 fracties, dat waren er vier meer dan na de verkiezingen van 2017. De partijen van de demissionaire coalitie (VVD, D66, CDA, CU) behielden samen een meerderheid: 78 zetels. Daar had het kabinet-Rutte III niet meer over beschikt sinds het vertrek van Wybren van Haga uit de VVD-fractie, najaar 2019. Bij het vaststellen van de definitieve uitslag op 26 maart maakte de Kiesraad nog bekend dat van de CDA-kandidaten lijsttrekker Hoekstra 437.420 stemmen had gekregen en nummer 2 Pieter Omtzigt 342.472; bij Forum had lijststaanvoerder Baudet 231.081 stemmen behaald en nummer 2 Van Haga 227.149.

Als gebruikelijk kwamen de ochtend na de verkiezingen de nieuwe fracties bijeen op het Binnenhof. De meeste fracties kozen een voorzitter en bespraken het de verkiezingsuitslag en het perspectief op de kabinetsformatie. Aan het begin van de middag kwamen, op uitnodiging van de voorzitter van de Tweede Kamer Khadija Arib,²²⁷ de volgens de voorlopige uitslag gekozen lijsttrekkers bijeen in de Rooksalon. Het voornaamste doel van deze besloten bijeenkomst was om een verkennersaanwijzing te geven, zoals ook gebeurd was daags na de verkiezingen van 2012 en 2017. De voorzitter van de grootste fractie, Rutte, stelde hier voor om partijgenoot Annemarie Jorritsma (voorzitter van de VVD-senaatsfractie) en demissionair minister van Binnenlandse Zaken Kajsa Ollongren (D66) te verzoeken een dergelijke verkenning uit te voeren. Voor dat voorstel was 'breed draagvlak'; conform het voorstel werd besloten.²²⁸ Aan het eind van het overleg belde Arib met de beoogde verkenners om hun beschikbaarheid te verifiëren. Vervolgens werd koning Willem-Alexander telefonisch op de hoogte gebracht. Direct daarna maakte Arib op een persconferentie in de Oude Zaal het besluit bekend.²²⁹

Later die middag ontving Arib Jorritsma en Ollongren in de Stadhouderskamer voor overleg over hun opdracht ('De verkenners voeren gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoeken welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen'). Zij ondertekenden een overeenkomst waarin onder andere was opgenomen dat op 30 maart verslag zou worden uitgebracht aan de voorzitter, zodat de Kamer in nieuwe samenstelling er de dag erna over zou kunnen debatteren.²³⁰ Vanaf de aanvang van hun werkzaamheden konden de verkenners (en nadien ook de informateurs en de formateur) gebruik maken van de ambtelijke

²²⁷ Arib was op dat moment fungerend voorzitter van de Tweede Kamer. Zij was in 2017 als voorzitter herkozen (ze was eerder tussentijds, op 13 januari 2016, gekozen als opvolger van Anouchka van Miltenburg); de Kamer in nieuwe samenstelling zou op 7 april een nieuwe voorzitter kiezen. Op 30 maart werd afscheid genomen van de Kamer in de 'oude' samenstelling, die op 24 maart nog had gedebatteerd over het kabinetsbeleid inzake corona (Handelingen II, 24 maart 2021, nr. 61, item 4). Arib werd op 31 maart beëdigd als tijdelijk voorzitter.

²²⁸ Persmededeling Tweede Kamer, 18 maart 2021.

²²⁹ <https://www.tweedekamer.nl/nieuws/persberichten/jorritsma-en-ollongren-aangewezen-als-verkenners-kabinetsformatie-2021>.

²³⁰ Overeenkomst voorzitter van de Tweede Kamer met de verkenners, 18 maart 2021. Hierin waren onder andere ook expliciete bepalingen opgenomen over de voorrangspositie van de Tweede Kamer ten aanzien van de informatieverstrekking.

ondersteuning van een door het ministerie van Algemene Zaken aan de Tweede Kamer gedetacheerde staf.²³¹ Aansluitend aan het gesprek met de Kamervoorzitter informeerden de verkenner de media tijdens een persconferentie in de Oude Zaal. Jorritsma schetste daarbij het doel van de verkenning: ‘zo snel mogelijk een nieuw kabinet te formeren wat gewoon weer aan het werk kan en vooral kan werken aan het economische en sociaal-maatschappelijk herstel.’²³²

Verkenning-Jorritsma/Ollongren

De volgende dag, 19 maart, spraken de verkenner andermaal met Kamervoorzitter Arib. Het betrof een informeel gesprek in de Eerste Commissiekamer in het Tweede Kamergebouw; er werd geen richtbaarheid aan gegeven. Gesproken werd onder meer over de haalbaarheid van de beoogde opleverdatum (30 maart) en – in verband daarmee – de stabiliteit van het CDA, dat hoogstwaarschijnlijk nodig was voor de vorming van een coalitie. De bekendmaking van de definitieve uitslag op 26 maart, waarbij ook de voorkeursstemmen bekend zouden worden, was daarbij van belang, zo was de verwachting bij de verkenner.²³³ Later die dag volgde een gesprek met de voorzitter van de Eerste Kamer, Jan Anthonie Bruijn. Deze verklaarde tegenover de verkenner dat een meerderheid in de Eerste Kamer voor een nieuw kabinet ‘verkieslijk’ zou zijn, maar dat de recente parlementaire geschiedenis had uitgewezen dat deze niet noodzakelijk is om zijn wetgevingsagenda te realiseren.²³⁴

Op maandag 22 en dinsdag 23 maart spraken de verkenner met de fractievoorzitters. Zowel in 2012 als in 2017 was deze reeks consultatiegesprekken met de fractievoorzitters voltooid voorafgaand aan het weekend na de verkiezingen. De verlenging (met vijf dagen) van de periode tussen de verkiezingsdag en de installatie van de nieuwe Kamer, waartoe onder het kabinet-Rutte III was besloten, gaf in 2021 extra ruimte. Jorritsma en Ollongren ontvingen de zeventien fractievoorzitters een voor een in de Stadhouderskamer, in volgorde van grootte. Daarbij kwamen de coalitievoorkeuren van de fracties aan de orde. De verkiezingsuitslag maakte dat voor een meerderheidscoalitie minstens vier partijen nodig zouden zijn.

Rutte (VVD) maakte duidelijk een voorkeur te hebben voor een coalitie van VVD, D66 en CDA aangevuld met JA21 of (weer) CU. Kaag (D66) bepleitte een zo progressief mogelijk kabinet. Wilders (PVV) veroordeelde het uitsluiten van zijn partij door de andere grotere partijen (‘ondemocratisch’). Hoekstra (CDA) hield de boot af, en stelde weinig animo te voelen om aan te sluiten bij een ‘liberaal motorblok’ (VVD-D66). Ploumen (PvdA) en Klaver (GL) waren bereid tot deelnemen aan een kabinet onder de voorwaarde dat minstens één andere linkse partij daarbij aansloot. Segers (ChristenUnie)

²³¹ Het Bureau Kabinetsformatie was samengesteld uit twee raadadviseurs (Irene Jansen en Bart van Poelgeest), twee secretaresses (Hélène den Elzen en Conny Taatgen), een woordvoerder (de directeur-generaal van de RVD, Stephan Schrover), één intendant en één chauffeur. Zie: ‘Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2021 door het ministerie van Algemene Zaken’, 10 maart 2021. Desgewenst kon deze staf nadien worden uitgebreid. Dat is ook gebeurd: tijdens de informatiefase-Remkes/Koolmees werd Ben Geurts toegevoegd aan het Bureau. Geurts was enkele dagen eerder overgestapt van het ministerie van Algemene Zaken (waar hij raadadviseur Duurzaamheid was) naar het departement Infrastructuur en Waterstaat. Overigens verving Geurts tijdens het weekend op De Zwaluwenberg van 18 en 19 september al Jansen. Ook in 2017 had Geurts deel uitgemaakt van het Bureau Kabinetsformatie. Van Poelgeest maakte overigens eerder in 2010, 2012 en 2017 deel uit van de ambtelijke begeleiding.

²³² <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/03/18/persconferentie-verkenner-annemarie-jorritsma-en-kajsa-ollongren>.

²³³ Aantekeningen ambtelijke ondersteuning. Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/04/01/aantekeningen-ambtelijke-ondersteuning>, p. 1.

²³⁴ *Trouw*, 20 maart 2021. Tijdens de formaties van 2012 en 2017 sprak de verkenner de voorzitter van de Eerste Kamer pas na de gesprekken met de voorzitters van alle Tweede Kamerfracties.

hield de boot af; hij zou het gezien het aftreden van het kabinet-Rutte III niet logisch vinden als 'nu al' herstel van deze coalitie aan de orde kwam.

De verkenner beoogden de verkenning te vervolgen met gesprekken met Rutte en Kaag, aangezien VVD en D66 ogenschijnlijk onontkoombaar waren voor een nieuw kabinet. Onder meer omdat Rutte op 24 maart in de Kamer moest verschijnen voor twee debatten (over het coronabeleid en over een Europese top), werden deze gesprekken een dag uitgesteld. Het zou niet de laatste keer zijn dat agendaverplichtingen van de politiek leiders vanuit hun andere hoedanigheden de voortgang van de formatie in de weg zaten.

Donderdag 25 maart luidde vervolgens een van de meest bizarre fases in de geschiedenis van de Nederlandse kabinetsformaties in. 's Ochtends, kort voor aanvang van de gesprekken met Rutte en Kaag, vernam Ollongren dat zij positief was getest op corona, waarna zij inderhaast het Binnenhof verliet. Op de foto die ANP-fotograaf Bert Maat maakte van Ollongren terwijl zij zich naar de dienstauto haastte, waren bij uitvergroting onder haar arm leesbare vertrouwelijke notities ('Aandachtspunten 2^e gesprek VVD en D66') te zien. Die vermeldden onder meer de formuleringen 'linkse partijen houden elkaar niet echt vast', 'stabiliteit CDA fractie', 'onderhandelingsstijl Hoekstra' en vooral: 'positie Omtzigt, functie elders'.²³⁵ Publicatie van de foto (met uitvergroting) op diverse nieuwssites aan het eind van de ochtend leidde tot ongekende ophef en algemene verontwaardiging. Vooral de referentie aan Omtzigt kreeg een explosieve lading, aangezien de indruk was gewekt dat tijdens de eerste verkennende gesprekken het wegpromoveren van een kritisch lid van de CDA-fractie aan de orde was geweest.

Het algemene oordeel was dat de positie van de verkenner Jorritsma en Ollongren onhoudbaar was geworden. Zij informeerden Kamervoorzitter Arib op het middaguur telefonisch en schriftelijk dat zij hun opdracht 'per direct als beëindigd' beschouwden. Toelichtend verklaarden zij dat ze hun werk 'niet langer onbevangen en onbevooroordeeld' konden verrichten. In een publieke verklaring lieten zij weten: 'De notities die in beeld zijn gekomen waren inventariserende voorbereidingsnotities voor de verkenner die vanmorgen besproken zouden worden en bedoeld waren als voorlopige input voor de volgende ronde in de verkenningsfase. Deze notities waren geen directe weergave van de reeds gevoerde gesprekken en zijn nog met geen van de onderhandelaars besproken.'²³⁶

Verkenning-Van Ark/Koolmees

Vervolgens vonden Rutte en Kaag in korte tijd respectievelijk Tamara van Ark (VVD, demissionair minister van Medische Zorg) en Wouter Koolmees (D66, demissionair minister van Sociale Zaken) bereid om 'een verkenning uit te voeren naar de verschillende opties die er zijn om, op basis van de voorlopige verkiezingsuitslag, tot de vorming van een nieuw kabinet te komen'. Uit een telefonische sondering onder de fractievoorzitters door Kamervoorzitter Arib en Rutte bleek 'breed draagvlak' voor dit duo. Arib informeerde vervolgens koning Willem-Alexander. Aan het eind van de middag ontving Arib in de Stadhouderskamer Van Ark en Koolmees, voor overleg over en overhandiging van hun opdracht.

Aan het begin van de avond verklaarden de nieuwe verkenner tijdens een kort 'persmoment' aan de media hun intenties: ze wilden helemaal opnieuw beginnen, met een nieuwe reeks gesprekken met de zeventien fractievoorzitters, en zich beperken tot een verkenning van de

²³⁵ Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/04/01/vragen-mrsk2>.

²³⁶ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021/nieuws/2021/03/25/mededeling-verkenner-jorritsma-en-ollongren>.

mogelijke combinaties.²³⁷ Er moest vertrouwen worden teruggewonnen, zo vond bijvoorbeeld ook CDA-leider Hoekstra.

Oppositie fracties wilden echter voorafgaand aan de hervatting van de verkenning een debat met de oud-verkenner Jorritsma en Ollongren. Dat debat zou op zijn vroegst op 31 maart kunnen plaatsvinden, direct na de installatie van de nieuwe Kamer. Wilders kondigde aan op die dag in een extra regeling van werkzaamheden om een debat te vragen. 's Avonds laat verklaarde Rutte voor de camera's van RTL en NOS dat een reglementaire basis ontbrak voor een dergelijk debat met oud-verkenner; hij stelde dat het daarom niet mogelijk was dat verantwoording zou worden afgelegd over de afgebroken verkenning. Tevens verklaarde hij tijdens het gesprek met verkenner Jorritsma en Ollongren niet gesproken te hebben over Omtzigt en dat hetzelfde gold, zo had zij Rutte gezegd, voor Kaag.²³⁸

Vrijdag 26 maart groeide echter de druk om toch een Kamerdebat te houden met Jorritsma en Ollongren over hun verkennende werkzaamheden, waarna uiteindelijk ook CDA, D66 en VVD het aangekondigde verzoek steunden. Arib trad hierover in overleg met een aantal fractievoorzitters en met de oud-verkenner. Aan het begin van de middag verzocht de voorzitter Jorritsma en Ollongren om een 'zo volledig mogelijk verslag [...] over de wijze waarop u uw opdracht hebt opgevat en uitgevoerd en over de inzichten tot welke u op basis daarvan bent gekomen.' Tevens verzocht Arib beide voormalige verkenner 'beschikbaar te zijn voor het verschaffen van inlichtingen tijdens een debat' met de nieuwe Kamer.²³⁹

Later die dag overlegden de nieuwe verkenner met de Kamervoorzitter over de stand van zaken. Zij hadden inmiddels ook met hun voorgangers gesproken. Die hadden daarbij toegelicht dat het abusievelijk geopenbaarde vertrouwelijke stuk 'een inventariserende voorbereidingsnotitie' was, die 'geen weergave is van de gevoerde gesprekken met de zeventien gewezen lijsttrekkers en op geen enkele wijze met de gewezen lijsttrekkers is besproken.' Volgens Jorritsma en Ollongren, zo schreven Van Ark en Koolmees, berustte de gewraakte passage 'op een inventarisatie vanuit meerdere invalshoeken, waaronder berichten in de media'. Aangezien tussen de verkiezingsdag en de publicatie van de ANP-foto nergens in de media gerefereerd was aan een andere 'positie' voor Omtzigt, wekte de laatste toevoeging bevreemding. Van Ark en Koolmees schreven dat hun inzet erop gericht was 'het vertrouwen te herstellen en herhaling van de ontstane situatie te voorkomen.'²⁴⁰ Aan het eind van de middag verklaarden de verkenner tijdens een 'doorstep' bij het Kamergebouw dat de nieuwe reeks verkennende gesprekken zou worden uitgesteld tot na het Kamerdebat dat gepland was voor 31 maart. Niettemin zouden Van Ark en Koolmees op 1 april aan de Kamervoorzitter schrijven dat zij op vrijdag 26 en maandag 29 maart gebeld hadden met alle fractievoorzitters om te sonderen hoe zij het vervolg van de verkenning voor zich zagen. Ook die belronde bevestigde de wens bij de fractievoorzitters om de werkzaamheden op te schorten tot na het Kamerdebat over de afgebroken verkenning.²⁴¹

Op maandag 29 maart dienden Jorritsma en Ollongren het eindverslag van hun afgebroken verkenning in bij de Kamervoorzitter. Zij beschreven hun werkwijze tijdens de gesprekken met de beoogd fractievoorzitters: aan alle zeventien was gevraagd om 'een duiding van de verkiezingsuitslag, (inhoudelijke) thema's die zij van belang achten voor het Tweede Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en voor de coalitievorming, om coalitie-mogelijkheden en -onmogelijkheden inclusief de positie van de betrokken partij daarin'. Voor de vermelding van Omtzigt in een vertrouwelijke ambtelijke notitie namen de verkenner de volle verantwoordelijkheid

²³⁷ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021/documenten/mediateksten/2021/03/25/persmoment-aanstelling-verkenner-wouter-koolmees-en-tamara-van-ark>.

²³⁸ <https://nos.nl/artikel/2374158-rutte-kaag-en-ik-hebben-tijdens-verkenning-niets-gezegd-over-cda-kamerlid-omtzig>.

²³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 2 (brief voorzitter aan Jorritsma/Ollongren, 26 maart 2021).

²⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 3 (brief Van Ark/Koolmees aan de voorzitter, 26 maart 2021).

²⁴¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 11.

(‘zeer ongepast’). Over de totstandkoming van het memo verklaarden de oud-verkenneren: ‘Geen van de fractievoorzitters heeft met ons gesproken over de heer Omtzigt. Geen van de fractievoorzitters heeft met ons gesproken over de onderhandelingsstijl van de heer Hoekstra. Geen van de fractievoorzitters is verantwoordelijk voor het aandragen van welke gesprekspunten dan ook. Evenmin zijn de media indirect verantwoordelijk voor de woorden “functie elders” over de heer Omtzigt – deze eerder onbedoeld gewekte suggestie nemen wij graag weg. Er zijn slechts twee mensen verantwoordelijk voor het bestaan en de inhoud van het memo en dat zijn wij [...]’ Ten slotte verklaarden Jorritsma en Ollongren zich ‘in alle deemoed’ bereid de Kamer tijdens een debat inlichtingen te verschaffen.²⁴²

Nadat op dinsdag 30 maart de oude Tweede Kamer was uitgeluid (van 69 leden werd afscheid genomen), volgde op woensdag 31 maart de installatie van de nieuwe.²⁴³ Het geplande debat over de afgebroken verkenning werd uitgesteld nadat PVV-fractievoorzitter Geert Wilders, die het debat met de oud-verkenneren aanvraag (en daarvoor brede steun van de Kamer kreeg) tijdens vier regelingen van werkzaamheden had gevraagd om alle documentatie van de afgebroken verkenning. Die stukken werden uiteindelijk toegezegd, na contact van de voorzitter met de oud-verkenneren Jorritsma en Ollongren en de verkenneren Van Ark en Koolmees.²⁴⁴

Een voorstel van VVD-fractievoorzitter Rutte om alleen het verslag van zijn eigen gesprek met de verkenneren te openbaren en de andere gespreksverslagen te laten scannen door de Kamervoorzitter op vermeldingen van ‘Omtzigt’, kreeg nauwelijks steun van andere fracties. Rutte stelde dat zijn voorstel geboren was uit ‘grote zorgen’ over de gevolgen van openbaarmaking van alle stukken, die de onderlinge verhoudingen en daarmee de voortgang van de formatie konden schaden. Het voorstel van Rutte om het Kamerdebat over de verkenningsfase met een dag uit te stellen, kreeg wel steun.²⁴⁵

Voorafgaand aan het Kamerdebat kregen de fractievoorzitters op 1 april van 9:00 tot 10:00 uur de gelegenheid om de stukken te zien die betrekking hadden op hun eigen gesprek met de verkenneren Jorritsma en Ollongren. Indien bezwaar bestond tegen openbaarmaking, kon dat dan worden kenbaar gemaakt.²⁴⁶ Enkele van de gesprekspartners (de 17 fractievoorzitters en de beide Kamervoorzitters) maakten van de inzagemogelijkheid gebruik, niemand maakte bezwaar tegen (volledige) openbaarmaking. Slechts BBB-fractievoorzitter Van der Plas voegde aantekeningen toe aan haar samenvattende verslag. Om 11:00 uur stuurden de verkenneren alle stukken naar de Tweede Kamer. De verkenneren Van Ark en Koolmees berichtten de Kamervoorzitter dat zij pas op woensdagavond 31 maart, voorafgaand aan verzending van de brief aan de Kamer over de overdracht van de gevraagde gespreksverslagen en aantekeningen, deze stukken inzagen. Tot dan gold deze documentatie als behorend tot de vorige verkenning, die conform de gebruikelijke ‘compartimentering’ niet toegankelijk was in de volgende fases. De verkenneren lazen toen dat in het gesprek van Rutte met Jorritsma/Ollongren de naam Omtzigt wel degelijk was genoemd. Omdat dit in strijd was met wat de oud-verkenneren op 29 maart in hun brief hadden geschreven aan de Kamervoorzitter, informeerden Van Ark en Koolmees hen hierover.²⁴⁷

²⁴² Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 4 (verslag Jorritsma/Ollongren, 29 maart 2021). Als bijlage bij de brief gingen de schriftelijke adviezen van veertien van de zeventien beoogd fractievoorzitters.

²⁴³ Op deze dag trad ook het nieuwe Reglement van Orde van de Tweede Kamer in werking. De bepalingen ten aanzien van de kabinetsformatie, die tot dan verzameld waren onder artikel 139, staan sindsdien in hoofdstuk 11.

²⁴⁴ Handelingen II 2020/21, 31 maart 2021, nr. 63, items 6, 7, 8 en 9.

²⁴⁵ Handelingen II 2010/21, 31 maart 2021, nr. 63, item 9.

²⁴⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 7 (brief Van Ark/Koolmees aan de voorzitter, 31 maart 2021).

