

Vergaderjaar 2018–2019

34 700

Kabinetsformatie 2017

Nr. 64

BRIEF VAN DE COMMISSIE EVALUATIE KABINETSFORMATIE 2017

Aan het Presidium van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Nijmegen/Leiden, 6 december 2018

In 2012 veranderde de procedure van kabinetsvorming: in het nieuwe artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer werd vastgelegd dat voortaan de Tweede Kamer in het kader van een kabinetsformatie beraadslaagt en besluit over de aanwijzing van (in)formateurs. Bij de kabinetsformatie van 2012 vond deze nieuwe procedureregeling voor het eerst toepassing. Na afloop van deze formatie volgde een evaluatie van de toepassing van de nieuwe regeling.¹

Al voor het einde van de formatie van het kabinet-Rutte III, tijdens het debat over het eindverslag van informateur Zalm op 12 oktober 2017, kondigde Tweede Kamervoorzitter Arib aan dat ook de tweede formatie volgens de «nieuwe werkwijze» geëvalueerd zou gaan worden.² Het Presidium van de Tweede Kamer verzocht vervolgens in het voorjaar van 2018 een commissie bestaande uit Paul Bovend'Eert (voorzitter), Peter Bootsma en Alexander van Kessel dit evaluatieonderzoek ter hand te nemen.

Ook dit keer is tijdens de evaluatie getoetst in hoeverre de in artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer neergelegde procedure naar behoren heeft gefunctioneerd. Ook is gezien of de in de kabinetsformatie van 2017 gevolgde stappen doelmatig hebben bijgedragen aan de realisatie van het einddoel: een kabinet dat geacht mag worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid. Daarbij is andermaal gekeken naar de positie en de rol van de verkenner, de informateur, de voorzitter van de Tweede Kamer en de Koning. Tevens is aandacht geschonken aan de wijze waarop de ene fase in de volgende overging. De discussie over een van de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III opgenomen maatregelen, het afschaffen van de dividendbelasting, gaf aanleiding om bijzondere aandacht te schenken aan diverse aspecten rond het zogeheten formatiedossier. Ook is ingegaan op de

¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72.

² Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 38.

informatiepositie van de Tweede Kamer in relatie tot de (in)formateur; hierbij komt ook het reglementsartikel 139b aan bod.

Om de diverse invalshoeken te belichten heeft de commissie van einde juni tot begin oktober 2018 een aantal betrokkenen gesproken: de toenmalige voorzitters van de Tweede Kamerfracties, de voorzitter van de Tweede Kamer en de bij de formatie betrokken leden van haar staf, de verkenner, de informateurs en de formateur, de onderhandelaars en enkele secondanten, de voorzitter van de Eerste Kamer, de directeur van het Kabinet van de Koning, de toenmalige directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst en de voorzitter van de Parlementaire Persvereniging.³ De inzichten uit deze interviews zijn verwerkt in het eindverslag, zij het niet steeds expliciet. Opvattingen die breder gedeeld werden zijn niet afzonderlijk toegeschreven aan geïnterviewden; slechts bij specifieke mededelingen is dat in de annotatie vermeld. De betreffende gesprekspartners hebben voor deze formuleringen toestemming gegeven.

Het rapport is opgebouwd uit elf hoofdstukken. Na een chronologische reconstructie volgen negen thematische hoofdstukken, die ingaan op bovengenoemde aspecten van de formatie van 2017. In de meeste gevallen wordt vergeleken met de gang van zaken in 2012; bij de behandeling van het formatiedossier wordt ook de oorsprong en ontwikkeling van dit fenomeen beschreven. Eén hoofdstuk gaat in op de extreem lange duur van de formatie van 2017: de 225 dagen tellende kabinetsformatie was een (nationaal) record. Onvermijdelijk bevatten de thematische hoofdstukken, ook al vanwege de intentie ze afzonderlijk leesbaar te maken, enige doublures. Afgesloten wordt met een beschouwing over de toepassing van artikel 139a op basis van twee nogal verschillende kabinetsformaties, die van 2012 en 2017. Acht hoofdstukken worden afgesloten met aanbevelingen.

De evaluatiecommissie is van oordeel dat de kabinetsformatie in het algemeen procedureel goed verlopen is. Veel aanbevelingen zijn er dan ook op gericht de gevolgde werkwijze bij een volgende kabinetsformatie voort te zetten.