²⁴⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 11 (brief Van Ark/Koolmees aan de voorzitter, 1 april 2021). Deze brief werd rondgedeeld tijdens het Kamerdebat van 1 april, terwijl Hoekstra aan het woord was. Van Ark en Koolmees informeerden Ollongren op 31 maart in de late avond over de onjuistheid in de brief van 29 maart; Jorritsma was toen niet meer bereikbaar. Kort na 8 uur ’s ochtends lichtten Van Ark en Koolmees een en ander toe aan Ollongren en Jorritsma. Opmerkingen Ollongren en Koolmees, Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 61 en 96.

Het Kamerdebat van 1 april

Vanwege de grote hoeveelheid van de door de verkenneren aan de Kamer verstuurd stukken startte het Kamerdebat op 1 april pas om 13:30 uur. Op dat moment was inmiddels publiekelijk bekend dat uit de notities was gebleken dat tijdens het gesprek van Jorritsma en Ollongren met Rutte op 22 maart wel degelijk over Omtzigt was gesproken, in tegenstelling tot wat zowel Rutte (in zijn uitlatingen tegenover de media op de late avond van 25 april) als de oud-verkenneren (in hun brief van 29 maart) hadden beweerd.²⁴⁸

Tijdens het debat hielden Kaag, Hoekstra, Dassen, Van der Plas, Den Haan en Simons hun maidenspeech. Zij maakte geen van allen gebruik van de traditie om hun eerste toespraak in de Kamer ononderbroken uit te mogen spreken. Wilders zette, als eerste spreker, de toon van het debat. Al in de eerste termijn diende hij met instemming van een Kamermeerderheid, een motie van wantrouwen in tegen Rutte als minister-president.²⁴⁹ Naar zijn oordeel had Rutte gelogen ('Heel Nederland is door hem voorgelogen') en kon hij daarom niet verder functioneren als premier. Bovendien meende Wilders dat de enige oplossing voor de ontstane chaotische situatie nieuwe Kamerverkiezingen zouden zijn;²⁵⁰ een standpunt dat hij de hele formatie zou vasthouden.

De tweede spreker, VVD-fractievoorzitter Rutte, bood excuses aan voor zijn uitspraak dat over de afgebroken verkenning-Jorritsma/Ollongren geen verantwoording zou worden afgelegd omdat de staatsrechtelijke regels daarin niet voorzagen. 'Die uitspraak had ik niet moeten doen.' Grote verontwaardiging viel Rutte ten deel toen hij vervolgens stelde: 'Ik heb naar eer en geweten de pers te woord gestaan over wat ik dacht wel en niet te hebben gezegd in dat gesprek bij de verkenneren. Ik heb mij dat achteraf verkeerd herinnerd. Ik betreur dat ten zeerste.' Onder een drie uur durend spervuur aan interrupties van collega's hield Rutte vol niet gelogen te hebben, maar dat zijn herinneringen aan het gesprek niettemin onjuist waren geweest.²⁵¹ D66-fractievoorzitter Kaag ('Mijnheer Rutte, u kent mij. Ik sta hier dan ook met een zwaar gemoed') stelde, naar aanleiding van Ruttés bewering op 25 maart dat hij ook namens haar sprak toen hij ontkende dat in de verkennende gesprekken Omtzigt was genoemd: 'Hier scheiden onze wegen. Want in de politiek en in het leven heeft een mens hopelijk een goede gezondheid, maar het grootste goed is de individuele integriteit, voor de woorden kunnen staan.' Kaag constateerde 'dat er zeker in de laatste jaren een patroon is, een patroon van vergeetachtigheid, amnesie, ik ben het vergeten. Ik heb dat ook zelf kunnen observeren.' Zij vroeg zich af hoe Rutte dacht het geschonden vertrouwen te herstellen.²⁵² Ook SGP-

²⁴⁸ In het door de ambtelijke ondersteuning opgestelde verslag van het gesprek tussen de verkenneren en Rutte stond opgetekend uit de mond van Rutte: 'Je moet wat met Omtzigt, minister maken.' (Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/04/01/verslagen-17-fracties>.) Jorritsma zou volgens notities hebben gesuggereerd om Omtzigt Kamervoorzitter te maken. (notities 'Vz TK PO/CDA?' in 'Aantekeningen ambtelijke ondersteuning', p. 7 zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/publicaties/2021/04/01/aantekeningen-ambtelijke-ondersteuning>) Tijdens het debat van 1 april verklaarde Jorritsma dat ze het niet serieus bedoeld kon hebben. Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 92-93. Omtzigt woonde, nadat hij op 31 maart wel bij de beëdiging was geweest, het debat over de verkenningsfase overigens zelf niet bij omdat hij herstellende was van een burn-out.

²⁴⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 10.

²⁵⁰ Handelingen II 2021/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 1-3.

²⁵¹ Rutte herinnerde zich wel dat hij op 19 maart met Hoekstra had gesproken over een mogelijk ministerschap van Omtzigt, naar aanleiding van opmerkingen van Hoekstra tijdens de campagne over deze optie. Dat bevestigde Hoekstra vervolgens later in het debat. Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 42-43.

²⁵² Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 9-10.

fractievoorzitter Van der Staaij toonde zich ‘aangeslagen’ door de gebleken onwaarheid die Rutte had verteld.²⁵³

De Kamer viel vervolgens nog eens over Rutte heen, toen hij op vragen van Baudet (FvD) erkende dat hij die ochtend al om half acht ‘via via’ – hij wilde de bron ook na lang aandringen uit de Kamer niet onthullen – telefonisch had vernomen dat in zijn gespreksverslag ‘vermoedelijk’ de naam van Omtzigt stond vermeld. Ook na een schorsing wilde Rutte de naam niet prijsgeven.²⁵⁴ Na afloop van Rutes bijdrage in eerste termijn, aan het eind van de middag, schorste Kamervoorzitter Arib de vergadering en nam zij telefonisch contact op met de verkenner Van Ark en Koolmees om namens de Kamer te vragen hoe het kon dat Rutte die ochtend eerder dan de andere fractievoorzitters was geïnformeerd over zijn gespreksverslag. Een half uur later ontving de voorzitter een schriftelijke reactie met een ‘tijdlijn’. Daaruit viel niet op te maken wie de bron was van Rutes voorkennis.²⁵⁵

Kaag bekritiseerde elementen van de procedure, die naar haar mening verbetering behoefde: ‘Het is zaak de verkennerrol helder te omschrijven, inclusief de mogelijkheid tot verantwoording in de Tweede Kamer. Het is ook zaak dat de Tweede Kamer in de fase van verkenning, dus voorafgaand aan de informatie, gebruik kan maken van ondersteuning uit eigen gelederen, om zo echt een zogenaamde firewall te hebben tussen de macht en de tegenmacht [...]’ Kaag bepleitte stopzetting van de verkenning-Van Ark/Koolmees en aanwijzing van een informateur met gezag en afstand tot de politiek, om een ‘nieuwe koers in te slaan voor de politiek’.²⁵⁶

Debuterend CDA-fractievoorzitter Hoekstra oordeelde het besluit om twee verkenneren aan te wijzen ‘onverstandig’.²⁵⁷ Segers vroeg zich af of het verstandig was om verkenneren aan te wijzen die ‘zo dicht op de dagelijkse Haagse politiek’ staan en of het niet beter was de Koning weer een rol in de formatie te geven. Tevens moest overwogen worden ‘het proces van de formatie preciezer te omschrijven’ in het RvO.²⁵⁸ Ook Van der Staaij gaf in overweging de Koning (‘iemand die in staat moet worden geacht om boven het partijpolitieke gewoel uit te komen’) in de ‘kwetsbare’ beginfase weer een leidende functie te geven.²⁵⁹

Tijdens het debat richtten enkele fractievoorzitters hun kritiek ook op de ambtelijke ondersteuning van de verkenneren, het uit door Algemene Zaken uitgeleende ambtenaren samengestelde Bureau Kabinetsformatie. Azarkan pleitte ervoor hier voortaan van af te zien.²⁶⁰ Klaver wilde het ‘secretariaat’ tijdens de verkenning bij de Kamer zelf beleggen.²⁶¹ Ook Van der Staaij had kritiek op de ambtelijke ondersteuning: ‘Het kwetsbare van de al jarenlange ondersteuning vanuit Algemene Zaken, hoe deskundig ook, is dat er hoe dan ook een lijn naar het Torentje loopt.’²⁶²

De kritiek richtte zich ook op de oud-verkenneren Jorritsma en Ollongren, die zich evenmin als Rutte hadden kunnen herinneren dat in het gesprek met de laatste was gesproken over Omtzigt. Ollongren bood excuses aan voor de notitie-‘Functie elders’, ook aan Omtzigt persoonlijk, en voor de brief van 29 maart waarin ‘bij nader inzien een onjuistheid’ stond. Ook schetste zij de gebeurtenissen en de stand van zaken op 25 maart. Op dat moment was meer duidelijkheid over de positie van het CDA nodig, aangezien de christendemocraten onmisbaar werden geacht voor het vormen van een coalitie. De berichten in de media (‘het Haagse mediabeeld’) over de ‘mogelijke instabiliteit’ in de CDA-fractie en de rol van Omtzigt daarin (er zou sprake zijn van een ‘fluistercampagne’ tegen hem in

²⁵³ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 10.

²⁵⁴ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 13-25.

²⁵⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 11.

²⁵⁶ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 34-35.

²⁵⁷ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 40-41.

²⁵⁸ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 52.

²⁵⁹ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 55.

²⁶⁰ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 56.

²⁶¹ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 49. Baudet wierp het punt al op tijdens de een van de regelingen de dag ervoor: Handelingen II 2020/21, 31 maart 2021, nr. 63, item 9, p. 3.

²⁶² Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 55.

de partij) zouden daarbij van invloed zijn geweest.²⁶³ Dat, zo verklaarde Ollongren, was de ‘context’ waarbinnen de notitie ‘positie Omtzigt, functie elders’ was opgesteld. Deze was bedoeld voor de gesprekken later die dag met Rutte en met Kaag. Dat ook de oud-verkenneren zich niet hadden kunnen herinneren dat in het gesprek met Rutte was gesproken over Omtzigt, verklaarde Ollongren uit het gegeven dat het ‘voor ons geen relevante informatie’ was. De brief aan de Kamer van 29 maart was gebaseerd op eigen herinneringen van Jorritsma en Ollongren; zij hadden geen toegang meer tot de ondersteuning door en de stukken van het Bureau Kabinetsformatie. Dat had tot gevolg dat zij ‘weliswaar te goeder trouw’ de Kamer toch onjuist hadden geïnformeerd.²⁶⁴

Kort na middernacht kwamen ook de verkenneren Van Ark en Koolmees aan het woord, die in de loop van de avond naar de Kamer waren gekomen. Koolmees verklaarde dat de compartimentering van de verkenning en de bijbehorende stukken, ingevoerd in 2006, nodig was om de vertrouwelijkheid van de gesprekken te garanderen. Die compartimentering had wel tot gevolg dat Koolmees en Van Ark pas inzage kregen in de gespreksnotities uit de fase-Jorritsma/Koolmees toen de zeventien lijsttrekkers daartoe toestemming hadden gegeven.²⁶⁵ De vraag wie de informatie over het gespreksverslag had doorgebeld naar Rutte, bleef onbeantwoord.

Tijdens het debat reflecteerde de Kamer, behalve op de formatieprocedure en de afgebroken verkenning, nadrukkelijk ook op het verlies aan vertrouwen en de politieke en bestuurscultuur. Volgens Segers was ‘een andere politieke cultuur’ nodig: ‘dualisme, herstel van een gezonde verhouding tussen macht en tegenmacht’.²⁶⁶ Klaver bepleitte herstel van het vertrouwen door het geven van ‘de absolute waarheid en volledige transparantie’.²⁶⁷ Van der Staaij stelde vast: ‘Het beeld van toedekken en collectieve vergeetachtigheid blijft hangen, en dat wekt wantrouwen.’²⁶⁸ Rutte bood excuses aan, ook aan Omtzigt persoonlijk. Kaag concludeerde niettemin: ‘Mijn vertrouwen in de heer Rutte heeft vandaag een forse deuk opgelopen.’ Gevraagd naar de consequenties die aanneming van de motie van afkeuring tegen Rutte zou moeten hebben, verklaarde Kaag: ‘Ik zou daar mijn conclusies aan verbinden.’²⁶⁹

De motie van wantrouwen tegen minister-president Rutte, ingediend door Wilders en Baudet, kreeg net geen Kamermeerderheid. De fracties van de demissionaire coalitie (VVD, D66, CDA, CU) steunden deze motie niet.²⁷⁰ De motie van afkeuring tegen ‘VVD-fractie leider Rutte, die tevens de rol van demissionair minister-president vervult’, ingediend door Kaag en Hoekstra, kreeg daarentegen een grote meerderheid, slechts Ruttés eigen fractie gaf geen steun. De motie sprak tevens uit dat in de opdracht aan de aan te wijzen informateur ‘uitdrukkelijk’ moest worden opgenomen ‘om te bezien of en, zo ja, welke mogelijkheden er zijn voor het herstel van vertrouwen’. In reactie op de stemmingen over deze twee moties kondigde Rutte aan: ‘Ik ga door als minister-president, maar ik ga natuurlijk wel ervoor zorgen dat ik het vertrouwen ga terugverdienen – daar ga ik vreselijk hard voor werken – van u, van de Kamer, van de samenleving. En ik ga ook mijn stinkende

²⁶³ Hoekstra en Klaver bestreden dat in de kranten vóór maandagavond 22 maart, toen *De Telegraaf* erover schreef, berichten stonden over een fluistercampagne in het CDA tegen Omtzigt. Ze konden in het gesprek van Jorritsma en Ollongren met Rutte die ochtend daarom geen rol hebben gespeeld. Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 84-85 en 91-93.

²⁶⁴ Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 60-61. *NRC*-journalisten berichtten later over het voornemen van Ollongren om zelf af te treden als minister vanwege de gebeurtenissen vanaf 25 maart; ze zou op de ochtend van 1 april zowel Kaag, Rutte als Jorritsma hiervan op de hoogte hebben gebracht. Zie: Tom-Jan Meeus, ‘Nadere details over de dag dat Rutte bijna viel’, *NRC Handelsblad*, 14 september 2021; Petra de Koning, *Mark Rutte* (5^{de} druk; Leiden 2022) p. 246-248.

²⁶⁵ Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 96-97.

²⁶⁶ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 110.

²⁶⁷ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 50.

²⁶⁸ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 110.

²⁶⁹ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 102 en 103. Kaag herhaalde dat laatste toen zij na het debat de pers te woord stond: ‘Ik zou niet doorgaan, maar ik ben een ander mens.’ Kieskamp, *Sigrid Kaag*, p. 160.

²⁷⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 12; Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1.

best doen, om vanuit onze positie als VVD, hopelijk met anderen [...] te komen tot een nieuw kabinet. Maar ik heb de boodschap zeer goed verstaan en die neem ik ter harte.²⁷¹

Aan het eind van het debat stemde de Kamer ook nog over de motie-Kaag c.s. die vroeg om de aanwijzing van 'een gezaghebbende, onafhankelijke informateur met een grotere afstand tot de actuele politiek en de partijen' die in gesprekken met alle fracties 'verkent op welke wijze de vorming van een coalitie kan plaatsvinden'. Deze motie kreeg unanieme steun; daarmee was de verkenning door Van Ark en Koolmees beëindigd.²⁷² Algemene steun kreeg ook de motie-Segers c.s. die opriep om 'ook de aanwijzing van de verkenner, de wijze van vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht en het verschaffen van inlichtingen door verkenner ordentelijk worden geregeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer'. De motie verzocht de commissie voor de Werkwijze van de Kamer 'met inachtneming van deze beraadslaging en de evaluatie van de kabinetsformatie' een wijzigingsvoorstel te doen.²⁷³ De motie-Van der Staaij/Segers om tijdens de evaluatie van de kabinetsformatie 'uitdrukkelijk in te gaan op de mogelijkheid om een "externe partij" te belasten met de eerste stappen in de kabinetsformatie, en daarbij nadrukkelijk mee te nemen een mogelijke rol voor het boven de partijen staande staatshoofd' kreeg een meerderheid.²⁷⁴ Dat was in zeker opzicht opmerkelijk, aangezien de motie ook steun kreeg van SP en PVV, die in maart 2012 voor de reglementswijziging hadden gestemd die de regie had weggehaald bij de Koning. De motie-Wilders/Baudet die vroeg om een parlementaire ondervraging naar de voortijdige kennisgeving ('via via') van Rutte over stukken uit de afgebroken verkenning kreeg geen meerderheid.²⁷⁵

Kamervoorzitter Arib sloot de vergadering om 3:11 uur.²⁷⁶ Enkele uren daarna lieten Van Ark en Koolmees de Kamervoorzitter schriftelijk weten dat zij, naar aanleiding van de aangenomen motie-Kaag c.s., hun werkzaamheden als verkenner als beëindigd beschouwden.²⁷⁷

Informatie-Tjeenk Willink (6 april-30 april)

In een interview met het *Nederlands Dagblad* op 3 april liet Segers optekenen dat de ChristenUnie niet zal toetreden tot 'een vierde kabinet-Rutte'. 'De bestaande cultuur, waarin verkiezingen een hinderlijke onderbreking lijken te zijn en waarin tegenmacht wordt belemmerd – van die cultuur kunnen wij hoe dan ook geen deel uitmaken.'²⁷⁸ Diezelfde dag toonde Rutte zich geraakt, maar strijdbaar. Hij organiseerde een informeel persmoment, en liet zich interviewen op de fiets bij standbeeld De Indische Tantes op het Frederik Hendrikplein in Den Haag. Rutte toonde zich gegriefd dat Segers hem op Goede Vrijdag had meegedeeld dat de CU niet meer in een kabinet-Rutte verder wilde, maar bevestigde dat hij aanbleef als VVD-leider – desnoods in de oppositie.²⁷⁹ Dat weekend schaarden de VVD-top en diverse partijprominenten zich achter Rutte; voormalig VVD-Kamerlid Gert-Jan Oplaat betichtte Segers van een 'Judaskus'.²⁸⁰ Twee weken later, op 17 april, tijdens een digitaal partijcongres van de ChristenUnie, zou Segers reflecteren op zijn harde woorden in de richting van

²⁷¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 13; Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1.

²⁷² Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 18; Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1.

²⁷³ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 16; Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1.

²⁷⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 17; Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1-2. Zowel D66 als Volt stemde abusievelijk voor de motie, en lieten dit in de Handelingen corrigeren.

²⁷⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 15; Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1. De fracties van de demissionaire coalitie alsook die van SGP, PvdA en GL gaven geen steun.

²⁷⁶ Handelingen II 2021/22, 1 april 2021, nr. 64, item 7.

²⁷⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 19 (brief Van Ark/Koolmees aan de voorzitter, 2 april 2021).

²⁷⁸ Gerard Beverdam en Auke van Eijdsen, 'CU: niet verder met Rutte', *Nederlands Dagblad*, 3 april 2022.

²⁷⁹ <https://nos.nl/collectie/13861/artikel/2375246-rutte-wil-door-dit-alles-laet-me-niet-onbewogen-maar-ik-ben-strijdbaar>.

²⁸⁰ <https://nos.nl/artikel/2375236-vvd-wij-gaan-door-met-rutte>; <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2375271-veel-steun-voor-rutte-maar-zorgen-over-onderhandelingspositie>.

Rutte. Hij had te veel ‘op de man gespeeld’, erkende hij: Rutte was niet de enige actor in de heersende bestuurscultuur. ‘Ook wijzelf maken er deel van uit.’²⁸¹

Op dinsdag 6 april, om 11:00 uur, overlegden de fractievoorzitters op uitnodiging en onder voorzitterschap van Kamervoorzitter Arib in de Rooksalon over de profielschets en de opdracht van de aan te wijzen informateur als uitvloeisel van de motie-Kaag c.s. Al tijdens het overleg bleek consensus over de kandidatuur van minister van Staat Herman Tjeenk Willink, die eerder informateur was geweest in de formaties van 1994, 1999, 2010 en 2017. Baudet oordeelde de aanwijzing van Tjeenk Willink echter een ‘testimonium paupertatis’ voor de Kamer en ook Wilders verklaarde het niet eens te zijn met de kandidatuur. Die middag, tijdens het plenaire Kamerdebat, diende Kaag de motie in die voorstelde Tjeenk Willink aan te wijzen. De nieuwe informateur zou ‘in gesprekken met vertegenwoordigers van alle fracties [dienen] te verkennen op welke wijze de vorming van een kabinet kan plaatsvinden en hierbij in het bijzonder te onderzoeken of, en zo ja onder welke voorwaarden, er voldoende vertrouwen tussen partijen bestaat of weer kan ontstaan om een breed gedragen weg uit de ontstane impasse te vinden; hierover binnen uiterlijk drie weken verslag uit te brengen aan de Tweede Kamer [...]’. De motie kreeg de steun van alle fracties behalve die van PVV, FvD en BBB. Deze drie fracties gaven wel steun aan de motie-Wilders die ontbinding van de Kamer en nieuwe verkiezingen bepleitte. De Kamer nam tevens een motie-Eerdmans/Wilders aan die openbaarmaking vroeg van de gespreksverslagen van de volgende informatiefase bij de publicatie van het eindverslag.²⁸²

Op 7 april koos de Tweede Kamer Vera Bergkamp (D66) als haar nieuwe voorzitter. Zij volgde Khadija Arib op, die de positie sinds januari 2016 had bekleed. Dezelfde dag ontving de koning de voorzitter van de Eerste Kamer, Jan Anthonie Bruijn, en de vicepresident van de Raad van State, Thom de Graaf, om ‘zoals gebruikelijk’ te worden bijgepraat over de kabinetsformatie.²⁸³ Na afloop van het Kamerdebat waarin Bergkamp werd gekozen als voorzitter, lichtte informateur Tjeenk Willink tijdens een persconferentie in de Oude Zaal opdracht en interpretatie daarvan toe. Hij kondigde aan zich te conformeren aan de motie-Eerdmans/Wilders, maar dat hij ook vertrouwelijke gesprekken wilde voeren, omdat ‘natuurlijk onderhandelingen in pure openbaarheid niet kunnen. Dat weet iedereen [...]’. Hij stelde daarnaast dat Rutte niet de enige drager van de bestaande bekritiseerde bestuursstijl was; het betrof ‘een veel breder vraagstuk’.²⁸⁴ Media concludeerden daaruit dat Tjeenk Willink geen belemmering zag in een geprolongeed premierschap van Rutte; twee dagen later liet de informateur een verklaring uitgaan dat dat niet zomaar geconcludeerd kon worden.²⁸⁵

Tjeenk Willink ontving op 8 en 9 april in de Stadhouderskamer de voorzitters van de Kamerfracties, dit keer in omgekeerde volgorde van fractiegrootte: Simons het eerst, Rutte sloot de rij. Op 13 april sprak hij achtereenvolgens met Kim Putters, directeur van het Sociaal en Cultureel Planbureau, en Reinier van Zutphen, de Nationale Ombudsman, over de relatie tussen de overheid en de burger. Tijdens gesprekken met SER-voorzitter Mariëtte Hamer, op 14 april, en met de demissionaire ministers Hoekstra (Financiën), Koolmees (Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en Van ‘t Wout (Economische Zaken en Klimaat) gezamenlijk op 15 april sprak de informateur over het crisis- en herstelbeleid. Op 19 april ontving Tjeenk Willink achtereenvolgens vicepresident van de Raad van State Thom de Graaf en de president van de Algemene Rekenkamer Arno Visser om met hen te spreken over ‘de rol van de Hoge Colleges van Staat in de democratische rechtsstaat’.²⁸⁶

²⁸¹ <https://nos.nl/artikel/2377073-segers-cu-opmerking-over-rutte-was-te-veel-op-de-man-gespeeld>.

²⁸² Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 20, 21 en 22; Handelingen II 2020/21, 6 april 2021, nr. 65, item 9.

²⁸³ <https://www.koninklijkhuys.nl/actueel/nieuws/2021/04/07/koning-ontvangt-voorzitter-eerste-kamer-en-vice-president-raad-van-state>.

²⁸⁴ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021/nieuws/2021/04/07/persconferentie-informateur-tjeenk-willink>.

²⁸⁵ Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, ‘Verklaring namens informateur Tjeenk Willink’, 9 april 2021.

²⁸⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 24, Bijlage ‘Eindverslag’, p. 1-2.

De informateur ontving de fractievoorzitters op 20 en 21 april nog eens, wederom in omgekeerde volgorde van fractieomvang.²⁸⁷ Voorafgaand aan die gesprekken publiceerde hij een notitie ten behoeve van die gesprekken. In het stuk beschreef Tjeenk Willink de route naar een opener en dualistischer bestuursstijl. Daarbij zou in de formatie de vaststelling van de relevante problemen en het inventariseren van de mogelijke oplossingen daarvoor vooraf moeten gaan aan de coalitiekeuze. Prioriteit zou moeten hebben het opstellen van een herstelplan, dat de gevolgen van de coronamaatregelen moest opvangen.²⁸⁸ Niet alle fractievoorzitters waren positief over de procedure: Azarkan en Van der Plas meenden dat de informateur de centrale kwestie – het vertrouwen in Rutte – omzeilde, Wilders vond dat Tjeenk Willink zich niet aan zijn opdracht hield. Een verzoek van Eerdmans tijdens de regeling van werkzaamheden op 20 april om een debat met de informateur kreeg echter geen meerderheid.²⁸⁹

Onthullingen op 21 april door RTL Nieuws over passages uit ministerraadsnotulen uit de periode mei-november 2019 over de kinderopvangtoeslagaffaire zorgden voor nieuwe opwinding. Ministers zouden in de ministerraad geklaagd hebben dat staatssecretaris Menno Snel onheus was bejegend in de Kamer. Daarbij hadden ook ‘activistische woordvoerders’ van coalitiefracties (behalve Omtzigt ook VVD-Kamerlid Helma Lodders) zich niet onbetuigd gelaten. Ook was gesproken over de mate waarin de Kamer geïnformeerd moest worden.²⁹⁰ Tegenover de pers verklaarde Kaag dat ze zich niet meer kon herinneren of ze bij de bewuste ministerraadsvergaderingen aanwezig was geweest. De Kamer dwong vervolgens bij het kabinet op 26 april openbaarmaking van de ministerraadsnotulen (die blijven conform de Archiefwet twintig jaar geheim) en een debat daarover af. Memorabel was de passage waarin werd verwezen naar (vergeefse) pogingen van minister Hoekstra om partijgenoot Omtzigt te ‘sensibiliseren’.²⁹¹

De controverse leidde tot nieuw oponthoud in de formatie: Tjeenk Willink stelde afronding van zijn eindverslag uit tot na het debat over de gelekte ministerraadsnotulen, dat plaatsvond op 29 april. Het debat duurde ruim vijftien uur. Volgens sommige fracties had het kabinet bewust informatie achtergehouden, zo zagen zij bevestigd in ministerraadsnotulen. Niet alleen Rutte bezondigde zich aan een gesloten bestuurscultuur, zo bleek, maar ook Hoekstra en Koolmees. Aan het eind van het debat nam de Kamer een motie-Klaver/Ploumen aan waarin diverse voorstellen waren opgenomen voor een andere bestuurscultuur. Slechts PVV, FvD en JA21 stemden tegen.²⁹²

Nadat hij op 23 april op Huis ten Bosch koning Willem-Alexander op de hoogte had gebracht, diende de informateur op 30 april, daags na het Kamerdebat over de vrijgegeven ministerraadsnotulen, zijn eindverslag in bij Kamervoorzitter Bergkamp.²⁹³ In de aansluitende

²⁸⁷ Tjeenk Willink sprak Baudet telefonisch, de andere fractievoorzitters in de Stadhouderskamer.

²⁸⁸ Herman Tjeenk Willink, ‘Notitie voor gesprekken met de fractievoorzitters’, 19 april 2021. Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021/documenten/publicaties/2021/04/19/gespreksnotitie-fractievoorzitters>.

²⁸⁹ Handelingen II 2020/21, 21 april 2021, nr. 70, item 31, p. 2-4. Het verzoek van Eerdmans werd gesteund door Wilders, Van der Plas en Den Haan.

²⁹⁰ <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5226484/mark-rutte-toeslagenaffaire-ministerraad-tweede-kamer-pieter>.

²⁹¹ <https://open.overheid.nl/repository/ronl-bf88e929-9e87-4a85-9a9f-90f27e1eca1b/1/pdf/Notulen-ministerraad.pdf>. De term ‘sensibiliseren’ staat vermeld in de ministerraadsnotulen van 12 juli 2019. Toen Wilders tijdens het Kamerdebat van 1 april naar aanleiding van een column van Tom-Jan Meeus (*NRC Handelsblad*, 23 januari 2021) nadrukkelijk bij Hoekstra vroeg of hij in de ministerraad van 19 april 2019 had gesproken over het ‘temperen’ van Omtzigt (of een equivalent daarvan), ontkende deze. Handelingen II 2020/21, 1 april 2021, nr. 63, item 3, p. 46-47.

²⁹² Kamerstukken II 2020/21, 28 362, nr. 44; Handelingen II 2020/21, 29 april 2021, nr. 73, item 9, p. 1.

²⁹³ Kamerstukken II 2021/21, 35 788, nr. 24 en Bijlagen 979503 (‘Eindverslag’, met twee bijlagen over een andere bestuursstijl) en 979504 (brieven fractievoorzitters (behalve Rutte) 8-10 april, verslagen van de gesprekken met de fractievoorzitters 8-9 april, brieven fractievoorzitters Ouwehand, Klaver, Ploumen, Marijnissen 20-21 april, gespreksverslagen fractievoorzitters 20-21 april, gespreksverslagen Putters, Van Zutphen 13 april, Hamer 14 april, Hoekstra/Koolmees/Van ’t Wout 15 april, De Graaf 19 april, Visser 19 april 2021).

persconferentie stelde Tjeenk Willink dat ‘de inhoudelijke formatie’ kon beginnen. Slechts de fracties van PVV, SP en BIJ1 sloten deelname of steun aan een kabinet onder leiding van Rutte ‘bij voorbaat’ uit, de andere niet.²⁹⁴ In zijn verslag refereerde Tjeenk Willink aan ‘[o]ngemak over de gevolgen van uitputtende Kamerdebatten over geschonden vertrouwen in Den Haag voor het vertrouwen van kiezers die hun stem uitbrachten in de hoop dat er geregeerd zou worden om snel uit de crises te raken.’ Maar: ‘Tegelijkertijd constateer ik dat de bereidheid om met de bestaande bestuurscultuur te breken de laatste weken is toegenomen.’ Hij verwees hierbij naar de brede steun voor de motie-Klaver/Ploumen.²⁹⁵

De poging van Rutte, op 10 mei, om in een tv-uitzending van Nieuwsuur met ‘radicale ideeën’ voor een nieuwe bestuurscultuur het vertrouwen te herwinnen, maakte op andere politici niet veel indruk, ook al omdat hij tegelijk duidelijk maakte ‘niet opeens allerlei dingen anders’ te gaan doen. Daarbij bevestigde hij dat hij zou aanblijven: ‘Ik ben lijsttrekker van de VVD, we zijn veruit de grootste partij geworden, ik kreeg twee miljoen voorkeursstemmen. Het zou raar zijn als ik nu zou zeggen “ik stap op”’.²⁹⁶

De ‘radicale ideeën’ van Rutte waren onderdeel van het debat over het eindverslag-Tjeenk Willink, dat wegens de meivakantie pas op 12 mei plaatsvond. De dag voor het debat zong de naam van SER-voorzitter Mariëtte Hamer al rond als de volgende informateur. Hamer paste bij het advies waarmee informateur Tjeenk Willink zijn eindverslag eindigde om ‘een informateur met afstand tot de actuele politiek en de partijen en met een breed, sociaal-economisch profiel’ aan te wijzen.²⁹⁷ Hamer was sinds najaar 2014 voorzitter van de SER. Eerder was ze van 1998 tot 2014 voor de PvdA lid van de Tweede Kamer, waarvan tussen 2008 en 2010 als fractievoorzitter. Bij aanvang van het debat bekritiseerden Eerdmans (JA21), Wilders (PVV), Azarkan (DENK) en Marijnissen (SP) dat zij niet gekend waren in de kandidatuur van Hamer, die feitelijk al een voldongen feit was.²⁹⁸

Tijdens het debat volgde de formele bevestiging van de aanwijzing van Hamer door de aanvaarding van de motie-Kaag/Rutte. De motietekst was ongebruikelijk uitgebreid, met gedetailleerde instructies voor de informateur:

‘op basis van de bevindingen en het verslag van informateur Tjeenk Willink, de inbreng van partijen, de expertise van departementen, gebruikmakend van bestaande rapporten en adviezen en wat de informateur verder nodig acht, politieke overeenstemming te zoeken voor herstel- of transitiebeleid dat niet los kan worden gezien van een aantal al veel langer bestaande problemen in economie en samenleving; mede op basis van het verslag van informateur Tjeenk Willink te inventariseren welke (andere) urgente, grote thema’s met voorrang moeten worden uitgewerkt ten behoeve van een regeerakkoord op hoofdlijnen en hierbij geïdentificeerde doelen en problemen zo precies mogelijk te definiëren en met feiten te staven, met de belemmeringen die aan het bereiken van dat doel of het oplossen van dat probleem in de weg staan; na te gaan welke afspraken er bij voorrang gemaakt moeten worden om de democratische rechtsorde te herstellen en te versterken; vervolgens te onderzoeken welke partijen bereid zijn om op basis van de door de informateur onderzochte contouren van het te voeren beleid met elkaar de onderhandelingen over een coalitieakkoord te voeren; hierover uiterlijk 6 juni 2021 verslag uit te brengen aan de Tweede Kamer’.²⁹⁹

²⁹⁴ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021/nieuws/2021/04/30/informateur-tjeenk-willink-biedt-eindverslag-aan>.

²⁹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 24.

²⁹⁶ <https://www.gids.tv/video/333099/bekijk-hele-interview-mark-rutte-bij-nieuwsuur-over-nieuwe-bestuurscultuur>.

²⁹⁷ Kamerstukken II 2021/21, 35 788, nr. 24, Bijlage 979503, p. 7.

²⁹⁸ Handelingen II 2020/21, 12 mei 2021, nr. 75, item 4, p. 1-4.

²⁹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 25; Handelingen II 2021/22, 12 mei 2021, nr. 75, item 8, p. 1. De fracties van PVV, SP, FvD, PvdD, JA21, DENK, BBB en BIJ1 stemden tegen. Deze fracties stemden voor de motie-Azarkan waarin gebrek aan vertrouwen werd uitgesproken in Rutte als de persoon die leiding zou moeten geven aan een meer open bestuurscultuur. Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 26.

De motie werd aangenomen met steun van de Fractie-Den Haan,³⁰⁰ GroenLinks, Volt, PvdA, D66, ChristenUnie, VVD, CDA en SGP. De motie-Azarkan, die uitsprak dat Rutte onvoldoende had aangetoond leiding te kunnen geven aan een bestuurscultuur waarin openheid en transparantie centraal zouden moeten staan, kreeg steun van SP, BIJ1, DENK, PvdD, PVV, BBB en FvD en was daarmee verworpen.³⁰¹

Na het debat, aan het begin van de avond, ontving Kamervoorzitter Bergkamp Hamer in de Stadhouderskamer. Na afloop stond de nieuwe informateur op het Binnenhof de media te woord.

Informatie-Hamer I (12 mei-22 juni)³⁰²

De volgende dag sprak informateur Hamer haar voorganger Tjeenk Willink en gaf ze in de Oude Zaal van de Tweede Kamer een persconferentie om haar zienswijze op de verstrekte informatieopdracht toe te lichten. Voorop stond het 'herstel- en transitiebeleid'. Hamer voorzag 'een open proces' met alle fracties, dat met 'de inhoud' zou beginnen.³⁰³ Na het weekend, op 17 en 18 mei, hield Hamer gesprekken met alle fractievoorzitters. Dat waren er inmiddels 18, nadat Van Haga zich op 13 mei – met twee fractiegenoten – had afgescheiden van FvD vanwege onenigheid met partijleider Baudet. In de gesprekken kwamen de vier in de opdracht aan Hamer genoemde elementen aan de orde: het herstel- en transitiebeleid na corona, inventarisatie van andere grote urgente thema's, de weg naar herstel en versterking van de democratische rechtsorde en de vraag naar de coalitiesamenstelling. Eerdmans vroeg na zijn gesprek met Hamer tijdens de regeling van werkzaamheden op 18 mei om bij de nieuwe informateur onder de aandacht te brengen dat ook zij gehouden was aan de eerder aangenomen motie-Eerdmans/Wilders van 6 april die bepaalde dat de verslagen van de gesprekken met de fractievoorzitters na afloop van de informatiepoging openbaar worden. Eerdmans meende dat Hamer daar tijdens zijn gesprek met haar twijfels over had laten bestaan. In een schriftelijke reactie bevestigde Hamer dat zij de analytische gespreksverslagen als bijlage zou toevoegen aan haar eindverslag.³⁰⁴

De gesprekken met de fractievoorzitters bevestigden het beeld dat de meeste partijen bereid waren te spreken over het herstel- en transitiebeleid, maar ook dat er 'gedifferentieerd' werd gedacht 'over wat onder herstel- of transitiebeleid wordt verstaan en waar de scheidslijn ligt met andere grote, urgente onderwerpen'. Bovendien werd bevestigd dat ten aanzien van coalitievorming blokkades en sterke voorkeuren bestonden. Daarbij werd duidelijk dat Hoekstra bereid was te spreken over kabinetsdeelname van het CDA, terwijl Segers meende dat voor de ChristenUnie zo'n rol niet voor de hand lag: 'een geloofwaardige breuk met het verleden' was noodzakelijk. Ploumen en Klaver benadrukten dat ze alleen gezamenlijk aan een kabinet zouden deelnemen.³⁰⁵ Vanwege de moeizame verhoudingen tussen de partijen koos de informateur ervoor om zich vooralsnog te richten op de nadere verkenning van 'het herstel- of transitiebeleid en de andere grote, urgente thema's'.

Op 20 mei ontving Hamer in de Schrijfkamer van het Tweede Kamergebouw een delegatie jongeren om hun specifieke problemen in coronatijd te bespreken en hen te betrekken bij onder andere het herstelbeleid, zoals haar was opgedragen in de op 12 mei aangenomen motie-

³⁰⁰ Op 6 mei had Den Haan haar lidmaatschap van 50PLUS opgezegd. Zij behield haar zetel en ging verder als onafhankelijke fractie. Zie ook: Boerboom, *Ouderenstrijd*, p. 275-282.

³⁰¹ Handelingen II 2020/21, 12 mei 2021, nr. 75, item 8, p. 1.

³⁰² Tenzij anders geannoteerd, is deze paragraaf gebaseerd op het eindverslag van Hamer van 22 juni 2021. Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 37.

³⁰³ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2021/nieuws/2021/05/14/agenda-informateur-hamer-vrijdag-14-mei-2021>.

³⁰⁴ Handelingen II 2021/22, 18 mei 2021, nr. 76, item 13, p. 10; Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 33 (brief Hamer 28 mei 2021).

³⁰⁵ <https://nos.nl/artikel/2381239-partijen-willen-meer-haast-maken-met-kabinetsformatie>.

Segers/Ploumen.³⁰⁶ Hamer ontving aansluitend een afvaardiging uit de eveneens door de coronacrisis getroffen cultuursector, hetgeen volgde uit de motie-Kaag/Rutte die de informateur opdroeg kennis te nemen van externe expertise op het terrein van de grote maatschappelijke kwesties.³⁰⁷ Een dag later had de informateur in datzelfde kader een gesprek met de voorzitters van de Stichting van de Arbeid, Tuur Elzinga en Ingrid Thijssen. Vervolgens had ze een overleg met de burgemeesters van Amsterdam (Femke Halsema), Rotterdam (Ahmed Aboutaleb) en Leeuwarden (Sybrand van Haersma Buma), VNG-voorzitter Jan van Zanen en IPO-voorzitter Han Polman. Aansluitend volgde een bespreking met een delegatie van door de coronamaatregelen getroffen ondernemers.³⁰⁸ Aan het eind van de middag sprak de informateur met Rutte en Kaag, als indieners van de motie die haar had aangewezen als informateur. Na afloop van de gesprekken stond Hamer kort de pers te woord, waarbij ze aankondigde de fractievoorzitters in ‘clusters’ te gaan spreken.

Nadat Hamer op 25 mei de directeurs van de planbureaus – Kim Putters (SCP), Hans Mommaas (PBL) en Pieter Hasekamp (CPB) – had gesproken,³⁰⁹ belegde ze gesprekken met de fractievoorzitters over het ‘herstel- en transitiebeleid’ in drie ‘clusters’. Op 26 mei leidde de informateur een overleg met de fractievoorzitters van VVD, D66, CDA, PvdA, GL, CU, SP en CU. Een dag later vergaderde zij met de fractievoorzitters van FvD, JA21, SGP, Fractie Den Haan en BBB. Geert Wilders had haar een dag eerder laten weten af te zien van deelname aan laatstgenoemd overleg; hij schreef haar dat hij op 18 mei ‘alles wat ik u te vertellen had’ al had besproken.³¹⁰ Op 28 mei volgde een bespreking met de fractievoorzitters van de PvdD, Volt, Groep-Van Haga, DENK en Bij1.

Ondertussen zette Hamer ook haar besprekingen met diverse andere ‘externe partijen’ voort. Op 27 mei vonden sessies plaats over achtereenvolgens duurzaamheid³¹¹ en ouderen³¹². Een dag later stond een bespreking over digitalisering op het programma.³¹³ Vervolgens lichtte ze op 28 mei in een persontmoeting in de Oude Zaal nog eens toe dat de vele consultaties terug te voeren waren op de motie-Kaag/Rutte van 12 mei, die haar opdroeg eerst draagvlak te zoeken voor herstel- en transitiebeleid. Dat nam niet weg dat Hamer met haar ‘derde oog’ ook naar het perspectief van coalitievorming bleef zoeken.³¹⁴

De week erna hield Hamer met de voorzitters van de fracties van VVD, D66, CDA, PvdA, GL en CU ‘verdiepende gesprekken’. Ze begon op 31 mei met een gesprek met Rutte en Kaag, de hoofdondertekenaars van de motie van 12 mei, om hen bij te praten. De rest van de week sprak ze

³⁰⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 29. VVD, PVV, FvD en JA21 stemden tegen. De delegatie op 20 mei bestond uit Baneen Aziz, Sarah Soumete, Alina Bijl, Werner Schouten, Ingrid Nolten en Maurice Knijnenburg.

³⁰⁷ Een delegatie bestaande uit: Doreen Boonekamp (Nederlands Filmfestival), Jan Zoet (Zuiderstrandtheater), Kristel Baele (Raad voor Cultuur), Erik van Ginkel (Rijksmuseum) en Matthijs Bongertman (Senf Theaterpartners).

³⁰⁸ Jacco Vonhof (MKB-Nederland), Fons Jurgens (De Efteling), Frank Claessens (Interal T.C.), Paul van Tilburg (Van Tilburg Mode & Sport), Dirk Stans (Eurocircuits N.V.), Mart Vergouwen (I-SEC International Security), Martine de Knoop (The Travel Club) en Robér Willemsen (Koninklijke Horeca Nederland).

³⁰⁹ Ook tijdens de formatie van 2017 werden de directeurs van de drie planbureaus ontvangen door de informateur(s) – zij het niet als trio. Daarbij waren toen echter ook de onderhandelende fracties aanwezig. Zie: Kamerstukken II 2018/19, 34 700, nr. 64, p. 11. Van het aanbod van het SCP om ook met de onderhandelaars te komen spreken, is geen gebruik gemaakt.