De commissie wil hier graag een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport. Allereerst de geïnterviewde personen, die bereid waren hun opinies over de formatieprocedure met de commissie te delen. Daarnaast willen we enkele personen bedanken die haar in het bijzonder behulpzaam zijn geweest bij de uitvoering van deze evaluatie. Ten eerste gaat veel dank uit naar de Kamervoorzitter, mevrouw Khadija Arib. Ook willen wij graag Frans van Dijk (tot voor kort plaatsvervangend griffier) en Linda Kipp (zijn opvolger), alsook de medewerkers van het staffbureau van de voorzitter en het Presidium van de Tweede Kamer, Margreeth Boer (hoofd), Daphne Rozenboom, Suzanne Grinwis-van Dijk en met name Margherita Helsing, 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 Hans de Bruin, de transcripties van de interviews verzorgden. Monique Soebhan van de Dienst Informatie en Archief was behulpzaam bij de inzage in het formatiedossier. De medewerkers van de bodedienst en van de catering van de Tweede Kamer

³ Zie bijlage 2 van dit rapport.

maakten het verblijf van het onderzoeksteam in de Stadhouderskamer aangenaam.

De commissie
P. Bovend'Eert
P. Bootsma
A. van Kessel

Rapport

Paul Bovend'Eert
Peter Bootsma
Alexander van Kessel

EVALUATIE KABINETSFORMATIE 2017

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Kabinetsformatie 2017: een procedurele reconstructie	5
Hoofdstuk 2	De fase voorafgaand aan het Kamerdebat over verkiezingsuitslag en kabinetsformatie	32
Hoofdstuk 3	Besluitvorming in de Tweede Kamer over de aanwijzing van de (in)formateur	37
Hoofdstuk 4	Positie en werkwijze van verkenner en informateur	43
Hoofdstuk 5	Het verstrekken van inlichtingen aan de Tweede Kamer tijdens de kabinetsformatie	51
Hoofdstuk 6	De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie	63
Hoofdstuk 7	De positie van de Koning bij de kabinetsformatie	68
Hoofdstuk 8	Openbaar maken van stukken van de kabinetsformatie	74
Hoofdstuk 9	Facilitaire, representatieve, operationele en financiële aspecten	89
Hoofdstuk 10	De lange duur van de formatie	95
Hoofdstuk 11	Tot besluit: artikel 139a van het Reglement van Orde op zijn intenties getoetst en een alternatief bezien	99
Gebruikte literatuur		104
Bijlagen		106
1	Verzamelde aanbevelingen	106
2	Overzicht interviews	110
3	Overzicht ambtelijke stukken in het overgedragen formatiedossier	111
4	Werkafspraken voorzitter Tweede Kamer met verkenner en informateurs	114
Personalia auteurs		117

HOOFDSTUK 1 KABINETSFORMATIE 2017: EEN PROCEDURELE RECONSTRUCTIE

De kabinetsformatie van 2017 was het gevolg van de periodieke verkiezingen van de Tweede Kamer op 15 maart 2017. Formeel begon de formatie een dag eerder, omdat op 14 maart («de vooravond van de verkiezingen») Minister-President Rutte schriftelijk het ontslag van de bewindslieden van zijn tweede kabinet aanbood. Zoals te doen gebruikelijk heeft de Koning daarop «de ontslagaanvraag in overweging genomen en de Ministers en Staatssecretarissen verzocht al datgene te blijven verrichten, wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten».⁴

Bij de voorbereiding van de formatie van 2017 speelde het rapport van de commissie die de kabinetsformatie van 2012 had geëvalueerd een rol.⁵ De aanbevelingen van deze commissie leidden tot aanpassingen van de «procedurele scenario's» die de toenmalige voorzitter en griffier van de Tweede Kamer, respectievelijk Gerdi Verbeet en Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, in de aanloop van de formatie van 2012 hadden opgesteld.⁶ Tijdens de behandeling van de Raming van de Tweede Kamer op 22 juni 2015 zegde Verbeets opvolger Anouchka van Miltenburg toe dat het aangepaste «draaiboek» of «protocol» zou worden voorgelegd aan de Kamer, vermoedelijk in de commissie voor de Werkwijze.⁷ Enkele dagen later, bij haar afscheid als griffier in de plenaire zaal, sprak Biesheuvel een voornemen uit «om van het eerder genoemde stappenplan een praktisch draaiboek te maken.»⁸