³¹⁰ Wilders aan Hamer, 26 mei 2021.

³¹¹ Marjolein Demmers (Natuur & Milieu), Olof van der Gaag (Nederlandse Vereniging Duurzame Energie), Marc van den Tweel (Natuurmonumenten), Maria van der Heijden (MVO Nederland), Marjan Minnesma (Stichting Urgenda), Annemieke Nijhof (Deltares), Annemarie Rakhorst (Milieu Centraal) en Carolien Gehrels (Arcadis Nederland B.V.).

³¹² John Kerstens (Koepel Gepensioneerden), Marcel Sturkenboom (KBO PCOB), Anneke Sipkens (ANBO), Jeanny Vreeswijk (Netwerk NOOM), Amma Asante (Landelijke Cliëntenraad), Joost Bos (Raad voor Ouderen / Beter oud), Julie Meerveld (Alzheimer Nederland) en Tom Schoen (Patiëntenfederatie Nederland).

³¹³ Mark van Twist (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur), Jeanine Peek (Dutch Digital Agenda), Lotte de Bruin (NLdigital), Inald Lagendijk (TU Delft), Michiel Steltman (Stichting Digitale Infrastructuur Nederland), Marleen Stikker (Waag Technology & Society) en Ineke Dezentjé Hamming (FME).

³¹⁴ <https://www.kabinetformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/05/28/korte-toelichting-informateur-hamer>.

de zes fractievoorzitters in verschillende ‘clusters’. Hoekstra herhaalde zijn bezwaren tegen een coalitie met PvdA én GL; Rutte sloot zich hierbij aan.

De week erna zette Hamer haar reeks gesprekken met de fractievoorzitters voort, vooral om te bezien welke fracties bereid waren met elkaar tot samenwerking te komen. Behalve met de zes fractievoorzitters van VVD, D66, CDA, PvdA, GL en CU sprak ze op 9 en 10 juni ook met Dassen (Volt), Van der Staaij (SGP) en Den Haan, die eveneens de aanwijzing van Hamer tot informateur hadden gesteund; deze drie werden door de informateur bijgepraat over de vorderingen. Op 10 juni vonden onder leiding van Hamer gesprekken plaats met combinaties van fractievoorzitters van de middenpartijen waartussen de grootste politieke afstand leek te bestaan: Hoekstra en Klaver, Kaag en Segers, Rutte en Ploumen. Op vrijdag 11 juni sprak de informateur met diverse uitvoeringsorganisaties.³¹⁵

Op 12 juni maakte Omtzigt bekend dat hij het CDA verliet. Twee dagen eerder was via *De Limburger* een memo van meer dan zeventig pagina’s uitgelekt waarin Omtzigt zijn onvrede over het CDA had uiteengezet; het stuk was bedoeld voor de interne partijcommissie-Spies die het verkiezingsresultaat van het CDA evalueerde. Duidelijk werd dat Omtzigt zich in het CDA niet gewaardeerd, zelfs onveilig voelde.

In de opdracht aan Hamer stond een opleverdatum, 6 juni, die niet haalbaar bleek. Op 4 juni vroeg ze, na afstemming met Rutte en Kaag, de voorzitter schriftelijk om uitstel.³¹⁶ Vervolgens verzocht PVV-leider Wilders tijdens de regeling van werkzaamheden op 8 juni om een debat met de informateur. Het verzoek kreeg steun van SP, DENK, PvdD, FvD, Groep Van Haga, BBB, maar een Kamermeerderheid wilde pas een debat als er een eindverslag was.³¹⁷ Nadat de Kamervoorzitter op 13 juni gebeld had met de informateur,³¹⁸ informeerde de laatste de Kamer op 14 juni nog meer tijd nodig te hebben: ‘De uitvoering van de motie vindt – ondanks de complexiteit ervan – gestaag voortgang. Dit neemt niet weg dat een zorgvuldige uitvoering en afronding van de werkzaamheden meer tijd vragen dan in de motie voorzien. Mijn streven blijft erop gericht zo spoedig mogelijk verslag aan u uit te brengen nadat de opdracht in de motie is uitgevoerd.’³¹⁹ Een dag later, op 15 juni, volgde een herhaling van zetten toen Wilders tijdens de regeling opnieuw verzocht om een debat met de informateur over de voortgang van de formatie. Hij kreeg steun van DENK, PvdD, SP, FvD, GroenLinks, Van Haga, maar dat was niet genoeg voor een meerderheid. Wilders en SP-Kamerlid Renske Leijten verzochten de Kamervoorzitter hier nadrukkelijk haar ‘rol’ te nemen, aangezien zij ‘namens de Kamer’ op ‘het proces’ lette.³²⁰ Het antwoord van Hamer kwam op 16 juni, maar bevatte geen concrete tijdsindicatie – ze zegde slechts toe ‘zo spoedig mogelijk’ verslag uit te brengen. Volgens Hamer waren haar mededelingen van 4 en 14 juni over de voortgang ‘in overleg met betrokken partijen’ tot stand gekomen.³²¹

Hamer zette ook in de week van 14 juni de besprekingen met de zes fractievoorzitters in verschillende combinaties (‘clusters’) voort, mede om ‘mogelijke beeldvorming over elkaar te verhelderen’ – zonder merkbaar resultaat, de politiek-strategische posities bleven ongewijzigd. Op 17 juni antwoordde Kaag in antwoord op een vraag van een journalist naar haar bereidheid om toch weer met de CU aan een kabinet deel te nemen: ‘Een auto die je parkeert gaat ook roesten als je ‘m niet rijdt. We moeten voortgang boeken.’³²² Hamer eindigde die week, op 18 juni, met een gezamenlijke bespreking met de zes fractievoorzitters. Na afloop daarvan erkende de informateur tegenover de media dat sprake was van ‘een impasse’. Ze had de fractievoorzitters opgedragen dat

³¹⁵ Peter Slink (Belastingdienst), Harmen Harmsma (Dienst Uitvoering Onderwijs), Michèle Blom (Rijkswaterstaat), Alexander Pechtold (Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen) en Maarten Camps (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV).

³¹⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 34.

³¹⁷ Handelingen II 2020/21, 8 juni 2021, nr. 85, item 28, p. 2-3.

³¹⁸ Logboek kabinetsformatie 2021, ter beschikking gesteld door de Tweede Kamer.

³¹⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 35.

³²⁰ Handelingen II 2020/21, 15 juni 2021, nr. 88, item 23, p. 1-2.

³²¹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 36.

³²² Kieskamp, *Sigrid Kaag*, p. 164.

weekend 'te reflecteren', met elkaar contact te zoeken en 'over hun schaduw heen te stappen' met als doel om tot een 'doorbraak' te komen of om overeenstemming te bereiken over een vervolgstap in de formatie. Wat dat laatste betreft suggereerde Hamer zelf twee richtingen: een inhoudelijke onderhandeling door alle zes partijen of 'een proeve van een regeerakkoord' door de fractievoorzitters van VVD en D66. In het gesprek kwamen ook de opties ter tafel om ofwel Rutte, Kaag en Hoekstra ofwel Rutte alleen een dergelijk stuk te laten opstellen.³²³ De volgende dag, zaterdag 19 juni, informeerde Hamer Kamervoorzitter Bergkamp.

Op maandag 21 juni, na een weekend met beraad en bezinning, sprak Hamer nog één keer een voor een met de zes fractievoorzitters. Hamer schreef hierop haar eindverslag, dat ze op dinsdag 22 juni in de Stadhouderskamer aanbood aan Kamervoorzitter Bergkamp. Aansluitend gaf Hamer in de Oude Zaal een persconferentie, waarin ze haar eindverslag toelichtte. Ze verklaarde dat 'het inhoudelijke deel' van haar opdracht 'goed gegaan' was, maar dat 'het politieke deel natuurlijk een stuk lastiger' was verlopen. Er waren weliswaar aanknopingspunten om te veronderstellen dat uit de zes fracties van VVD, D66, CDA, PvdA, GL en CU meerderheidscoalities te vormen waren, maar elke mogelijke combinatie riep ook weer blokkades op. Niettemin was Hamer hoopvol dat 'er ruimte gaat ontstaan'. Ze adviseerde de Kamer een 'nieuwe fase in het proces' te beginnen, waarbij 'partijen nu toch echt gewoon zelf de pen ter hand gaan nemen en dat niet meer alleen in de handen van een informateur leggen'. Haar voorstel om VVD en D66 'een document op hoofdlijnen' te laten opstellen, had de steun van de zes fracties gekregen, zo verklaarde Hamer. Ze was zelf beschikbaar om deze volgende fase te begeleiden als informateur, zo voegde ze eraan toe.³²⁴

In haar eindverslag verklaarde Hamer dat Rutte en Kaag 'uiterlijk binnen enkele weken' een 'document op hoofdlijnen' moesten schrijven, waarna bekeken moest worden welke andere fracties daarbij konden aansluiten om 'alsnog' tot een meerderheidscoalitie te komen. Het was de bedoeling vervolgens midden augustus coalitiebesprekingen te starten.³²⁵ Op 23 juni debatteerde de Tweede Kamer over het eindverslag-Hamer. Het debat ging hoofdzakelijk over de onderlinge politieke verhoudingen, tot teleurstelling van Hamer, die in haar beantwoording betreurde dat een inhoudelijk debat over haar eindverslag uitbleef.³²⁶ Van der Staaij stelde tijdens het debat Hamer de vraag waarom niet Rutte en Kaag zelf werden aangewezen als informateurs ('zodat de verantwoordelijkheid bij hen wordt belegd') met de opdracht een inhoudelijk stuk op hoofdlijnen te schrijven waarop andere fracties konden intekenen, naar analogie van de formatie van 1994. Hamer meende dat die verantwoordelijkheid van de twee fractieleiders de vorm had gekregen van het schrijven van een stuk, maar dat ze zich bereid had verklaard 'dat proces te begeleiden'.³²⁷

Rutte en Kaag dienden in eerste termijn een motie in die Hamer kandideerde als informateur 'met de opdracht de fractievoorzitters van VVD en D66 een document op hoofdlijnen te laten schrijven opdat coalitieonderhandelingen gericht op het vormen van een meerderheidscoalitie kunnen worden gevoerd'. Behalve de zes fracties van het midden (VVD, D66, CDA, PvdA, GL, CU) steunden ook Volt, de SGP en de fractie-Den Haan de motie. Wilders diende andermaal een motie in die opriep tot Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen; deze kreeg slechts steun van PVV en BBB.³²⁸

³²³ Zie de impressie die Tom-Jan Meeus later over het overleg van 18 juni schreef: 'De matiging is weg en het midden valt uiteen: ziet Den Haag wat het aanricht?', *NRC Handelsblad*, 11 september 2021.

³²⁴ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/06/22/eindverslag-informateur-hamer>.

³²⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 37, p. 10.

³²⁶ Handelingen II 2020/21, 23 juni 2021, nr. 92, item 4, p. 29-30.

³²⁷ Handelingen II 2021/22, 23 juni 2021, nr. 92, item 4, p. 25 en 30.

³²⁸ Handelingen II 2020/21, 23 juni 2021, nr. 92, item 7, p. 1.

Informatie-Hamer II (23 juni-2 september)³²⁹

Na afloop van het Kamerdebat op 23 juni kreeg Hamer haar nieuwe opdracht overhandigd uit handen van de Kamervoorzitter. Aan het eind van de middag ontving Hamer de fractievoorzitters van VVD en D66. Beiden werden vergezeld door twee fractiegenoten: Rutte door Mark Harbers en Sophie Hermans, Kaag door Rob Jetten en Steven van Weyenberg. Hermans en Jetten zouden in het vervolg optreden als secondanten van hun fractievoorzitters. De betrokkenen kwamen overeen dat het ‘gezamenlijk document’ beknopt zou blijven en geen financieel kader zou hebben – het kon daarom niet de pretentie van volledigheid hebben.

Op 30 juni sprak Hamer Rutte en Kaag over de uitvoering van de opdracht. Duidelijk werd dat zij vanwege hun posities in het demissionaire kabinet de uitvoering van de opdracht om een document op hoofdlijnen op te stellen zouden delegeren aan (met name) hun secondanten Hermans en Jetten, die met Harbers en Van Weyenberg en de politiek secretarissen van beide fracties het schrijfteam vormden.³³⁰

Op 15 juli ging de Tweede Kamer met zomerreces; VVD en D66 werkten de navolgende weken buiten de openbaarheid aan het gevraagde gezamenlijk document op hoofdlijnen.³³¹ Aan thematische sessies ten behoeve van het stuk namen soms ook fractiespecialisten deel. Niet alle overlegbijeenkomsten werden bijgewoond door de informateur, die ondertussen tevens contacten had met de fractievoorzitters van CDA, PvdA, GL en CU om hen op de hoogte te stellen van de procesmatige voortgang met het oog op het aanhaken van een of meer van deze partijen half augustus. Vanwege de coronabeperkingen vond tijdens het zomerreces veel overleg digitaal plaats. Eind juli, begin augustus overlegde Hamer ‘diverse malen’ met Hermans en Jetten. In de week van 9 tot en met 13 augustus hervatte Hamer (eveneens digitaal) het overleg met Rutte en Kaag. In haar eindverslag zou Hamer schrijven dat het werk aan het hoofdlijndocument ‘naast het elkaar naderen op de inhoud – ook het gewenst effect [had] dat de politieke relatie na de gespannen start tussen de twee partijen werd verbeterd’.

Nog tijdens het reces, op 11 augustus, informeerde PVV-fractievoorzitter Wilders bij Kamervoorzitter Bergkamp over de voortgang. Voor zijn wens om een Kamerdebat met de informateur bleek geen meerderheid, maar Bergkamp schreef Hamer niettemin dat ‘er behoefte bestaat aan nader inzicht in het proces van de kabinetsformatie. Ook vanuit de samenleving bereiken mij dergelijke berichten.’ Bergkamp vroeg de informateur vervolgens ‘de Kamer te berichten over de stand van zaken van de kabinetsformatie en daarbij aandacht te besteden aan de planning en zo mogelijk uw verwachting van het verdere verloop van het proces.’³³² De informateur schreef een dag later dat ze taxeerde dat ‘het proces inmiddels zover gevorderd is dat de gesprekken hierover met de andere vier beoogde partijen [...] begin volgende week kunnen worden gevoerd. Afhankelijk van het verloop van deze gesprekken moet er binnen afzienbare tijd duidelijkheid komen met welke partijen verdere onderhandelingen kunnen worden voortgezet.’³³³

De aanleiding voor Wilders’ kritiek was de benoeming, de dag ervoor, van drie nieuwe bewindslieden in het demissionaire kabinet-Rutte III: Tom de Bruijn (D66) werd minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, Dennis Wiersma (VVD) de nieuwe staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Steven van Weyenberg (D66) staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat. Dat beide laatstgenoemden tevens lid bleven van

³²⁹ Behalve indien anders geannoteerd is deze paragraaf gebaseerd op het eindverslag van Hamer van 2 september: Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46.

³³⁰ Politiek secretaris van de VVD was Boudewijn Beukers, van D66 Henk-Jan Oosterhuis.

³³¹ Ook in 1994 en 2017 was er ogenschijnlijk een ‘vakantie’ tijdens de formatie. In de zomer van 1994 werkte Kok als informateur door aan een regeringsprogramma op hoofdlijnen, dat hij ook tussentijds besprak met de betrokken fractievoorzitters (Van Kessel, “‘Een gewoon parlementair meerderheidskabinet’”, p. 251-252). In 2017 gebruikte informateur Zalm de door de onderhandelaars bedongen rustperiode om te werken aan tekstvoorstellen (Bovend’Eert e.a., *Formeren anno 2017*, p. 23).

³³² Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 42.

³³³ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 43.

de Tweede Kamer (waarin zij in maart herkozen waren), gaf aanleiding tot kritiek uit staatsrechtelijke hoek.³³⁴

Op maandag 16 augustus werd de kabinetsformatie ook weer publiek zichtbaar, toen de informateur Rutte en Hermans en Kaag en Jetten ontving op het Binnenhof om met hen te spreken over de voortgang van het VVD/D66-hoofdlijnenstuk waaraan de voorafgaande weken was gewerkt. De betrokkenen meenden dat het stuk voldoende voldragen was om onderwerp van gesprek te worden met andere partijen. Twee opties leken realistisch: voortzetting van de demissionaire coalitie (vanwege de zetelwinst) of een kabinet van VVD, D66, CDA, PvdA en GL (de meeste zetels alsook meerderheden in Tweede en Eerste Kamer). Die dag liet Kaag, die het gezamenlijke stuk van VVD en D66 kwalificeerde als 'een aanzet voor een opzet voor een mogelijk regeerakkoord', in de media weten dat het zomerreces haar geen nieuwe inzichten had bezorgd ten aanzien van de coalitievoorkeur: het streven bleef een zo progressief mogelijk kabinet.³³⁵

De volgende dag spraken de informateur, Rutte en Jetten (die Kaag verving) in het Johan de Witthuis met delegaties van achtereenvolgens CDA (Hoekstra en Pieter Heerma), PvdA/GL (Ploumen en Klaver) en CU (Segers) op basis van de samenvatting ('bouwstenen') van het hoofdlijnenstuk, die zij ter inzage kregen. Ploumen en Klaver toonden zich het meest enthousiast. Hoekstra zag aanknopingspunten maar ook 'dingen die me niet aanspreken'. Het enthousiasme van Segers was niet groot: hij stelde vast, in reactie op de opmerkingen van Kaag de vorige dag, dat de CU na vijf maanden blijkbaar nog steeds 'ongewenst' was. 'Dan houdt het een keer op.'³³⁶ Aan het eind van de dag keerden Ploumen en Klaver nog terug naar het De Witthuis om in nader beraad met de informateur, Rutte en Kaag hun intenties tot nauwere samenwerking uiteen te zetten. Een dag later, woensdag 18 augustus, vond op het Binnenhof hernieuwd overleg plaats van Hamer, Rutte en Kaag met Hoekstra en Heerma. Later die dag sprak Hamer ook Segers. Zowel Hoekstra als Segers liet in de media weten dat het tijd was om 'knopen door te hakken', en dat dat diende te gebeuren door VVD en D66.³³⁷

Op donderdag 19 augustus overlegde de informateur weer met Rutte en Kaag en hun beider secondanten over de gesprekken met de andere partijen. De volgende dag kondigden Ploumen en Klaver publiekelijk aan dat hun fracties gezamenlijk eventuele formatiebesprekingen zouden ingaan. Rutte, die eerder had kenbaar gemaakt niet samen met PvdA én GL in een kabinet te gaan zitten, toonde zich sceptisch. Kaag, die graag met zowel PvdA en GL in een coalitie stapte, sprak van 'een moedige stap'. Hamer sloot de week af met een gesprek met Rutte, Kaag, Hermans en Jetten. Een meerderheidscoalitie bleef onverminderd uit zicht.

Hamer ontving op dinsdag 24 augustus achtereenvolgens de delegaties van D66, VVD, CDA en PvdA/GL voor afzonderlijke gesprekken over de coalitievorming. De volgende ochtend overlegde de informateur separaat met Segers, die na afloop tegenover de pers een minderheidskabinet bepleitte. Dat zou volgens hem zorgen voor 'open verhoudingen' in het parlement. Hamer, Rutte en Kaag spraken vervolgens Hoekstra en Heerma. Later die dag keerde Segers terug voor een gesprek met Hamer, Rutte en Kaag. Tegen de media liet de CU-fractievoorzitter zich na afloop ontvallen dat dit wel eens zijn laatste gesprek in de formatie kon zijn geweest.

Ondertussen roerde ook de rest van de Kamer zich. Op 24 augustus ontving Kamervoorzitter Bergkamp een schriftelijk verzoek van de SP-fractie om de informateur te vragen de 'proeve van een

³³⁴ https://www.parlement.com/id/vllehg30ehy8/nieuws/hoogleraren_van_den_braak_en_voermans. Op 25 mei was VVD-Kamerlid Dilan Yesilgöz-Zegerius al benoemd als staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Ook zij bleef tevens lid van de Tweede Kamer. Op 1 september schreef de Raad van State in een advies dat de benoemingen 'uit grondwettelijk oogpunt ongelukkig' waren. Een dag later traden Yesilgöz, Wiersma en Van Weyenberg alsnog terug als Kamerlid.

³³⁵ Peter Winterman, 'D66-leider Kaag wil niet doorregeren met ChristenUnie: "Het roer moet om"', AD.nl, 16 augustus 2021. Zie: <https://www.ad.nl/politiek/d66-leider-kaag-wil-niet-doorregeren-met-christenunie-het-roer-moet-om~a3a5d65c/>.

³³⁶ <https://www.parool.nl/nederland/linkse-partijen-zien-goede-basis-voor-formatie~b7911a1b/>. Rutte verklaarde op zijn beurt dat de CU 'gewoon nog in het mandje' zat.

³³⁷ <https://nos.nl/collectie/13861/artikel/2394269-hoekstra-en-segers-het-is-tijd-om-knopen-door-te-hakken>.

regeerakkoord' van VVD en D66 en een interim-verslag van de werkzaamheden naar de Kamer te laten sturen. De SP stelde verder voor naar aanleiding van deze stukken te beslissen of 'een debat over de formatie' wenselijk zou zijn – de SP vond het daarvoor 'de hoogste tijd'.³³⁸ De voorzitter geleidde het verzoek door.³³⁹ De informateur antwoordde de volgende dag dat de gesprekken nog gaande waren, en dat zij hoopte de Kamer 'zo spoedig mogelijk' te informeren over de uitkomsten daarvan.³⁴⁰

De informatie-Hamer naderde afronding. Op zondagavond 29 augustus besprak Hamer met de secondanten Hermans, Jetten en Heerma de agenda. De volgende dag ontving de informateur eerst Ploumen en Klaver, die de voorafgaande zaterdag beiden een partijbijeenkoms hadden gehad waarin de voornemens tot nauwere fractiesamenwerking positief beoordeeld waren. Ploumen en Klaver herhaalden hun beschikbaarheid om gezamenlijk deel te nemen aan formatiebesprekingen. De balans kon worden opgemaakt. Hamer besprak met de onderhandelingsduo's van VVD en D66, waarbij na drie kwartier Hoekstra en Heerma aansloten, de standpunten van PvdA en GL. Hierbij bleek dat de afwijzende posities van CDA en VVD ten aanzien van onderhandelingen met PvdA én GL en het standpunt van D66 over besprekingen met de CU ongewijzigd waren. Hamer meende het moment gekomen dat deze posities dan ook aan de betrokken fracties moesten worden duidelijk gemaakt.

De volgende dag, 31 augustus, volgden twee sessies in de Stadhouderskamer waarin de informateur de betrokken partijen hun posities tegenover elkaar liet verduidelijken. Eerst kwamen – onder leiding van Hamer – Rutte en Hoekstra samen met Ploumen en Klaver. Tijdens dit gesprek maakten Rutte en Hoekstra duidelijk vast te houden aan hun afwijzing van coalitiebesprekingen met PvdA én GL: ze waren niet beide nodig voor een Kamermeerderheid, toetreding van beide partijen zou de stabiliteit van de coalitie bedreigen. Na afloop toonden Ploumen en Klaver zich teleurgesteld; Klaver vond het 'on-Nederlands' dat niet onderhandeld kon worden over de inhoud. In een gesprek met Segers, in aanwezigheid van Hamer, zei Kaag vervolgens vast te houden aan haar afwijzing van besprekingen met de partijen van de demissionaire coalitie. De inhoudelijke verschillen tussen D66 en CU op het terrein van immateriële kwesties (medische ethiek, emancipatie, individuele vrijheden) waren te groot. Na afloop verklaarde Kaag dat 'de grootste partij' nu aan zet was.³⁴¹ Rond het middaguur ontving Hamer Rutte, Kaag en Hoekstra met hun secondanten voor een concluderend gesprek. Daarop rondde zij haar (tweede) eindverslag af.

Hamer overhandigde haar eindverslag op 2 september in de Stadhouderskamer aan Kamervoorzitter Bergkamp. Aansluitend gaf ze in de Oude Zaal een toelichting aan de pers. Hamer had vastgesteld dat op de 'hoofdlijnen van de inhoud' er 'brede overeenstemming' was onder de zes middenpartijen en dat er op basis daarvan 'voldoende aanknopingspunten' waren om onderhandelingen te beginnen voor een meerderheidscoalitie, maar dat 'vrijwel alle fracties' politieke bezwaren opwierpen tegen een of meer van die meerderheidsopties, waardoor 'er op dit moment' geen onderhandelingen voor een meerderheidscoalitie konden starten. Ze adviseerde een informateur van VVD-huize (de grootste partij) aan te wijzen om te bezien of er 'uit een nader te bepalen combinatie van de partijen VVD, D66 en CDA' een minderheidscoalitie te vormen was. Hamer toonde zich bezorgd over de resterende opties: 'het lijntje is heel broos', 'nul onder de streep' dreigde. Daarbij had ze vastgesteld dat 'zeker de laatste week' de relaties tussen de zes partijen flink verstoord waren geraakt.³⁴²

³³⁸ E-mail Marijnissen aan Bergkamp, 24 augustus 2021.

³³⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 44.

³⁴⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 45.

³⁴¹ <https://nos.nl/collectie/13861/artikel/2395867-twee-formatie-opties-van-tafel-over-links-en-doorgaan-met-huidige-coalitie>. In haar eindverslag noteerde Hamer overigens dat Kaag wel bereid was te onderhandelen over een coalitie van VVD, D66, PvdA, GL en CU. De blokkade in de richting van de ChristenUnie was dus niet absoluut. Zie: Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46, p. 9.

³⁴² <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/09/02/informateur-hamer-biedt-eindverslag-aan>.

Ook in Hamers eindverslag klonken teleurstelling en bezorgdheid door.³⁴³ Het werken aan het hoofdlijndocument door VVD en D66 (hoewel nadrukkelijk ‘geen regeerakkoord’ en ‘geschreven vanuit een liberale visie’) had ‘veel positieve energie’, ‘meer wederzijds begrip’ en inhoudelijke toenadering opgeleverd bij VVD en D66. De vraag ‘wie met wie’ verhinderde echter dat het tot een inhoudelijke discussie kwam. Volgens Hamer speelden andere dan inhoudelijke overwegingen daarbij een rol: ‘de positionering van partijen ten opzichte van elkaar en de beeldvorming daarover, het gepercipieerde risico dat de eigen visie en inhoud te veel ondergesneeuwd raken als niet aan bepaalde voorwaarden, zoals een beperkt aantal partijen uit een bepaalde stroming, wordt voldaan, het benodigde draagvlak in de fractie en partij en de visies op de stabiliteit van sommige meerderheidsvarianten.’³⁴⁴ De informateur had moeten vaststellen dat de posities van de partijen onveranderd waren sinds haar verslag van 22 juni. Hamer vond die conclusie ‘zeer onbevredigend en op de inhoud onnodig’. Zij stelde vervolgens vast dat dat VVD, D66 en CDA wel bereid waren te spreken over minderheidsvarianten, al hadden PvdA en GL duidelijk gemaakt daar geen steun aan te verlenen. Daar diende de volgende fase dan ook op gericht te zijn.

Informatie-Remkes (7-30 september)³⁴⁵

Op 1 september, nog voordat Hamer haar eindverslag had ingeleverd, ging de naam van Johan Remkes al rond als de volgende informateur. Remkes (VVD) was op dat moment waarnemend commissaris van de Koning in Limburg. Eerder was hij Tweede Kamerlid, staatssecretaris, minister van Binnenlandse Zaken en vicepremier, commissaris van de Koning(in) in Noord-Holland en waarnemend burgemeester van Den Haag. Ook zat hij diverse commissies voor, waaronder de staatscommissie parlementair stelsel. Deze commissie-Remkes had overigens in haar eindrapport (2018) een ‘minder verkrampte en meer positieve benadering van het minderheidskabinet’ bepleit.³⁴⁶

Remkes werd aangewezen als informateur in het Kamerdebat over het eindverslag van Hamer op dinsdag 7 september, de eerste vergaderdag van de Tweede Kamer in de tijdelijke behuizing Bezuidenhoutseweg 67. Meer impact op het debat dan het nieuwe parlementaire onderkomen had de H.J. Schoo-lezing die Kaag de voorafgaande avond had gehouden in de Rode Hoed in Amsterdam. Zonder diens naam te noemen leek Kaag hier afstand te nemen van de wijze van politiek bedrijven door Rutte: ‘Leiderschap is voor mij [...] het tegenovergestelde van regelen en ritselen zonder visie. [...] Als me iets is opgevallen in de jaren nadat ik terugkwam naar Nederland is het wel dat politiek hier wordt bedreven door koffie te drinken, relaties te managen, en binnenskamers spelletjes te spelen met partijpolitieke emotie. Het lijkt een politieke noodzaak, maar of het wenselijk is – en of je er daadwerkelijk iets mee bereikt – dat is de grotere vraag.’ Ze vond ook: ‘Het gehalte Haags gedoe in deze formatie is veel te hoog.’³⁴⁷

Tijdens het debat op 7 september confronteerden diverse oppositionele fractievoorzitters zowel Rutte als Kaag met de gewraakte passages uit de Schoo-lezing, waarbij de vraag naar het vertrouwen tussen beide partijleiders gerelateerd werd aan het perspectief van de formatie. Kaag zei in antwoord op een vraag van Wilders dat ‘ik eerlijk gezegd heel weinig mensen vertrouwen in het

³⁴³ Hamer sloot haar verslag af met enkele ‘observaties’, die deze zorgen verwoordden. Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46, p. 12-13.

³⁴⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46, p. 8.

³⁴⁵ Deze paragraaf is, behalve indien anders geannoteerd, gebaseerd op het eindverslag van informateur Remkes: Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 58.

³⁴⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 183.

³⁴⁷ Zie: <https://d66.nl/over-sigrid/hj-schoo-lezing-sigrid-kaag/>. In gedrukte vorm: Kaag, *De roeping van mijn generatie*. Zie ook: Kieskamp, *Sigrid Kaag*, p. 168-170.

leven. Ik vertrouw mijn man, mijn eigen familie en een paar vrienden. Ik ga af op zakelijke afspraken die we correct met elkaar willen uitvoeren.³⁴⁸ Later zou ze deze woorden herroepen.³⁴⁹

Aan het begin van het Kamerdebat op 7 september markeerde Kamervoorzitter Bergkamp dat 'er in de pers al een naam circuleert van een volgende informateur, maar dat de Kamer aan zet is. De besluitvorming moet ook nog plaatsvinden.' Rutte diende vervolgens in eerste termijn de motie in die pleitte voor aanwijzing van Remkes als informateur: 'constaterende dat informateur Hamer een uitvoerig verslag heeft uitgebracht; constaterende dat de informateur in dat verslag concludeert dat als er geen meerderheidskabinet gevormd kan worden, een minderheidskabinet in beeld komt; wijst op grond van artikel 11, lid 1 van het Reglement van Orde de heer J.W. Remkes aan als informateur met als opdracht uitvoering te geven aan het advies, zoals verwoord in het verslag van informateur Hamer, en daarbij rekening te houden met de in het verslag geschetste overwegingen [...]'.³⁵⁰ De motie-Rutte kreeg uiteindelijk de steun van VVD, D66, CDA, ChristenUnie, SGP, Volt, JA21, Groep Van Haga en Fractie Den Haan.³⁵¹

De andere tijdens het debat ingediende moties werden alle verworpen. Wilders diende andermaal een motie in die opriep tot Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen; deze kreeg behalve van de PVV steun van PvdD en BBB. Ook pleitte Wilders bij motie voor grotere beleidsmatige terughoudendheid bij het demissionaire kabinet; deze motie kreeg steun van PVV, FvD, JA21, Groep Van Haga en BBB. Forum-Kamerlid Pepijn van Houwelingen, die tijdens het debat waarnam voor zijn fractievoorzitter Baudet, bepleitte onderzoek naar 'een zakenkabinet met vakministers, die door de Kamer op basis van wisselende meerderheden geïnstrueerd worden' – deze kreeg steun van FvD, JA21, Groep Van Haga en BBB. Van der Plas en Van Haga wilden bij motie de informateur een fatale deadline (1 november) opleggen; als deze was gepasseerd zouden nieuwe verkiezingen moeten worden uitgeschreven.³⁵² Deze motie werd gesteund door BBB, Groep Van Haga, FvD, JA21 en BIJ1. De motie van Van Haga en Van der Plas die 'de partijen' verzocht 'zich slechts te richten op de inhoud van de partijprogramma's van mogelijke coalitiepartners' kreeg opvallend veel steun (van D66, PvdA, SP, GroenLinks, PvdD, Groep Van Haga, JA21, Volt, DENK, Fractie Den Haan, BBB en BIJ1), maar juist geen meerderheid. Van Haga en Van der Plas dienden – vanuit hun observatie dat de verhoudingen tussen VVD en D66 'bekoeld lijken te zijn' – ook nog een motie in die Remkes opdroeg zich slechts te richten op een minderheidskabinet van VVD en CDA; deze kreeg slechts steun van Groep Van Haga, BBB, JA21 en SGP.³⁵³ Van belang voor het vervolg van de formatie was dat tijdens het debat Hoekstra benadrukte dat zijn partij bereid was 'verantwoordelijkheid te nemen' en 'constructief' kabinetsdeelname te overwegen en dat Segers verklaarde 'aan ons mag het niet liggen; wij willen niet de laatste blokkade zijn'.³⁵⁴

Op 8 september ontving Bergkamp in de Stadhouderskamer Remkes. Aansluitend gaf Remkes in de Oude Zaal een persconferentie waarin hij kort zijn opdracht toelichtte. Remkes verklaarde hoop te putten uit het debat van 7 september. Hij signaleerde dat 'bij de betrokken partijen de wil is om eruit te komen. Iedereen zit in feite in de maag met de ontstane situatie en dat is een eerste stap om verder te komen, maar garantie op succes is het niet.' Remkes liet ook ongeduld blijken over het

³⁴⁸ Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 8, p. 15.

³⁴⁹ Kieskamp, *Sigrid Kaag*, p. 163.

³⁵⁰ Kamerstukken II 2020/21, 35 788, nr. 46; Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 8, p. 1-2.

³⁵¹ Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 9, p. 1. Tijdens het debat manifesteerde zich enig verschil van interpretatie over de motie-Rutte. Uiteindelijk werd vastgesteld dat niet uit te sluiten viel dat het onderzoek van Remkes toch een meerderheidskabinet zou opleveren. Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 8, p. 25-28.

³⁵² Van der Staaij vroeg tijdens het debat waarom in de opdracht aan Remkes geen 'duidelijke termijn' was opgenomen. Hamer antwoordde dat zo'n datum 'verstikkend' kon werken. Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 8, p. 34 en 39.

³⁵³ Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 9, p. 1.

³⁵⁴ Handelingen II 2020/21, 7 september 2021, nr. 102, item 8, p. 28 en 31.

gebrek aan bereidheid bij de partijen om stappen te zetten: ‘Ja, als dat de houding blijft, ben ik er snel mee klaar.’³⁵⁵

De informateur begon zijn werkzaamheden met achtereenvolgende gesprekken met de voorzitters van de drie fracties waaruit het minderheidskabinet samengesteld zou moeten worden: Rutte, Kaag en Hoekstra. De dag erna sprak hij met de voorzitters van de andere drie fracties uit het ‘brede midden’: Ploumen en Klaver (gezamenlijk) en vervolgens met Segers. Tussendoor ontving hij ook nog zijn voorganger als informateur, Hamer. Na afloop van dat gesprek vertelde Hamer tegen journalisten dat het vooral aan de leider van de grootste fractie was om D66 ‘comfort’ te bieden. Ploumen en Klaver herhaalden tegenover Remkes dat zij geen gedoogsteun zouden geven aan een minderheidskabinet. Segers sloot voor het eerst nieuwe verkiezingen niet uit.³⁵⁶

Op 14 september stemde de Kamer over enkele moties die zes dagen eerder waren ingediend tijdens het debat over de kwestie van de benoeming van drie Kamerleden tot staatssecretaris in het demissionaire kabinet, en die de kabinetsformatieprocedure raakten. De motie-Sneller c.s. die openbare hoorzittingen van de Kamer met kandidaat-bewindslieden bepleitte kreeg steun van GL, BIJ1, Volt, DENK, PvdD, D66, JA21, BBB, PVV en FvD, maar daarmee net geen meerderheid. De motie-Van Baarle die het presidium opdroeg ‘te laten onderzoeken of een grotere controlerende rol van de Kamer inzake de benoeming van bewindspersonen kan bijdragen aan betere democratische controle hierop en te onderzoeken op welke manier dit zou kunnen worden vormgegeven’ en daarbij ‘in ieder geval de mogelijkheid mee te nemen dat in het vervolg de Tweede Kamer bij meerderheid besluit over de voordracht van een kandidaat-bewindspersoon voor benoeming door de Kroon, nadat deze kandidaat is gehoord door de Tweede Kamer’ kreeg steun van GroenLinks, BIJ1, Volt, DENK, PvdA, PvdD, Fractie Den Haan, D66, JA21, BBB en FvD – evenmin een meerderheid. De motie-Sneller die – onder verwijzing naar een aanbeveling van de staatscommissie-Remkes – een invoering van de gekozen formateur bepleitte, werd verworpen maar kreeg wel steun van D66, PvdD, JA21, PVV, FvD en Groep Van Haga.³⁵⁷

Remkes vervolgde zijn serie gesprekken op 15 september met een onderhoud met Rutte, de indiener van de motie die hem als informateur had aangewezen. Daarna ontving hij achtereenvolgens de voorzitters van de vijf fracties die deze motie ook hadden gesteund, maar niet werden gerekend tot het ‘brede midden’: Van Haga, Dassen, Den Haan, Van der Staaij en Eerdmans. Segers, Dassen en Den Haan zegden Remkes toe dat hun fracties geen motie van wantrouwen zouden indienen of steunen bij het aantreden van een minderheidskabinet en dat zij ‘in beginsel’ bereid waren tot ‘constructieve samenwerking’ met een dergelijk kabinet. Van Haga had een voorkeur voor een minderheidskabinet bestaande uit VVD en CDA; Van der Staaij zag weinig in een minderheidsvariant met VVD en D66. Eerdmans liet zich nog niet uit over zijn opstelling bij het aantreden van een eventueel minderheidskabinet.

Diezelfde 15 september informeerde Remkes de media over zijn agenda voor de navolgende dagen tijdens een korte ‘doorstep’ bij de uitgang van de Stadhouderskamer. Hij kondigde daarbij een ‘informele bijeenkomst’ aan met de onderhandelaarsduo’s van VVD, D66 en CDA op landgoed De Zwaluwenberg, het hoofdkwartier van de inspecteur-generaal van de krijgsmacht en zijn staf. Remkes beoogde hiermee versturende invloeden te beperken: ‘helpers weg, en lui die er ook nog wat van vinden, ook maar een tijdje weg.’³⁵⁸

Van invloed op de formatie was de uitkomst van het Kamerdebat over de mislukte evacuatie van Nederlanders uit de Afghaanse hoofdstad Kabul, die werd veroverd door de troepen van de

³⁵⁵ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/mediateksten/2021/09/08/persconferentie-informateur-remkes-bij-aanvaarding-informatieopdracht>.

³⁵⁶ Zie bijvoorbeeld: ‘Segers: mogelijk opnieuw stemmen’, *De Telegraaf*, 10 september 2021.

³⁵⁷ Kamerstukken II 2020/21, 35 896, nr. 7, 10 en 8; Handelingen II 2020/21, 14 september 2021, nr. 105, item 12.

³⁵⁸ <https://nos.nl/collectie/13861/artikel/2397903-remkes-praat-dit-weekend-buiten-den-haag-met-vvd-d66-en-cda>. Ook tijdens de formaties van 2007 en 2017 werd deze locatie incidenteel gebruikt om buiten het Binnenhof te overleggen.

Taliban. Tijdens het langdurige debat hierover op 15 september kwamen de posities van de ministers van Buitenlandse Zaken (Kaag³⁵⁹) en Defensie (Bijleveld) onder druk te staan. Toen de volgende dag de motie van afkeuring die tegen de handelwijze van het kabinet was ingediend door PvdA-Kamerlid Kati Piri werd aangenomen, trad Kaag af. Vooral de steun die de fracties van PvdA, GroenLinks en ChristenUnie aan de motie gaven, was van betekenis.³⁶⁰ Na het debat maakte Kaag duidelijk wel aan te blijven als politiek leider van D66 en onderhandelaar voor haar partij in de formatie. Minister Bijleveld (CDA) zag zich een dag later gedwongen alsnog af te treden. Ook tegen haar was eerder een motie van afkeuring aangenomen. Bijleveld was aanvankelijk van plan geweest aan te blijven, en was verrast door het aftreden van Kaag.³⁶¹

Onder dit weinig gelukkige gesternte kwamen de fractievoorzitters van VVD, D66 en CDA met hun secondanten bijeen op De Zwaluwenberg. Remkes wilde hier ‘vanuit de inhoud’ verkennen of de drie partijen bereidheid hadden tot samenwerking, maar stuitte op ‘veel politieke pijn’. Rutte en Kaag verklaarden de voorafgaande week ‘heel heftig’ te hebben gevonden. De sessie leverde dan ook geen doorbraak op.³⁶² In de aanloop naar de algemene beschouwingen van 22 en 23 september slaagden de vier fracties van de demissionaire coalitie, door bemiddeling van VVD-vicefractievoorzitter Hermans, er toch in tot nadere financiële afspraken te komen. Dat gaf enig vertrouwen.

Op 21 september, Prinsjesdag, vroegen enkele oppositionele fractievoorzitters, aangevoerd door het onafhankelijke Kamerlid Omtzigt, via de voorzitter aan Remkes of hij de Kamer voor het begin van de algemene politieke beschouwingen met het oog op de aanstaande begrotingscyclus kon informeren over ‘de uitkomsten van het beraad op de Zwaluwenberg [sic], zijn verdere planning en zijn verwachtingen rondom het aantreden van een nieuwe regering’.³⁶³ Remkes antwoordde dat hij voornemens was de Kamer ‘na 27 september zo spoedig mogelijk nader te informeren’.³⁶⁴ Vanwege de Troonrede, de algemene politieke beschouwingen en de deelname van minister-president Rutte aan de algemene vergadering van de Verenigde Naties hervatte de informateur zijn gesprekken pas weer op die maandag.

Remkes wilde in de week van 27 september conclusies trekken, zoals hij de Kamer had toegezegd. Van belang hierbij was de bereidheid die Kaag op zondag 26 september op een partijbijeenkomst in Amsterdam uitsprak om onderhandelingen aan te gaan met de zes middenpartijen, ‘zonder garanties op een uitkomst’. Kaag was bereid ‘een concessie’ te doen om de impasse te doorbreken en nieuwe verkiezingen te voorkomen. Daarmee was – als VVD en CDA van hun kant wél vasthielden aan hun blokkade – prolongatie van de demissionaire coalitie, een mogelijke uitkomst van dergelijke besprekingen, niet langer uitgesloten. Diezelfde dag had Segers van zijn kant in de media de medisch-ethische meningsverschillen tussen zijn partij en D66 gerelativeerd.³⁶⁵

Op maandag 27 september vond in Het Logement aan Het Plein (dat na de afsluiting van het Binnenhof vanwege de renovatie de vaste locatie van de formatiebesprekingen zou worden) een langdurige bespreking plaats van de informateur met de onderhandelingsduo’s van VVD, D66 en CDA

³⁵⁹ Kaag was vanaf 25 mei, toen Stef Blok Bas van 't Wout opvolgde als minister van Economische Zaken en Klimaat, minister van Buitenlandse Zaken. Daarvoor was Kaag minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

³⁶⁰ Handelingen II 2020/21, 16 september 2021, nr. 107, item 6.