De voorbereiding werd vanaf voorjaar 2016 verder ter hand genomen door Khadija Arib, die in januari aantrad als Kamervoorzitter. Arib raadpleegde enkele externe deskundigen. In het najaar besprak het Presidium het in de commissie voor de Werkwijze aangepaste concept-«draaiboek».⁹ Om de politici na de verkiezingen voldoende bewegingsruimte te geven, werd vervolgens, op advies van de commissie voor de Werkwijze, niet meer gesproken van «draaiboek», maar van een «stappenplan» voornamelijk voor de eerste acht dagen na de verkiezingen (als de nieuw gekozen Tweede Kamer nog niet geïnstalleerd zou zijn) «en enkele praktische aspecten inzake de ambtelijke ondersteuning gedurende de formatie». Het oorspronkelijke concept van Biesheuvel werd met die doelstelling van een aantal details ontdaan. Het uiteindelijke stappenplan was «een richtsnoer» dat aansloot bij de artikelen 139a en b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en dat de ruimte bood aan de voorzitter, de fractievoorzitters en de Kamer «om binnen de kaders naar bevind van zaken te kunnen handelen». Tevens besloot het Presidium dat het document niet openbaar gemaakt zou worden.¹⁰

Een van de aanbevelingen van de commissie die de formatie van 2012 had geëvalueerd betrof het informeren van de Koning over de voortgang

⁴ <https://www.koninkrijkhuis.nl/actueel/nieuws/2017/03/14/minister-president-biedt-koning-ontslag-kabinet-aan>; Interview met Rutte.

⁵ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72. Later in boekvorm verschenen als: Bovend'Eert e.a. 2015.

⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 16.

⁷ Kamerstukken II 2014/15, 34 183, nr. 33, p. 63–65 en 84.

⁸ Handelingen II 2014/15, nr. 102, item 9, p. 5.

⁹ Kamerstukken II 2015/16, 34 444, nr. 17, p. 25–26. Arib sprak in het voorjaar van 2016 in twee sessies met onder meer met Herman Tjeenk Willink, Rein Jan Hoekstra, Gerdi Verbeet, Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden en Paul Bovend'Eert. Interview met Arib.

¹⁰ «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016; Interview met Van Dijk, Kipp en Konings. In juni 2016 had de commissie voor de Werkwijze al geadviseerd het «draaiboek» als «hulpmiddel» te gebruiken (Kamerstukken II 2015/16, 34 444, nr. 6, p. 31).

van de kabinetsformatie. Vanwege diens grondwettelijke positie in de regering en met het oog op zijn rol als staatshoofd zou de Koning ruimhartiger geïnformeerd moeten worden dan tijdens de formatie van 2012 was gebeurd.¹¹ Over dit aspect voerde de directeur van het Kabinet van de Koning Chris Breedveld in de aanloop naar de Kamerverkiezingen gesprekken met de voorzitter van de Tweede Kamer. Datzelfde deed hij met de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State, in hun traditionele rol van adviseurs van het staatshoofd.¹² Eind 2016 en begin 2017 spraken deze drie adviseurs van de Koning drie keer over een voorstel van de vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner dat erop neerkwam dat zij de Koning tijdens de formatie op drie vooraf bepaalde momenten zouden spreken over de formatie: na het debat van de nieuwe Tweede Kamer over de verkiezingsuitslag, na voltooiing van het regeerakkoord en voorafgaand aan de beëdiging van het nieuwe kabinet. Tijdens de laatste bespreking deelde Tweede Kamervoorzitter Arib, met het oog op het primaat van de Tweede Kamer tijdens de kabinetsformatie, mee af te zien van het maken van dergelijke afspraken.¹³

De evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 leverde ook aanbevelingen op met betrekking tot decorum en presentatie, vooral rond de «transitiemomenten» van de formatie. Ook hierover werden door de staf van de voorzitter voorstellen verwerkt in het stappenplan.¹⁴ Kort voor de verkiezingen legde Arib het stappenplan voor aan de fractievoorzitters. Naar aanleiding hiervan werd besloten tot een frequenter gebruik van de Oude Zaal van het gebouw van de Tweede Kamer en van de nabijgelegen Stadhouderskamer, waar ook in 2012 de formatieonderhandelingen hadden plaatsgevonden. De fractievoorzitters werden tevens geïnformeerd over het voornemen van Arib om, zoals in 2012, de dag na de verkiezingen een overleg te houden met de (voormalige) lijsttrekkers van alle nieuwgekozen fracties om te bezien hoe het Kamerdebat over de verkiezingen en de kabinetsformatie, zoals dat is voorzien in artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, zou moeten worden voorbereid.¹⁵