³⁶¹ Kieskamp, *Sigrid Kaag*, p. 170-172.

³⁶² <https://nos.nl/artikel/2398371-remkes-gesprekken-over-acht-dagen-verder-afgelopen-week-werkt-complicerend>.

³⁶³ E-mail Omtzigt, Marijnissen, Ploumen, Klaver, Ouwehand, Eerdmans en Simons aan de voorzitter, 21 september 2021.

³⁶⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 56.

³⁶⁵ <https://nos.nl/artikel/2399348-kaag-wil-nu-onderhandelen-met-zes-partijen-ook-met-christenunie>; Kieskamp, *Sigrid Kaag*, p. 172-173.

om 'de balans' op te maken.³⁶⁶ D66 sprak zich uit tegen een coalitie van VVD, D66 en CDA wegens het ontbreken van voorafgaande garanties van vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal. Ook de andere drie minderheidsvarianten (VVD-CDA, VVD-D66, CDA-D66) kregen onvoldoende instemming. Na afloop van het overleg berichtte Remkes de media dat er nog geen resultaat was. Het bleek niet mogelijk om tot een 'traditionele minderheidscoalitie' te komen, zo moest Remkes concluderen. Slechts extraparlamentaire varianten resteerden.³⁶⁷ De volgende dag berichtten media over geluiden uit D66-kring dat informateur Remkes tijdens de gesprekken op 27 september 'warrig' zou zijn geweest en dat zelfs 'enige drank in de man' was geweest. D66 zag zich gedwongen tot een publieke rectificatie: 'Wij hebben geen enkele reden om te twijfelen aan de professionaliteit van de informateur en hebben veel vertrouwen in zijn aanpak.'³⁶⁸

Remkes nodigde de voorzitters van de negen fracties die bereidheid hadden getoond tot 'constructieve samenwerking' uit voor een overleg op 29 september; dat ging behalve om de zes middenpartijen om Volt, SGP en Fractie Den Haan.³⁶⁹ Nieuwe verkiezingen dreigden; de fracties van alle partijen uit 'het brede en constructieve midden' moesten volgens Remkes 'hun verantwoordelijkheid' nemen.³⁷⁰ De informateur sprak de negen fractievoorzitters zowel plenair als separaat. Segers verklaarde zich hierbij bereid tot extraparlamentaire steun aan een minderheidskabinet van VVD-D66-CDA. Tevens verklaarde hij geen blokkade op te werpen tegen bespreking over een parlementair kabinet van VVD-D66-CDA-CU. Ploumen en Klaver herhaalden hun standpunt dat ze geen steun zouden geven aan andere coalities dan een parlementair meerderheidskabinet waarvan zowel PvdA als GL deel zouden uitmaken of eventueel aan een zespakpartijkabinet – parlementair of extraparlamentair. Voor de minderheidsvarianten bestond buiten VVD, D66, CDA en CU geen steun. Uiteindelijk liet Kaag hier haar bezwaren tegen onderhandelen over een VVD-D66-CDA-CU-kabinet los. Aan het einde van de middag verlieten Ploumen, Klaver, Segers, Dassen, Van der Staaij en Den Haan Het Logement; Rutte, Kaag en Hoekstra spraken met de informateur verder. Aan het begin van de avond trokken de fractievoorzitters van VVD, D66 en CDA zich terug voor beraad in eigen partijkringen. De volgende ochtend, 30 september, maakte Kaag tijdens een persconferentie op het D66-partijbureau publiek dat ze bereid was onderhandelingen aan te gaan voor een kabinet bestaande uit VVD, D66, CDA en CU – een voortzetting van de demissionaire coalitie dus.³⁷¹

De verklaring van Kaag stelde Remkes in staat zijn eindverslag te schrijven. Hij presenteerde dat al op de middag van 30 september aan Kamervoorzitter Bergkamp. Aansluitend gaf hij in de Enquêtezaal van Het Logement een persconferentie. Hij benadrukte dat alle negen fracties hadden gepleit voor een beknopt coalitieakkoord, dat vervolgens door de kandidaat-bewindslieden uitgewerkt zou moeten worden in een regeerprogramma; hierdoor zouden dualistischer verhoudingen mogelijk worden, passend bij een 'nieuwe bestuursstijl'. Zo zou in de volgende fase ook gesproken kunnen worden over steun door andere dan de vier beoogde coalitiepartijen 'in een

³⁶⁶ Uitnodigingsbrief Remkes 24 september 2021. Zie:

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/brieven/2021/09/24/uitnodiging-27-september-informateur-remkes>.

³⁶⁷ Uitnodigingsbrief Remkes 28 september 2021. Zie:

<https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/brieven/2021/09/28/uitnodigingsbrief-informateur-remkes>.

³⁶⁸ <https://nos.nl/collectie/13861/artikel/2399590-vorming-minderheidskabinet-mislukt-verwijten-over-en-weer-achter-de-schermen>.

³⁶⁹ Tijdens het debat op 5 oktober legde Remkes uit dat hij JA21 en Groep Van Haga niet had uitgenodigd, terwijl ook die de aanwijzing van Remkes als informateur hadden gesteund, 'omdat zij in hun een-op-eengesprek duidelijk hadden gemaakt een minderheidsvariant van VVD, D66 en CDA niet bij voorbaat te kunnen steunen. Bovendien zijn deze partijen door een andere partij bij voorbaat uitgesloten van samenwerking. Een gesprek had dus niet zo verschrikkelijk veel toegevoegde waarde.' (Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 29.)

³⁷⁰ Uitnodigingsbrief Remkes 28 september 2021.

³⁷¹ <https://d66.nl/nieuws/lees-hier-de-verklaring-van-sigrid-kaag-over-de-formatie/>.

alternatieve vorm'. Het nieuwe kabinet werd volgens de informateur dan ook 'op een geheel nieuwe leest [...] geschoeid'. Remkes verwachtte dat de volgende fase vlot kon verlopen.³⁷²

Het eindverslag van de informateur eindigde met het advies aan de Kamer om 'een informateur of twee informateurs' aan te wijzen met de opdracht om

'de mogelijkheid te onderzoeken van een kabinet uit VVD, D66, CDA en ChristenUnie, met de aantekening dat de fracties van de PvdA, GroenLinks, Volt, SGP en fractie den Haan desgewenst tijdens de startfase van de coalitieonderhandelingen in de gelegenheid worden gesteld tot constructieve betrokkenheid bij a) de ontwikkeling van het financieel/fiscale kader en de bestuurscultuur/ omgangsvormen die vervolgens de grondslag vormen van het regeerakkoord, b) thema's of onderdelen van het regeerprogramma en c) de samenstelling van het kabinet door het leveren van bewindspersonen in een latere fase. Verder zal door de informateur(s) worden onderzocht of het beoogde kabinet ook kan rekenen op constructieve en vruchtbare samenwerking met andere fracties.'³⁷³

Informatie-Remkes/Koolmees (5 oktober-15 december)

Op 5 oktober debatteerde de Kamer over het eindverslag-Remkes. Aan het begin van het debat beklagde Azarkan zich erover dat andermaal de namen van de volgende informateurs – Remkes en demissionair minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Koolmees – al voor het debat bekend waren geraakt via de media. De Kamervoorzitter sloot zich bij deze kritiek aan.³⁷⁴ Tijdens het debat was Klaver opmerkelijk lovend over afgezwaaide informateur: 'Ik denk dat er niemand – of in ieder geval weinig mensen – in deze zaal is die vorige week dacht dat we vandaag een debat zouden hebben over het idee dat de oude coalitie door zou gaan. Ik in ieder geval niet. Het is ook niet mijn gewenste coalitie, maar ik wil wel een groot compliment geven aan de heer Remkes. Ik had het genoeg om vorige week bij de onderhandelingen te mogen zitten. Ik dacht dat er lichtelijk werd overdreven over tot welke zaken hij in staat was, maar het verdient een compliment dat hij op de een of andere manier toch voor elkaar heeft gekregen dat de oude coalitie een doorstart kan maken. Ik weet nog steeds niet hoe hij dit gedaan heeft en ik ben er nog steeds beduusd van.'³⁷⁵

Minder complimenteuzer over de werkwijze van Remkes was BBB-fractievoorzitter Van der Plas, die zich afvroeg waarom haar fractie (evenals die van de PVV, de SP, BIJ1, FvD, DENK en de PvdD) niet was uitgenodigd om met de informateur te spreken.³⁷⁶ Ze wees er daarbij op dat PvdA en GL evenmin de motie-Rutte hadden gesteund die Remkes aanwees als informateur, maar dat deze fracties wél steeds betrokken waren geweest bij de gesprekken. Remkes antwoordde dat hij conform het advies in het eindverslag-Hamer was gestart met gesprekken met de partijen uit 'het brede midden', waarna hij ook de partijen had uitgenodigd die zijn aanwijzing tot formateur hadden gesteund. Voor de bespreking op 29 september had Remkes JA21 en Van Haga niet meer uitgenodigd omdat zij op 15 september hadden verklaard een minderheidskabinet uit de partijen VVD, D66 en CDA 'niet bij voorbaat' te zullen steunen. Daarbij waren beide partijen door 'een andere partij' al uitgesloten van samenwerking. Remkes meende dan ook dat deelname van deze twee fracties aan

³⁷² <https://www.kabinetsformatie2021.nl/documenten/mediateksten/2021/09/30/letterlijke-tekst-persconferentie-informateur-remkes-bij-aanbieding-eindverslag>.

³⁷³ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 58, p. 6.

³⁷⁴ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 1.

³⁷⁵ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 16.

³⁷⁶ Al op 13 september, naar aanleiding van de aankondiging van de gesprekken van de informateur met de zes 'kleine' fracties op 15 september, had Van der Plas haar grief aangekaart bij de Kamervoorzitter. Zij zag de uitsluiting van de andere fracties als 'een aantasting van het democratische proces'. De BBB-fractie had zelf weliswaar tegen de aanwijzing van de informateur gestemd, maar had deze wel geaccepteerd als de uitkomst van een democratisch proces. Bovendien had het haar gestoord dat ze de uitsluiting had moeten vernemen uit de media. De voorzitter antwoordde Van der Plas dat de informateur zelf invulling kon geven aan zijn opdracht. Zie: e-mailwisseling Van der Plas en Bergkamp, 13 en 14 september 2021.

het afsluitend overleg 'niet zo verschrikkelijk veel toegevoegde waarde' zou hebben gehad, datzelfde gold de fracties die op 7 september de motie hadden gesteund die vroeg om nieuwe verkiezingen. In de eerdere fases-Tjeenk Willink en -Hamer, waarin alle fracties aan bod waren geweest, waren volgens Remkes 'een aantal posities betrokken'. Het herhalen van die procedure zou 'onnodig veel tijd [hebben] gekost'.³⁷⁷

In tweede termijn diende Hermans, die optrad als VVD-fractievoorzitter omdat Rutte aanwezig moest zijn op een EU-top in Slovenië, de motie in die Remkes en Koolmees voordroeg als informateurs met de opdracht 'het onderzoeken van de mogelijkheid van een kabinet van VVD, D66, CDA en ChristenUnie, daarbij in acht nemend de genoemde overwegingen over constructieve betrokkenheid en vruchtbare samenwerking met andere fracties'.³⁷⁸ Deze kreeg brede steun van VVD, D66, CDA, CU, GL, Volt, PvdA, Fractie Den Haan, SGP, JA21, BBB en Groep Van Haga. Ploumen maakte overigens direct duidelijk dat de PvdA 'geen intentie' had om nog met de informateurs in gesprek te gaan. Klaver had in eigen bewoordingen een soortgelijke positie ingenomen.³⁷⁹ De motie-Wilders die Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen bepleitte werd behalve door de PVV dit keer gesteund door SP, DENK, PvdD en FvD. Drie andere moties kregen geen steun van de beoogde coalitiefracties omdat ze vooruitliepen op de onderhandelingen, maar de strekking ervan werd bij stemverklaring van Hermans door de vier onderhandelende partijen 'echt van harte' gedeeld. Het ging om een motie-Marijnissen/Omtzigt over een gesprek met de slachtoffers van de toeslagenaffaire en de Groningse aardbevingen tijdens de onderhandelingen, een motie-Omtzigt c.s. die de onderhandelende partijen vroeg om de Kamer bij het conceptregeerakkoord een uitvoeringstoets van uitvoeringsorganisaties voor te leggen aan de Kamer en een motie-Omtzigt c.s. over het maken van concrete afrekenbare afspraken in het regeerakkoord over aantallen nieuwe betaalbare huur- en koopwoningen.³⁸⁰

Na afloop van het debat ontving Kamervoorzitter Bergkamp de informateurs. Koolmees zou voor de duur van de formatie zijn taken als minister overdragen aan staatssecretaris van SZW Dennis Wiersma (VVD); bovendien werd bekendgemaakt dat hij in het nieuwe kabinet zou terugkeren. Koolmees had dus zijn handen vrij. Remkes daarentegen had tijdens deze fase regelmatig verplichtingen als commissaris van de Koning in Limburg, waarvoor hij in Maastricht moest zijn.³⁸¹

De volgende dag, 6 oktober, begonnen de informateurs hun werkzaamheden met een persconferentie en een serie gesprekken met de vier fractievoorzitters (waarbij Hermans weer Rutte verving). Het gesprek met CDA-fractievoorzitter Hoekstra vond met voorrang in de ochtend plaats, omdat hij de rest van de dag in de Kamer aanwezig diende te zijn voor de algemene financiële beschouwingen. Tijdens de persconferentie in de Enquêtezaal van Het Logement benadrukten de informateurs dat de onderhandelingen 'een experiment' zouden zijn. Remkes voorspelde dat de formatiebesprekingen 'op een nieuwe leest [worden] geschoeid'. Dat wilde onder andere zeggen dat ook andere fracties in het proces zouden kunnen worden betrokken en dat ingezet werd op een beknopt 'regeerakkoord'. De kandidaat-ministers zouden dat vervolgens in een regeerprogramma moeten uitwerken.³⁸²

Aan het begin van de avond spraken de informateurs met de vier onderhandelingsduo's (waarbij Segers, net als in 2017, werd vergezeld door partijgenote Carola Schouten) gezamenlijk over de agenda. De twee dagen erna spraken de informateurs met de vier secondanten. Vaker dan in eerdere formaties zouden de politiek leiders ontbreken bij onderhandelingsessies; vooral de

³⁷⁷ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 26-27 en 29-30.

³⁷⁸ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 32-33.

³⁷⁹ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 23, p. 33 en 16.

³⁸⁰ Handelingen II 2021/22, 5 oktober 2021, nr. 7, item 24.

³⁸¹ De passages over de werkzaamheden tijdens de informatie-Remkes/Koolmees zijn gebaseerd op het eindverslag van die fase, behalve indien anders in annotatie vermeld. Zie: Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 77, bijlage 'Verslag'.

³⁸² <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/10/06/agenda-informateurs-remkes-en-koolmees-woensdag-6-oktober-2021>.

demissionaire bewindslieden Rutte en Hoekstra waren met enige regelmaat afwezig wegens (internationale) verplichtingen.³⁸³ Op vrijdag 8 oktober ontbrak Remkes; ook dat zou vaker voorkomen. De navolgende weken werd zo goed als dagelijks onderhandeld; de besprekingen vonden doorgaans plaats in Het Logement aan Het Plein. De informateurs gaven leiding aan het overleg aan de ‘hoofdtafel’ (met fractievoorzitters en secondanten); daarnaast werd gebruikgemaakt van ‘zijtafels’ waar deelonderwerpen werden voorbereid en uitgewerkt door fractiespecialisten.

Op maandag 18 oktober, na wederom een onderhandelingsessie van de informateurs met de secondanten, gaven Remkes en Koolmees een update aan pers en publiek tijdens een persconferentie in de Enquêtezaal. Koolmees legde uit dat ‘de kop eraf’ was: alle inhoudelijke onderwerpen waren minstens één keer aan de onderhandelingstafel gepasseerd. In de volgende fase zou verdieping en uitwerking moeten plaatsvinden, en politieke keuzes worden gemaakt. Remkes voegde toe dat het beoogde beknopte coalitieakkoord zich zou beperken tot het ‘wat’ en het ‘waarom’, en dat vervolgens in het regeerprogramma – op te stellen na de beëdiging maar vóór het debat over de regeringsverklaring – de nadruk moest komen liggen op het ‘hoe’.³⁸⁴

De informateurs nodigden ‘selectief’ ook nog ‘externen’ uit om zich inhoudelijk te laten informeren. Op 25 oktober en 22 november spraken de informateurs en de onderhandelaars met demissionair minister van VWS Hugo de Jonge over het coronabeleid. Op 26 oktober spraken de informateurs en de secondanten over het budgettair kader met Klaas Knot (president-directeur van DNB), Pieter Hasekamp (directeur van het CPB) en Bas van Dungen (voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte). Op 2 november ontvingen Remkes en Koolmees en de vier secondanten in twee sessies vertegenwoordigers van enkele uitvoeringsinstanties: in de ochtend Peter Smink (directeur-generaal van de Belastingdienst), Maarten Camps (directeur van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) en Ditte Hak (directeur-generaal Toeslagen van het ministerie van Financiën), ’s middags Annelore Roelofs (Immigratie- en Naturalisatiedienst) en Milo Schoenmaker (Centraal Orgaan Asielzoekers). Op 3 november vond in Het Logement in de ochtend een bespreking plaats van de vier fractievoorzitters met de vicepresident van de Raad van State (Thom de Graaf), de president van de Algemene Rekenkamer (Arno Visser) en de Nationale Ombudsman (Reinier van Zutphen). De drie voorzitters van Hoge Colleges van Staat hadden hiertoe een gezamenlijk paper opgesteld getiteld ‘Zorgvuldig, rechtsstatelijk en met vertrouwen in de burger’.³⁸⁵ De secondanten ontvingen deze dag ook de demissionaire ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Kajsa Ollongren) en Defensie (Henk Kamp) alsook de hoofden van de inlichtingendiensten.³⁸⁶ ’s Middags ontvingen de informateurs Pieter Omtzigt. De informateurs vonden het gesprek gewenst omdat Omtzigt door omstandigheden nog niet eerder in het formatieproces geconsulteerd kon worden. Omtzigt had voor de informateurs een zeventien pagina’s tellende brief meegenomen die zijn politiek-bestuurlijke analyse en aanbevelingen bevatte.³⁸⁷

Incidenteel werd ‘op locatie’ vergaderd. Op zaterdag 16 oktober overlegden de informateurs met de vier politiek leiders op het Catshuis. Van woensdag 27 tot en met vrijdag 29 oktober kwamen

³⁸³ Remkes zou tijdens de persconferentie op 18 oktober de voordelen van de grotere rol van de secondanten benadrukken: terwijl de fractievoorzitters ‘inhoudelijk de kaart soms nog even tegen de borst’ hielden, kon met de secondanten makkelijker gesproken worden over elkaars ‘speerpunten’. Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/10/18/persconferentie-informateurs-remkes-en-koolmees>.

³⁸⁴ Ibidem. Remkes had tijdens de persconferentie op 6 oktober toegezegd dat ‘regelmatig’ verslag gedaan zou worden van de voortgang; Koolmees herhaalde deze toezegging op 18 oktober. Niettemin zou dit tot de presentatie van het coalitieakkoord de laatste persconferentie zijn. Remkes was wellicht wat preciezer: hij kondigde aan dat de pers weer werd geïnformeerd als ‘een volgende stap’ werd gezet.

³⁸⁵

https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Gezamenlijke%20paper%20drie%20Hoge%20Colleges%20van%20Staat%20ten%20behoefte%20van%20de%20formatie_0.pdf.

³⁸⁶ Hoofd Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst: Erik Akerboom; hoofd Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst: Jan Swillens.

³⁸⁷ De brief is later als bijlage toegevoegd aan het eindverslag van Remkes en Koolmees.

informatie en onderhandelaars (met enkele leden van de vier fracties) bijeen op Landgoed De Zwaluwenberg. De informateurs schreven de Kamervoorzitter hierover dat deze sessies ‘verder hebben bijgedragen aan een goede basis voor de voortgang van de kabinetsformatie’ en dat de Kamer verder zou worden geïnformeerd in het eindverslag dat zou worden aangeboden als het coalitieakkoord was afgerond.³⁸⁸ Bergkamp antwoordde dat ‘zeker nu de formatieduur in zijn totaliteit een langere duur is dan tot nu toe gebruikelijk, de urgentie om te komen tot conclusies ook toeneemt. Ook vanuit de samenleving bereiken ons in toenemende mate signalen van ongeduld. Met alle begrip voor de inhoudelijke uitdagingen, waarin ik vanzelfsprekend niet zal treden, dring ik er bij u op aan om zo snel als mogelijk de Kamer te informeren over een tijdpad.’³⁸⁹ Daarop kwam van de informateurs een aanvullend schrijven waarin nader werd ingegaan op de voortgang en de agenda voor de navolgende periode.³⁹⁰

Op 4 en 5 november vergaderden de informateurs en de onderhandelaars in het provinciehuis in Groningen. Hier vond op 4 november onder andere een gesprek plaats van de vier fractievoorzitters met slachtoffers van en betrokkenen bij de aardbevingen in het Groningse aardgaswinningsgebied. Deze ontmoeting was mede ingegeven voor de brede steun aan de motie-Marijnissen/Omtzigt van 5 oktober. Datzelfde gold voor de bijeenkomst op 15 november van de fractievoorzitters en hun secondanten met getroffen en van de kinderopvangtoeslagenaffaire.

Naar aanleiding van berichten in de media over de voortgang van de onderhandelingen verzocht Omtzigt tijdens de regeling van werkzaamheden op 9 november van de informateurs een tijdpad. Hij zou hierover een debat willen voeren; ook wilde hij antwoord op de vraag of er nog majeure nota’s van wijzigingen waren te verwachten op de begroting – die op dat moment ter behandeling voorlag in de Kamer.³⁹¹ Op 10 november ontving Kamervoorzitter Bergkamp beide informateurs voor een gesprek over de voortgang. De volgende dag legden Remkes en Koolmees een en ander schriftelijk vast in een brief aan de voorzitter, waarin ook ingegaan werd op de ‘signalen van ongeduld’ die Bergkamp eerder had overgebracht. De informateurs erkenden deze signalen en deelden de zorg, maar moesten vaststellen dat de vier partijen nog geen overeenstemming hadden over ‘deelonderwerpen, het geheel daarvan of het financieel kader’. Van wijzigingsvoorstellen ten aanzien van de begroting was dan ook nog geen sprake. Er was sprake van ‘onmiskerbare voortgang’, maar ‘een kalender’ was niet te geven – ‘ook omdat hiervan onvoorzien en mogelijk averechtse gevolgen kunnen uitgaan’. De verwachting was niettemin dat ‘de onderhandelingen binnen enkele weken ver gevorderd zijn’. Remkes en Koolmees wezen in hun brief nog op agendaknelpunten bij de onderhandelaars die tevens deel uitmaakten van het demissionaire kabinet. Zij verzochten daarom de Kamer in de agenda rekening te houden met ‘het belang van de voortgang van de formatie’. De informateurs zegden toe de Kamer verder te berichten na afloop van een geplande bijeenkomst op De Zwaluwenberg op 17-19 november.³⁹²

Op 17 november meldde *de Volkskrant* de vondst van formatiestukken in de trein. Ze waren daar laten liggen door Segers, die hierover onmiddellijk zijn medeonderhandelaars geïnformeerd had. Tijdens de regeling van werkzaamheden van die dag vroeg Wilders om opheldering; Eerdmans wenste ‘een tijdlijn’ en een debat met de informateurs. Het verzoek kreeg onvoldoende steun omdat de onderhandelende partijen een debat prematuur vonden.³⁹³ De informateurs verklaarden schriftelijk dat de vondst in de trein twee stukken betrof: een gezamenlijk stuk van VVD en CDA over immigratie dat tijdens de fase-Remkes op hun eigen initiatief was opgesteld maar geen onderwerp van bespreking was geweest (maar wel door VVD en CDA ter beschikking was gesteld aan D66 en

³⁸⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 67.

³⁸⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 68.

³⁹⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 69.

³⁹¹ Handelingen II 2021/22, 9 november 2021, nr. 15, item 17, p. 6-8.

³⁹² Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 70 en 71.

³⁹³ Handelingen II 2021/22, 17 november 2021, nr. 23, item 18, p. 2-3.

CU). Het andere stuk betrof een achterhaald concept. Voor het tijdspad verwezen de informateurs naar de eerdere brief van 11 november.³⁹⁴

Vervolgens verplaatsten de onderhandelingen zich weer naar De Zwaluwenberg, waar ook de volgende dag werd gesproken. Op 24 november vroeg Omtzigt bij de regeling voor werkzaamheden om een debat met de informateurs 'volgende week' over de stand van zaken in de formatie. Bisschop (SGP) voegde eraan toe: 'een broedende kip moet je niet storen, maar een kip broedt 21 dagen en dit wordt zo langzamerhand een olifantsdracht.' Andermaal blokkeerden de onderhandelende fracties een debat.³⁹⁵ De door de informateurs eerder beloofde brief volgde de volgende dag. Remkes en Koolmees meldde dat tijdens de bijeenkomst op De Zwaluwenberg 'goede vorderingen [waren] gemaakt met de bespreking van verschillende onderwerpen onder het beding dat er geen overeenstemming is bereikt totdat over het geheel overeenstemming is bereikt'. En: 'Na volgende week' zou de Kamer weer worden geïnformeerd.³⁹⁶

Naar aanleiding van berichten in het *AD* over de voortgang van de formatie vroeg Wilders via de voorzitter aan de informateurs om een schriftelijke update, nog diezelfde dag te ontvangen.³⁹⁷ Die volgende update kwam pas op 6 december. Er waren wederom 'goede vorderingen' gemaakt, maar berichten in de media over de voortgang van de formatie werden door de informateurs weerlegd. Remkes en Koolmees deelden de Kamer mee dat 'de vier fracties zich tot doel hebben gesteld een coalitieakkoord te presenteren voor het begin van het komende reces'.³⁹⁸ Naar aanleiding van berichten in de media dat het coalitieakkoord toch gedetailleerder zou worden dan aanvankelijk bedoeld (en door de Kamer in de opdracht aan de informateurs was vastgelegd) vroeg Klaver op 8 december schriftelijk aan de Kamervoorzitter of de Kamer spoedig zou worden geïnformeerd indien de informateurs zouden afwijken van hun opdracht.³⁹⁹ In reactie hierop verwezen de informateurs een dag later naar de persconferentie van 6 oktober, waar was aangekondigd dat 'werkendeweg' zou worden bekeken hoe 'zo concreet mogelijk invulling' kon worden gegeven aan het voornemen om te komen tot een beknopt coalitieakkoord.⁴⁰⁰ Klaver schreef de voorzitter geen genoeg te nemen met het antwoord. Hij vroeg haar de informateurs ter verantwoording te roepen met het oog op 'de positie en de verantwoordelijkheid van de Kamer als opdrachtgever tijdens de formatie'.⁴⁰¹ Aan het eind van diezelfde dag liet Segers bij het verlaten van Het Logement weten: 'We naderen het eind'.⁴⁰²

Vlak voor de afronding van de besprekingen ontvingen de informateurs en de onderhandelaars de vertegenwoordigers van de decentrale overheden: Jan van Zanen (voorzitter VNG), Jaap Smit (voorzitter IPO) en Rogier van der Sande (voorzitter Unie van Waterschappen). Later die dag volgde nog een gesprek met de beide voorzitters van de Stichting van de Arbeid: Ingrid Thijssen (werkgevers) en Tuur Elzinga (werknemers).

Op maandag 13 december liet Koolmees (Remkes was die dag afwezig) de Kamer weten dat het voornemen was om woensdagmiddag 15 december het eindverslag (met het coalitieakkoord als bijlage) aan te bieden.⁴⁰³ Die avond om 21:00 uur maakte de woordvoerder van de informateurs bekend dat de onderhandelaars een akkoord hadden bereikt. Op 14 december legden Rutte, Kaag,

³⁹⁴ Avinash Bhikie en Nathalie Righton, 'VVD en CDA waren het al eens over regeerakkoord', *de Volkskrant*, 17 november 2021 en "'Treinlek' noopt tot haast in formatie', *de Volkskrant*, 18 november 2021.

³⁹⁵ Handelingen II 2021/22, 23 november 2021, nr. 25, item 12, p. 13-14. Op 25 november dienden Omtzigt, Eerdmans en Dassen een voorstel in tot wijziging van het RvO waarbij voortaan vijftig leden zouden volstaan voor een debataanvraag met de informateur(s). Zie: Kamerstukken II 2021/22, 35 980, nrs. 1-2.

³⁹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 73.

³⁹⁷ E-mail Wilders aan de voorzitter, 1 december 2021.

³⁹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 74.

³⁹⁹ Klaver aan de voorzitter, 8 december 2021.

⁴⁰⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 75.

⁴⁰¹ Klaver aan de voorzitter, 9 december 2021. Klaver rappelleerde bij de voorzitter via e-mail op 10 december, mede namens Ploumen, Ouwehand, Azarkan, Van der Staaij en Eerdmans.

⁴⁰² Zie bijvoorbeeld: <https://www.parool.nl/nederland/kabinet-rutte-iv-bijna-rond-volgende-week-presentatie-coalitieakkoord~b2ddee4b/>.

⁴⁰³ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 76.

Hoekstra en Segers het concept-coalitieakkoord voor aan hun fracties. De wijzigingsvoorstellen die dit overleg in eigen kring opleverden werden de volgende dag in een overleg met de informateurs besproken en verwerkt. Vervolgens stemden de vier hoofdonderhandelaars in met het eindresultaat.

Diezelfde dag om 13:30 volgde in de Statenpassage in het Kamergebouw de publieke presentatie en overhandiging van het eindverslag door de informateurs aan Kamervoorzitter Bergkamp. Zowel de informateurs als de voorzitter benadrukten de lange duur van de formatie; Remkes kwalificeerde vooral 'de aanloop naar de inhoudelijke onderhandelingen' als 'buitensporig lang'. Aansluitend volgde op hetzelfde podium de toelichting op het toch nog bijna vijftig pagina's tellend coalitieakkoord – getiteld 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' – door de vier fractievoorzitters.⁴⁰⁴

Uit het eindverslag bleek dat VVD, D66, CDA en CU ook overeenstemming hadden bereikt over de portefeuillevverdeling. Die kwam ten aanzien van de ministersposten neer op 8 VVD, 6 D66, 4 CDA en 2 CU. Voor de staatssecretarissen werd de verdeelsleutel: VVD 3, D66 3, CDA 2, CU 1. De vaststelling van de beleidsterreinen was nog niet volledig afgerond, de laatste afspraken zouden worden gemaakt tijdens de formatiefase. Hier werd 'geen beletsel' meer verwacht met het oog op de afronding van de formatie. Het eindverslag bevatte voorts de aanbeveling om Rutte aan te wijzen als formateur van een kabinet bestaande uit VVD, D66, CDA en CU.

Op 16 december, de laatste dag voor het kersteces, debatteerde de Kamer over het eindverslag van Remkes en Koolmees. In zijn bijdrage in eerste termijn beklemtoonde Rutte de formatie 'te lang' had geduurd. Aan het eind van zijn betoog diende hij de motie in die hemzelf als formateur van een kabinet bestaande uit VVD, D66, CDA en ChristenUnie aanwees. De motie was medeondertekend door Kaag, Hoekstra en Segers. Ze werd aan het eind van het debat behalve door de vier beoogde coalitiefracties gesteund door PvdA, GroenLinks, Volt, SGP, JA21, Fractie Den Haan en BBB.⁴⁰⁵ De andere fracties gaven steun aan de inmiddels gebruikelijke motie-Wilders die nieuwe verkiezingen bepleitte.⁴⁰⁶ Kaag schetste hoe het vertrouwen tussen haar en Rutte was hersteld:

'Wat er is gebeurd, is dat zeker de heer Rutte en ik heel veel tijd met elkaar hebben doorgebracht. We hebben onze persoonlijke en professionele perspectieven gedeeld vanuit het Nederlands belang en het belang van samenwerking van partijen die nog steeds verantwoordelijkheid durven en willen nemen, wellicht in weerwil van de omstandigheden en de grote opgaven die we hebben. Ook heb ik in gesprekken gemerkt [...] dat als je problemen kunt overkomen met mensen bij wie je van heel ver moet komen omdat je zulke verschillende posities hebt ingenomen en moeilijke debatten met elkaar hebt gevoerd, je een veel sterkere vertrouwensband krijgt dan je vaak hebt met degenen op wie je dacht te kunnen vertrouwen en die je soms op hele gekke momenten niet alleen in de steek kunnen laten, maar ook kunnen teleurstellen.'⁴⁰⁷

Tijdens hun inbreng in eerste termijn antwoordden de informateurs op de aan hen gerichte vragen. Op vragen van Dassen over de geringe openheid vanaf 5 oktober antwoordde Remkes: 'Wij geloven niet in onderhandelingen in het openbaar, zeker niet bij onderhandelingen met vier partijen. Je zou zelfs kunnen betogen dat de grote openheid uit de eerste fase van de formatie heeft gezorgd voor vertraging, omdat iedereen zich vervolgens in de loopgraven groef voor de buitenwereld.'⁴⁰⁸ Remkes ging niet mee in de voorstellen van Eerdmans om de formatieduur aan banden te leggen met een maximale termijn – Eerdmans dacht aan zes maanden – voordat nieuwe verkiezingen zouden worden uitgeschreven.⁴⁰⁹ Remkes erkende dat het niet op alle onderwerpen gelukt was het

⁴⁰⁴ <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/12/15/aanbieding-en-toelichting-eindverslag-en-coalitieakkoord>. Het coalitieakkoord had een 'Budgettaire bijlage' van 25 bladzijden.

⁴⁰⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 78; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 1-2. De fracties van SP, BIJ1, DENK, PvdD, PVV en FvD en de Groep Van Haga stemden tegen. Omtzigt was afwezig.

⁴⁰⁶ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 2. Vóór stemden PVV, SP, FvD, DENK en Groep Van Haga.

⁴⁰⁷ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 3, p. 26.

⁴⁰⁸ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 20.

⁴⁰⁹ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 15 en 21.

coalitieakkoord te beperken tot hoofdlijnen; hij wees op het ‘dilemma’ dat de Kamer van haar kant ook vond dat onderwerpen onvoldoende uitgewerkt waren gebleven.⁴¹⁰ De inbreng van Remkes, onder andere over de ‘bestuurscultuur’, ontlokte bij sommige Kamerleden overigens kritische reacties.⁴¹¹ Klaver stelde vragen aan de informateurs over het telefonische contact dat zij op 18 november hadden gehad met de Koning. Hij vond dat de Kamer als opdrachtgever over dezelfde informatie moest beschikken als de Koning.⁴¹²

Een aantal tijdens het debat ingediende moties betrof de inhoud van het coalitieakkoord. Drie moties vroegen om doorrekeningen van het stuk met het oog op het debat over de regeringsverklaring. Een motie-Marijnissen/Wilders verzocht het Nibud een doorrekening te maken van het coalitieakkoord. Door steun van D66 kreeg deze motie een meerderheid.⁴¹³ De motie-Van der Staaij die vroeg om een doorrekening van het coalitieakkoord door het CPB (‘voor zover dat mogelijk is’) kreeg Kamerbrede steun.⁴¹⁴ Van Haga en Van der Plas vroegen bij motie nog om een doorrekening van de ‘kosten en baten’ van de klimaatmaatregelen uit het coalitieakkoord voor het midden- en kleinbedrijf. Behalve de coalitiefracties stemden ook BIJ1, SGP, PvdD tegen deze motie.⁴¹⁵ Een motie-Den Haan c.s. (ondertekend door alle oppositiefracties) vroeg, in lijn met de aanbevelingen van de parlementaire onderzoekscommissie-Bosman, om ‘een snelle toets op uitvoerbaarheid van gemaakte afspraken in het regeerakkoord’. Door tegenstemmen van de vier coalitiefracties werd de motie niet aangenomen.⁴¹⁶

Ploumen en Klaver dienden een motie in die de formateur vroeg ‘concrete afrekenbare doelen voor de komende kabinetsperiode’ op te stellen die jaarlijks ‘gemonitord’ zouden moeten worden door de drie planbureaus. Omdat de fracties van de beoogde coalitie tegenstemden, was hiervoor juist geen meerderheid.⁴¹⁷ Datzelfde gebeurde met de motie-Dassen/Omtzigt die de formateur opdroeg de kandidaat-bewindslieden te committeren aan een lobbyverbod, draaideurverbod en een ‘afkoelperiode’ na hun aftreden en daarover te rapporteren aan de Kamer.⁴¹⁸ De motie die BIJ1-Kamerlid Simons indiende om het premierschap te beperken tot twee termijnen of acht achtereenvolgende jaren haalde evenmin een meerderheid, maar kreeg wel steun van JA21, PVV, Groep Van Haga én D66.⁴¹⁹

De volgende ochtend, 17 december, bracht Kamervoorzitter Bergkamp op Huis ten Bosch verslag uit aan koning Willem-Alexander. Daarna ontving de Koning achtereenvolgens ook zijn andere traditionele adviseurs, Eerste Kamervoorzitter Bruijn en vicepresident van de Raad van State De Graaf.⁴²⁰

⁴¹⁰ Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 21.

⁴¹¹ Zie de interrupties van Ouwehand en Ploumen: Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 22 en 23-24.

⁴¹² Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 6, p. 20.

⁴¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 83; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 2. De fracties van ChristenUnie, VVD en CDA stemden tegen.

⁴¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 90; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 2-3.

⁴¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 98; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 3.

⁴¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 94; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 3.

⁴¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 85; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 2.

⁴¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 88; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 2.

Zie ook: Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 3, p. 14 en item 6, p. 14.

⁴¹⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 97; Handelingen II 2021/22, 16 december 2021, nr. 36, item 23, p. 3.

⁴²⁰ <https://www.koninklijkhuis.nl/actueel/nieuws/2021/12/17/koning-ontvangt-voorzitters-tweede-en-eerste-kamer-en-vice-president-van-de-raad-van-state>.

Formatie-Rutte (16 december-8 januari 2022)⁴²¹

Rutte begon op vrijdagmiddag 17 december zijn werkzaamheden als formateur met een gezamenlijk gesprek in Het Logement met Hermans (waarnemend VVD-fractievoorzitter), Kaag, Hoekstra en Segers. Aansluitend gaf hij een persconferentie waarin hij zijn werkwijze en agenda uiteenzette. Hierbij liet hij doorschemeren dat de verdeling van de kabinetsposten over de partijen goeddeels was afgerond; ook lichtte hij toe welke nieuwe ministersposten er zouden worden gecreëerd. Rutte wees ook op de voor deze fase gebruikelijke naslag van de persoonsdossiers van de kandidaat-bewindslieden in het Justitieel Documentatieregister, bij de Belastingdienst en bij de AIVD, en op het op afstand plaatsen van eventuele financiële en zakelijke belangen van kandidaat-bewindspersonen.⁴²² Rutte betrok hierbij de op 26 oktober door de Kamer aangenomen motie-Sneller over de openbaarmaking van zakelijke en financiële belangen van aantredende ministers en staatssecretarissen en de omgang met die belangen.⁴²³ In aansluiting op de motie-Van der Staaij van 16 december verzocht de formateur het CPB het coalitieakkoord door te rekenen, 'voor zover dat mogelijk is' voor het debat over de regeringsverklaring.⁴²⁴

Op donderdag 30 december gaf Rutte de verdeling van de posten over de vier coalitiepartijen vrij. Ook informeerde hij de Kamer over de afhandeling van de na het debat van 16 december aangenomen moties-Van der Staaij en -Marijnissen/Wilders.⁴²⁵ Op zondag 2 januari 2022 maakte het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie de personele invulling van het kabinet bekend. De formateur ontving vervolgens van maandag 3 tot en met donderdag 6 januari de kandidaat-bewindslieden,⁴²⁶ waarbij bij elk van hen de bereidheid werd vastgesteld om 'zonder voorbehoud tot het beoogde kabinet toe te treden op basis van het coalitieakkoord'. Ook werden de 'formele vereisten' besproken met betrekking tot de zakelijke en financiële privébelangen van de aspirant-bewindslieden.

Op vrijdag 7 januari, na afloop van de laatste ministerraad van het demissionaire kabinet-Rutte III, besprak de formateur zijn concept-verslag met Hermans, Kaag, Hoekstra en Segers; de vier fractievoorzitters onderschreven de inhoud ervan.⁴²⁷ De constituerende vergadering vond plaats op 8 januari, in de Rolzaal van de Ridderzaal.⁴²⁸ Het beraad duurde niet langer dan een uur. Na afloop kon Rutte zijn eindverslag afronden; hij bood het om 13:30 uur in de Daleszaal van het gebouw van de

⁴²¹ Behalve indien anderszins geannoteerd is deze passage gebaseerd op het eindverslag-Rutte: Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 102.

⁴²² <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2021/12/16/agenda-formateur-rutte-vrijdag-17-december-2021>.

⁴²³ Kamerstukken II 2021/22, 35 925 III, nrs. 9 en 12.

⁴²⁴ Brief Rutte (formateur) aan P.F. Hasekamp (directeur CPB), 17 december 2021. De CPB-analyse verscheen op 11 januari (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2022D00546&did=2022D00546>) – de dag na de beëdiging van het kabinet – en werd die dag tijdens een briefing in de Tweede Kamer gepresenteerd door Hasekamp. Zie: <https://www.cpb.nl/presentatie-analyse-coalitieakkoord-januari-2022>. Eerder publiceerden ook het PBL (<https://www.pbl.nl/publicaties/reflectie-op-de-leefomgevingsthemas-in-het-coalitieakkoord>, op 23 december) en het SCP (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2022/01/10/reflectie-op-het-coalitieakkoord-2021-2025-vanuit-het-burgerperspectief>, op 10 januari) reflecties op het coalitieakkoord. Op 17 januari gaf Putters in een technische briefing in de Kamer een toelichting op de SCP-reflectie. Zie: <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/scp-reflectie-op-het-regeerakkoord-2021-2025-vanuit-het-burgerperspectief%E2%80%99-digitaal>.

⁴²⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 101.

⁴²⁶ Rutte sprak op 3 januari Robbert Dijkgraaf via een videoverbinding aangezien de beoogd minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap na zijn overkomst uit de VS in verplichte coronaquarantaine was. Op 6 januari sprak Rutte ook beoogd minister van Financiën Kaag digitaal, omdat in de directe omgeving van Kaag een coronabesmetting was vastgesteld. Kort hierna bleek dat Kaag ook zelf besmet was.

⁴²⁷ Ook nu was Kaag digitaal aanwezig.

⁴²⁸ Waar tijdens de coronapandemie ook de ministerraad doorgaans vergaderde.

Tweede Kamer aan Kamervoorzitter Bergkamp aan.⁴²⁹ Vervolgens informeerde Rutte op Huis ten Bosch koning Willem-Alexander. Later die dag vond met alle bewindslieden een informeel 'startberaad' plaats.