Begin 2017 bespraken de Kamervoorzitter en plaatsvervangend griffier Frans van Dijk het stappenplan individueel met de fractievoorzitters. In deze gesprekken kwam onder meer de vraag aan bod op welke wijze het plenaire Kamerdebat over de verkiezingen voorbereid zou moeten worden. Tevens werden in deze periode afspraken met het Ministerie van Algemene Zaken (AZ) gemaakt met betrekking tot de detachering van ambtenaren bij de ambtelijke staf van de Tweede Kamer voor de duur van de formatie. Zoals ook in 2012 was gebeurd, wenste de Tweede Kamer voor ondersteuning van de verkenner en de (in)formateur(s) gebruik te maken van een tweetal raadgevers, de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst, twee secretaresses, een kamerbewaarder en een chauffeur, desgewenst op ad hoc-basis aangevuld met extra ambtelijk personeel en met via AZ gerekruteerde externe medewerkers.¹⁶ De Kamer gaf de voorkeur aan handhaving van deze constructie omdat de betrokken AZ-raadgevers beschikken over de voor het formatieproces noodzake-

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 43–44.

¹² Interview met Breedveld.

¹³ Remco Meijer, «Patstelling over rol Koning bij formatie», *de Volkskrant*, 10 maart 2017; Interviews met Arib en Broekers-Knol.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 70–71.

¹⁵ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings; E-mail Frans van Dijk 13 september 2018.

¹⁶ Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2017 door het Ministerie van Algemene Zaken, getekend door Renata Voss (griffier Tweede Kamer) en Paul Huijts (secretaris-generaal Ministerie van Algemene Zaken) 27/28 februari 2017.

lijke «departementale informatiekkanalen». Bovendien lag inzet van AZ-ambtenaren voor de hand met het oog op de continuïteit na de formatie, wanneer de formateur Minister-President was geworden. Ondersteuning uit het apparaat van de Tweede Kamer zou de betreffende ambtenaren bovendien te zeer committeren aan de nieuwe coalitie, terwijl deze ten dienste horen te staan aan de Kamer als geheel.¹⁷

Verkiezingen en verkenning Schippers

De uitslag van de verkiezingen op 15 maart leverde de volgende zetelverdeling op:

Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD)	33	(–8)
Partij voor de Vrijheid (PVV)	20	(+5)
Christen-Democratisch Appèl (CDA)	19	(+6)
D66	19	(+7)
GroenLinks (GL)	14	(+10)
Socialistische Partij (SP)	14	(–1)
Partij van de Arbeid (PvdA)	9	(–29)
ChristenUnie (CU)	5	(0)
Partij voor de Dieren (PvdD)	5	(+3)
50PLUS	4	(+2)
Staatkundig Gereformeerde Partij (SGP)	3	(0)
DENK	3	(+3)
Forum voor Democratie (FvD)	2	(+2)

De regeringspartijen VVD en PvdA verloren samen 37 zetels; de 29 verloren zetels van de PvdA waren een record. Deze afstraffing leidde tijdens de formatie tot terughoudendheid bij sommige partijen ten aanzien van de ambities om mee te regeren. Tijdens de verkiezingscampagne hadden de meeste partijen, waaronder VVD, CDA en D66, regeringssamenwerking met de PVV uitgesloten. De SP deed datzelfde ten aanzien van de VVD. Deze «blokkades» zouden tijdens de formatie eveneens een rol blijven spelen.

Op de verkiezingsdag informeerde de Kamervoorzitter de lijsttrekkers over haar voornemen om de volgende dag bijeen te komen om te spreken over de datum, spreektijden en voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag conform artikel 139a van het Reglement van Orde. Voor dit overleg zouden ook de voorzitters worden uitgenodigd van de fracties die nieuw in de Kamer kwamen.¹⁸

De volgende dag, aan het begin van de middag, ontving de voorzitter van de uitgaande Tweede Kamer, Arib, de die ochtend gekozen voorzitters van de in de nieuwe Kamer gekozen fracties¹⁹ in de Rooksalon voor overleg over het begin van de kabinetsformatie. De Kamervoorzitter maakte na een uur de uitkomst van dat beraad bekend op een persconferentie in de naastgelegen Oude Zaal van de Tweede Kamer: op voorstel van de voorzitter van de grootste fractie, Mark Rutte, en met instemming van de overige fractievoorzitters zou zij demissionair Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Edith Schippers vragen als verkenner de

¹⁷ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings; «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016.