Start kabinet-Rutte IV

Na een formatie van 299 dagen vonden op maandag 10 januari 2022 op paleis Noordeinde de benoeming en de beëdiging van de leden van het kabinet-Rutte IV plaats. Rutte, Schouten, Ollongren en Hoekstra legden niet opnieuw de eed af, zij gingen over van het kabinet-Rutte III naar -Rutte IV.⁴³⁰ De beëdiging van Kaag vond digitaal plaats omdat ze positief was getest op corona. Ook de traditionele bordesfoto verried de coronamaatregelen: de ministers moesten voldoende afstand in acht nemen. Die middag vonden op de departementen de formele overdrachten plaats van de demissionaire ministers aan de nieuwe. In de Rolzaal vond vervolgens de eerste ministerraadsvergadering plaats van het nieuwe kabinet. 's Avonds presenteerde het kabinet zich in een door de publieke omroep verzorgde uitzending vanuit de Ridderzaal.

Op 11 januari traden twee nieuwe fractievoorzitters aan: de VVD-fractie koos Hermans als opvolger van Rutte; Jan Paternotte werd door de D66-fractie gekozen als opvolger van Kaag. Eerder al had de CDA-fractie Heerma aangewezen als nieuwe fractievoorzitter. Op 12 januari stuurde minister-president Rutte 'afschrift van de relevante stukken die tijdens de verkennings-, informatie- en formatiewerkzaamheden ter tafel zijn geweest' en 'afschrift van de aan de verkenners, informateurs en formateur toegezonden brieven, nota's en adviezen' naar de Kamer. De stukken waren alle openbaar, 'behoudens de persoonsgegevens'.⁴³¹

Op dinsdagochtend 18 januari legde Rutte in de Tweede Kamer de regeringsverklaring af van zijn vierde kabinet.⁴³² Aansluitend begon het debat over de regeringsverklaring, dat ook de volgende dag in beslag zou nemen.⁴³³ De tijdens de tweede termijn van het debat ingediende motie-Wilders die het vertrouwen in het kabinet opzegde, kreeg slechts steun van PVV en FvD.⁴³⁴ Naar aanleiding van het debat en onder verwijzing naar de krappe meerderheid van het nieuwe kabinet in de Tweede Kamer en zijn minderheidspositie in de Eerste Kamer diende een aantal oppositionele fracties onder leiding van eerste ondertekenaar Eerdmans een motie in die het kabinet opriep 'de hand uit te steken naar ideeën vanuit de oppositie, zowel inhoudelijk als budgettair'. De motie kreeg een grote meerderheid; slechts PVV en FvD stemden tegen.⁴³⁵ De Kamer nam met algemene stemmen ook de motie-Den Haan/Hermans aan die het kabinet verzocht bij de toets op uitvoering van beleid ook te bezien 'of het begrijpelijk, toegankelijk en laagdrempelig is voor de burger'.⁴³⁶ Kamerbrede steun was er ook voor de motie-Van der Plas c.s. die het nieuwe kabinet maande 'proactief de Kamer te

⁴²⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 102.

⁴³⁰ Staatssecretaris Aukje de Vries van Financiën legde de eed af in de Friese taal.

⁴³¹ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 104. De stukken werden ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer; de documenten die persoonsgegevens bevatten werden uitsluitend ter inzage gegeven aan Kamerleden en fractiemedewerkers. Op 15 februari werden op de website van het Bureau Kabinetsformatie alle 'uitvragen' om informatie van de informateurs Remkes en Koolmees aan de departementen en de antwoorden daarop actief openbaar gemaakt. Zie: <https://www.kabinetsformatie2021.nl/actueel/nieuws/2022/02/15/documenten-kabinetsformatie-openbaar>. De door de informateurs ontvangen post van burgers en organisaties zijn passief openbaar, met uitzondering van persoonsgegevens. Deze documenten kunnen worden opgevraagd bij het ministerie van Algemene Zaken en werden, na verwijdering van persoonsgegevens, voor inzage beschikbaar.

⁴³² Handelingen II 2021/22, 18 januari 2022, nr. 38, item 5.

⁴³³ Handelingen II 2021/22, 18 januari 2022, items 6 en 9 en 19 januari, items 3 en 6.

⁴³⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 112; Handelingen II, 19 januari 2022, nr. 39, item 7, p. 3. Een Kamermeerderheid verhinderde indiening van de motie door Wilders in eerste termijn.

⁴³⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 144; Handelingen II, 19 januari 2022, nr. 39, item 7, p. 5.

⁴³⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 151; Handelingen II, 19 januari 2022, nr. 39, item 7, p. 5.

informerend, transparant te zijn en de media of andere derden pas over zaken te informeren nadat de Tweede Kamer is geïnformeerd, en actief op te treden tegen regeringsleden, medewerkers of anderen die dicht bij het kabinet staan en beschikken over kabinetsinformatie, die zich hier niet aan houden'.⁴³⁷

Op 15 februari debatteerde ook de Eerste Kamer, waar het kabinet-Rutte IV niet beschikte over een meerderheid, over de regeringsverklaring. Namens het kabinet waren behalve minister-president Rutte de ministers De Jonge, Kaag en Schouten aanwezig.⁴³⁸ De minderheidspositie van het nieuwe kabinet in de Eerste Kamer bleek een week later, toen vijf tijdens het debat over de regeringsverklaring ingediende moties (allemaal met een beleidsinhoudelijk karakter) die niet de steun hadden van de vier coalitiefracties toch werden aangenomen.⁴³⁹

⁴³⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 788, nr. 153; Handelingen II, 19 januari 2022, nr. 39, item 7, p. 5.

⁴³⁸ Handelingen I 2021/22, 15 februari 2022, nr. 17, items 1, 3 en 7.

⁴³⁹ Handelingen I 2021/22, 22 februari 2022, nr. 19, item 7.

GEBRUIKTE LITERATUUR

Baalen, Carla van, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002* (Den Haag 2003).

Baalen, Carla van, 'De parlementarisering van de kabinetsformatie' in: Bart-Jan van Ettehoven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur. Liber amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner* (Den Haag 2018) p. 47-61.

Baalen, Carla van, en Charlotte Brand, "'Grutterswaar" in plaats van belangrijke staatsrechtelijke vernieuwingen' in: Carla van Baalen en Johan van Merriënboer (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong 1967-1971* (Amsterdam 2013) p. 249-291.

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

Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016).

Boerboom, Joep, *Ouderenstrijd. De bewogen geschiedenis van 50PLUS* (Amsterdam 2021).

Bootsma, Peter, 'De Kamer en de kabinetsformatie: reden tot klagen?', *De Hofvijver*, 29 augustus 2022 (https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlvrh9pdggpe/nieuws/de_kamer_en_de_kabinetsformatie_reden?colctx=vi5m737knyzk#p6).

Bovend'Eert, Paul, Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012* (Amsterdam 2015).

Bovend'Eert, Paul, Peter Bootsma en Alexander van Kessel, *Formeren anno 2017. Evaluatie van de langste kabinetsformatie uit de parlementaire geschiedenis* (Deventer 2019).

Elzinga, D.J., 'Monarchie en constitutioneel neutrum. Over de betekenis van de "pouvoir neutre" in de Nederlandse democratie' in: D.J. Elzinga (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa* (Alphen aan den Rijn 2006) p. 7-21.

Frissen, Paul, *Het geheim van de laatste staat. Kritiek van de transparantie* (Amsterdam 2016).

Geertjes, G.J.A., *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (Zutphen 2021).

Graaf, Thom de, 'De smalle marges van de kabinetsformatie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 10 (2019) p. 227-241.

Griensven, Peter van, 'Eendracht, daadkracht, no-nonsens. De formatie van het kabinet-Lubbers I (1982)' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, p. 129-159.

Hamilton, Geert Jan, Peter van Lieshout en Gerard van Pijkeren, 'Naar een voortvarende aanpak van de kabinetsformatie' (Montesquieu Instituut, online-publicatie van 11 juli 2022, zie: https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vlujixi0stht/nieuws/naar_een voortvarende aanpak van de)

Heringa, Aalt Willem, en Jan Schinkelshoek (red.), *'Lang, heel lang'. Kabinetsformatie 2021. Deel 19 van de Montesquieu-reeks* (Den Haag 2022).

Heringa, Aalt Willem, en Jan Schinkelshoek, 'Perfecte storm. Over de Tweede Kamer, de formatie, en de omstandigheden' in: idem (red.), *'Lang, heel lang'*, p. 99-113.

Kaag, Sigrid, *De roeping van mijn generatie. Wat vrij zijn van ons vraagt. HJ Schoo-lezing 2021* (Amsterdam 2021).

Kessel, Alexander van, 'Confessioneel-liberale samenwerking geprolongeerd. Verkiezingen, formatie en samenstelling van het kabinet-Marijnen' in: Peter van der Heiden en Alexander van Kessel (red.), *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967* (Amsterdam 2010) p. 15-50.

Kessel, Alexander van, "'Een gewoon parlementair meerderheidskabinet". De formatie van het kabinet-Kok I (1994)' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 221-266.

Kessel, Alexander van, "'Gruppenbild mit Dame." De formatie van het kabinet-Kok II (1998)' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 267-301.

Kessel, Alexander van, "'Doe dit onze partij niet aan, doe dit ons land niet aan." De formatie van het kabinet-Rutte I (2010)' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 447-510.

Kessel, Alexander van, 'Volgens nieuwe regels. De formatie van het kabinet-Rutte II (2012)' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 511-523.

Kieskamp, Wilma, *Sigrid Kaag. De schaduwpremier* (Amsterdam 2022).

Koning, Petra de, *Mark Rutte* (5^{de} druk; Leiden 2022).

Maas, P.F., *Kabinetformaties 1959-1973* ('s-Gravenhage 1982).

Merriënboer, Johan van, 'De moeder van alle formaties. De kabinetformatie van 1977' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 11-80.

Nationale Ombudsman, Veteranenombudsman en Kinderombudsman, *De burger kan niet wachten. Jaarverslag 2021* (Den Haag 2022).

Oldeman, J.E., 'Samen krijgen we de kabinetformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 13 (2022) p. 49-57.

Reiding, Hilde, 'Een christelijk-sociaal verstandshuwelijk. De formatie van het kabinet-Balkenende IV (2006/2007)' in: Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*, p. 403-445.

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu onderzoek Burgerperspectieven 2021*, kwartaal 2 (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/06/30/burgerperspectieven-2021---kwartaal-2>).

Sociaal en Cultureel Planbureau, *Continu onderzoek Burgerperspectieven 2021*, kwartaal 4 (<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/12/27/burgerperspectieven-2021---kwartaal-4>).

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam 2018).

Uijl, Henk den, en Paul Frissen, 'Transparantie, representatie en vertrouwen. Hoe de transparantie-eis de politiek kan eroderen', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2022. Openbaarheid in politiek en bestuur*, p. 11-20.

Voerman, Gerrit, en Sebastiaan van Leunen, "'It's all Covid, stupid.'" De verkiezingscampagne voor de Tweede Kamer' in: Heringa en Schinkelshoek (red.), *'Lang, heel lang'*, p. 11-20.

BIJLAGEN

1. Verzamelde aanbevelingen – 112
2. Interviews – 116
3. Reglement van Orde van de Tweede Kamer over de kabinetsformatie – 117

VERZAMELDE AANBEVELINGEN

Regie van de Tweede Kamer en de rol van de voorzitter

1) Voer ruim vóór de volgende verkiezingen, dus los van de hectiek van verkiezingscampagnes, een debat over de betekenis van het voeren van regie over de kabinetsformatie.

Het doel van het debat is duidelijkheid te verkrijgen over de regierol die de Kamer als instituut in 2012 op zich heeft genomen ten aanzien van de kabinetsformatie. Het is gewenst en zelfs noodzakelijk dat er een einde komt aan de bestaande onduidelijkheden en tegenstrijdige opvattingen over onder meer 1) de rol van de Kamer als instituut in het formatieproces, 2) de rol van de voorzitter daarin, 3) de mate van transparantie in het proces en 4) de inhoud en betekenis van de 'verkennde fase' waarin de formatie al wel van start gaat maar de nieuwe Kamer nog niet geïnstalleerd is.

Om het debat richting te geven, adviseren wij om de aanbevelingen over a) de verkenningsfase, b) het introduceren van deadlines, en c) vertrouwelijkheid (zie hieronder) tot uitgangspunt van debat te nemen.

De verkenningsfase

2) Houd de verkennende fase 'klein'.

Houd de verkennende fase klein. In de eerste dertien dagen na Tweede Kamerverkiezingen, waarin de officiële verkiezingsuitslag nog niet is vastgesteld, kunnen slechts informele, inventariserende activiteiten plaatsvinden. Zolang de nieuwe Tweede Kamer niet is geïnstalleerd, is er immers geen bevoegde instantie om de formatie te starten. In 2012 is het gebruik ontstaan dat in deze fase op voorstel van de grootste partij een verkenner aan de slag gaat om het debat van de nieuwe Kamer over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van de informateur(s) voor te bereiden.

Voortzetting van dit gebruik, inclusief de wijze waarop de verkenner wordt aangewezen (in een bijeenkomst met alle gekozen lijsttrekkers onder leiding van de 'oude' Kamervoorzitter) lijkt ons gewenst. Nadere reglementering is niet nodig. Wij adviseren om de verkenning te laten verrichten door één persoon. Bij voorkeur is deze persoon, voorgedragen door de grootste partij, een prominent en ervaren (oud-)politicus met enige afstand tot de actuele politiek. De gesprekken die hij/zij voert met alle gekozen lijsttrekkers dienen ter voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag; aan allen wordt gevraagd (mondeling en schriftelijk) advies uit te brengen over de gewenste regeringscoalitie in het algemeen en over de aan te wijzen (in) formateurs en hun opdracht in het bijzonder.

De duur

3) Introduceer deadlines in de formatieprocedure: verbind termijnen aan de opdrachten van informateurs. Neem in art. 11.1 van het Reglement van Orde op dat aan informatieopdrachten een termijn verbonden is waarbinnen de opdracht moet worden afgerond.

Na afloop van de termijn moet een eindverslag bij de Kamer worden ingediend. De Kamer voert over dat verslag een debat en verstrekt vervolgens een nieuwe opdracht, ofwel aan een nieuwe informateur, ofwel aan de 'oude' informateur met als doel zijn/haar nog niet voltooide werk af te

ronden. De voordelen zijn evident: het voorkomt eindeloze informatiefases, geeft de Kamer meer controle over het proces en creëert meer duidelijkheid over de voortgang. Zo wordt tevens de 'spanning' op het proces gehouden en blijft de urgentie behouden.

4) Neem een of twee dagen rust alvorens de formatie te starten.

De lijsttrekkers krijgen dan enige tijd om de emoties en vermoeienissen van de verkiezingscampagne de -uitslag te verwerken en er is meer gelegenheid tot nadenken en informeel beraad over de eerste stap in de kabinetsformatie (de aanwijzing van de verkenner).

Faseren

5) Vermeld in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s).

Het is raadzaam om in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s) te vermelden. Daarbij zou tevens duidelijk gemaakt moeten worden door welke fracties deze voordracht wordt gesteund. Vermelding van de volgende informateur vergroot de transparantie en verantwoording over deze besluitvorming. Mocht het om wat voor reden ook bij afronding van het eindverslag niet mogelijk zijn om een (volgende) informateur te kandideren, dan verdient het aanbeveling dat onmiddellijk nadat informeel alsnog door partijen overeenstemming is bereikt over de naam van de nieuwe informateur, deze ook ter kennisneming wordt meegedeeld aan de andere fractievoorzitters.

6) De Kamer geeft bij aanvang van het debat over het eindverslag van de informateur(s) deze(n) de gelegenheid voor een toelichting op het eindverslag.

Een dergelijk inleidend statement geeft de oud-informateur(s) de gelegenheid een inhoudelijke toelichting te geven op het verslag.

7) De compartimentering ten aanzien van de formatiestukken wordt gehandhaafd.

De zogeheten compartimentering ten aanzien van de stukken die tijdens de verschillende fases van de formatie ter tafel zijn geweest wordt in principe gehandhaafd, maar als aan betrokkenen wordt gevraagd over een afgesloten fase inlichtingen te geven aan de Kamer, dan moet het voor hen mogelijk zijn toegang te krijgen tot desbetreffende stukken.

Transparantie

8) De vertrouwelijkheid tijdens de formatiegesprekken wordt consequent in acht genomen.

Alle tijdens de kabinetsformatie gevoerde gesprekken zijn vertrouwelijk, zowel die plaatsvinden onder leiding van een verkenner als die onder leiding van informateurs en formateur. Vertrouwelijkheid is een voorwaarde voor succesvolle gesprekken en onderhandelingen. Betrokkenen kunnen gezamenlijk besluiten welke informatie wél naar buiten wordt gebracht.

Verantwoording over het proces vindt plaats tijdens de Kamerdebatten aan het eind van elke fase, waarna een nieuwe fase kan starten. Tijdens die ‘transitiemomenten’ in het proces wordt maximale openheid betracht. Dat gebeurt door middel van de eindverslagen van verkenner, informateur(s) en formateur, en in de debatten die de Kamer hierover voert.

Overige formatiezaken

9) De Koning wordt tijdens de formatie met een zekere regelmaat geïnformeerd over de voortgang.

Het is aan te bevelen om in de geest van de motie-Rutte uit 2017 de Koning met een zekere regelmaat te informeren over de voortgang van de formatie. Daarbij brengt de voorzitter de Koning steevast op de hoogte van elke nieuwe stap die de Kamer zet nadat ze daarover heeft gedebatteerd. De informateurs en de formateur lichten de Koning in na afronding van hun werkzaamheden, nadat de voorzitter (en daarmee de Tweede Kamer) is geïnformeerd. Dat laatste ligt voor de hand met het oog op de regierol van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie; de (in)formateurs voeren hun werkzaamheden uit in opdracht van de Kamer.

10) Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort te berusten bij de Tweede Kamer.

Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort, met het oog op de regierol, te liggen bij de Tweede Kamer. De evaluatiecommissie adviseert de Tweede Kamer de praktische implicaties van het overnemen van dit zorgdragerschap voor het formatiearchief van het ministerie van Algemene Zaken nader te onderzoeken en daarbij tevens te bezien wat precies behoort tot het formatiedossier.

11) Geen hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen.

In navolging van de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de kabinetsformatie-2017 ontraden wij het houden van hoorzittingen met kandidaat-ministers en -staatssecretarissen aan het eind van de kabinetsformatie. Een dergelijke beoordeling van de aanstaande kabinetsleden past niet goed in het huidige grondwettelijke stelsel van benoeming van ministers en staatssecretarissen en evenmin in het tot nu toe in Nederland tot ontwikkeling gekomen parlementaire stelsel. Daarbij zijn van hoorzittingen met kandidaat-bewindsliden in het huidige politieke klimaat niet veel constructieve effecten te verwachten.

INTERVIEWS

29 augustus Farid Azarkan
29 augustus Pieter Omtzigt
30 augustus Reinier van Zutphen (met Ira van Keulen)
5 september Jesse Klaver
7 september Joost Eerdmans
7 september Caroline van der Plas (met Henk Vermeer)
7 september Thierry Baudet
12 september Gert-Jan Segers
12 september Pieter Heerma
19 september Rob Jetten (met Henk-Jan Oosterhuis)
23 september Sylvana Simons
23 september Christoffer Jonker (met Amina El Mellahi en Karin Bregman)
26 september Sophie Hermans
28 september Lilian Marijnissen
28 september Laurens Dassen
29 september Kees van der Staaij
30 september Tamara van Ark
30 september Mariëtte Hamer
5 oktober Simone Roos, Linda Kipp, Margreeth Boer en Peter van Wensem
5 oktober Wopke Hoekstra
5 oktober Carola Schouten
7 oktober Johan Remkes
12 oktober Stephan Schrover
14 oktober Liane den Haan (online)
19 oktober Annemarie Jorritsma en Kajsa Ollongren
19 oktober Geert Wilders
31 oktober Wouter Koolmees
31 oktober Tom-Jan Meeus
31 oktober Vera Bergkamp
1 november Wybren van Haga (online)
2 november Sigrid Kaag (met Khalid Boufadiss)
2 november Mark Rutte (met Bart van Poelgeest)
4 november Herman Tjeenk Willink
12 november Khadija Arib
14 november Lilianne Ploumen (online)
21 november Kim Putters en Marjolijn Olde Monnikhof

REGLEMENT VAN ORDE VAN DE TWEEDE KAMER OVER DE KABINETSFORMATIE

(In werking getreden op 31 maart 2021)

HOOFDSTUK 11. DE KABINETSFORMATIE

Artikel 11.1 Aanwijzing van kabinets(in)formateurs

1. De Kamer beraadslaagt na aanvang van een nieuwe zitting zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk na een week, over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de vergadering wordt bereikt, besluit de Kamer daarover zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering.
2. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel 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 in beginsel 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. De aanwijzing van een informateur of formateur vindt plaats onder toepassing van de artikelen 8.25 tot en met 8.30.
5. 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 vierde lid is dan van overeenkomstige toepassing.

Artikel 11.2 Inlichtingen over kabinetsformatie

De Kamer kan de informateurs en formateurs tijdens de uitvoering van en na afronding van hun opdracht uitnodigen om inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie.

Artikel 11.3 Controversiële onderwerpen

1. Na een tussentijdse val van het kabinet, een koninklijk besluit tot ontbinding van de Kamer, of verkiezingen voor de Kamer, kan de Kamer op schriftelijk voorstel van een commissie of van een of meer leden besluiten om een of meer onderwerpen controversieel te verklaren.
2. Indien een onderwerp controversieel is verklaard, wordt de behandeling daarvan uitgesteld totdat een nieuw kabinet is aangetreden of de Kamer tussentijds anders besluit.

OVER DE AUTEURS

Carla van Baalen (1958) was tot 2022 directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit.

Alexander van Kessel (1968) is onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis.

Paul Bovend'Eert (1957) is hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit.

Mark van Twist (1966) is hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.