¹⁸ Interview met Arib; «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016.

¹⁹ Drie van hen – Rutte, Asscher en Baudet – waren op dat moment (nog) geen Kamerlid.

coalitiemogelijkheden te bezien.²⁰ Over dit voornemen had Arib direct na afloop van het overleg telefonisch ook de Koning geïnformeerd.²¹

Arib ontving Schippers vervolgens in de Stadhouderskamer – waar net als in 2012 de meeste formatiebesprekingen zouden plaatsvinden – om haar de opdracht te overhandigen en enkele werkafspraken te maken.²²

Schippers kreeg inhoudelijke en facilitaire ondersteuning van het zogeheten Bureau Kabinetsformatie, bestaande uit twee door Algemene Zaken voor de duur van de formatie aan de Tweede Kamer gedetacheerde raadadviseurs: Bart van Poelgeest en Michiel Stal. Datzelfde gold voor de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst, Stephan Schrover, die de woordvoering in de richting van de media verzorgde.²³

Na afloop van het gesprek gaf Schippers in de Oude Zaal aan de pers nog een korte toelichting. Ze sprak de verwachting uit dat de complexe verkiezingsuitslag mogelijk tot gevolg zou kunnen hebben dat zij niet voor de beëdiging van de nieuwe Kamer, op 23 maart, haar verslag gereed zou hebben en het debat waarin de Kamer een of meer informateurs zou kunnen aanwijzen dus pas later zou kunnen plaatsvinden. Tevens kondigde Schippers aan dat zij zelf niet zou terugkeren als Minister in het volgende kabinet.²⁴

Op verzoek van de fractievoorzitters, die na een intensieve campagne een rustdag bepleitten, voerde Schippers de gesprekken pas na het weekend, op maandag 20 maart. Tijdens die dertien gesprekken – goeddeels in volgorde van fractiegrootte – vernam de verkenner de verschillende standpunten ten aanzien van de aanvang van de formatie. De meeste fractievoorzitters hadden het advies van hun fractie op papier bij zich,²⁵ sommigen plaatsten dat direct na het gesprek met Schippers ook op internet.

Na de eerste gespreksronde op 20 maart bleek dat de meerderheidsadviezen van de fractievoorzitters in de richting gingen van een onderzoek naar een VVD–CDA–D66–GL-coalitie. De volgende dag voerde de verkenner daarom langere afzonderlijke gesprekken met de voorzitters van deze vier fracties over de mogelijkheden en knelpunten van deze coalitie.

Op 22 maart ontving Schippers Geert Wilders, voorzitter van de PVV-fractie, die zich beschikbaar had gesteld voor regeringsdeelname. Schippers polste bij Wilders diens bereidheid om bij te dragen aan «herstel van vertrouwen» tussen zijn partij enerzijds en VVD en CDA anderzijds. Nadat Wilders zich hiertoe bereid had verklaard, legde de verkenner Rutte (VVD) en Sybrand van Haersma Buma (CDA) telefonisch de vraag voor of zij persisteerden in hun blokkade in de richting van de PVV. Beiden bevestigden hun eerder ingenomen positie, waardoor deze optie in Schippers' verkenning definitief afviel.

Donderdag 23 maart sprak Schippers kort met Ankie Broekers-Knol, de voorzitter van de Eerste Kamer.²⁶ VVD, CDA, D66 en GL beschikten in de senaat over een meerderheid van 39 zetels. Na afloop verklaarde Broekers-Knol tegenover de pers dat een meerderheid van de nieuwe

²⁰ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/03/16/persconferentie-kamervoorzitter-arib-16-maart-2017>.

²¹ Interview met Arib.

²² Formatiedossier, Overeenkomst verkenner E.I. Schippers en de Voorzitter 16 maart 2017.

²³ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings; Interview met Schippers.

²⁴ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/03/16/persconferentie-kamervoorzitter-arib-16-maart-2017>.

²⁵ Het formatiedossier bevat de adviezen van PVV, CDA, D66, SP, GL, PvdA, CU, DENK, SGP en FvD. De weergave van de gesprekken met Rutte, Thieme en Krol is opgesteld door de staf van de verkenner. Interview met Schippers.

²⁶ Er kwam geen fotomoment van de ontvangst van Broekers-Knol door Schippers in de Stadhouderskamer.

coalitie in de Eerste Kamer «nuttig» en «comfortabel» zou zijn, maar geen noodzakelijkheid, zoals de periode van het kabinet-Rutte II had uitge-wezen.²⁷ Aansluitend ontving Schippers Rutte (VVD), Van Haersma Buma (CDA), Alexander Pechtold (D66) en Jesse Klaver (GL) voor een eerste gezamenlijke «verdiepende verkenning», waarin de bereidheid werd uitgesproken tot onderhandelingen over te gaan. Het aanvankelijk op 23 maart – de dag van de installatie van de nieuwe Tweede Kamer – beoogde Kamerdebat over het eindverslag van de verkenner werd uitgesteld; Schippers maakte kenbaar meer tijd nodig te hebben. Direct na het weekend, op maandagochtend 27 maart, overhandigde Schippers haar verslag aan Kamervoorzitter Arib tijdens een korte ceremonie in de Oude Zaal.²⁸ Het rapport bevatte een beschrijving van haar werkzaamheden alsook de adviezen van alle fractievoorzitters²⁹ – van Rutte, Thieme, Krol in de vorm van een beknopt verslag van het tijdens het gesprek weergegeven standpunt. Als bijlage bij het verslag was tevens opgenomen een door Broekers-Knol verstrekt overzicht van in de Eerste Kamer tijdens de periode van het kabinet-Rutte II ingediende wetsvoorstellen. De conclusie van het verslag van Schippers was dat geen kabinet te vormen was van minder dan vier partijen. Daarbij was haar gebleken dat

«de enige meerderheidscombinatie van vier partijen die thans onderzocht kan worden bestaat uit partijen uit het midden, links en rechts. De combinatie die bestaat uit de grootste partij en de drie grootste winnaars is, gegeven het voorgaande, volgens de lijsttrekkers van de vier hierbij betrokken partijen VVD, CDA, D66 en GL die verantwoordelijkheid willen nemen voor een onderzoek naar de overbrugging van inhoudelijke verschillen de combinatie om nu te onderzoeken met het oog op de vorming van een stabiel kabinet. De lijsttrekkers van VVD, CDA, D66 en GL deelden mij hierbij verder mee de voorkeur te geven aan een onderzoek door een informateur van VVD-huize. Gezamenlijk noemden zij daarvoor ondergetekende.»

Tevens stelde ze zich beschikbaar voor de uitvoering van die opdracht.³⁰ De volgende dag, dinsdag 28 maart, debatteerde de Tweede Kamer over het eindverslag van Schippers, die daarbij zelf aanwezig was. In de tweede termijn diende VVD-fractievoorzitter Rutte mede namens Van Haersma Buma, Pechtold en Klaver een motie in die in het verlengde lag van de aanbevelingen van Schippers:

«kennisgenomen hebbende van het verslag van verkenner mevrouw E.I. Schippers en het daarin opgenomen advies met betrekking tot de kabinetsformatie, inclusief de benoeming van mevrouw Schippers tot informateur; neemt de inhoud van dit advies over; spreekt tevens uit dat de Voorzitter en de Koning met een zekere regelmaat worden geïnformeerd over de voortgang van de gesprekken met betrekking tot de informatie; spreekt voorts uit dat er met de informateur afspraken gemaakt worden over de communicatie met betrekking tot de informatie [...]»

²⁷ Zie bijvoorbeeld: *Nederlands Dagblad*, 24 maart 2017.

²⁸ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/03/27/verkenner-edith-schippers-biedt-verslag-aan>. De Kamervoorzitter stuurde die dag een afschrift van het rapport-Schippers aan de Koning.

²⁹ Het verslag van Schippers spreekt consequent van «(gewezen) lijsttrekkers».

³⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 1.

De motie werd aangenomen met steun van VVD, CDA, D66, GL, PvdA, CU, 50PLUS en DENK.³¹

Tijdelijk Kamervoorzitter Arib informeerde die avond op paleis Noordeinde de Koning over het door de Kamer genomen besluit.³² Vervolgens ontving zij in de Stadhouderskamer Schippers, om haar de opdracht als informateur te overhandigen en de werkwijze te bespreken. De formulering van de opdracht lag in het verlengde van haar eigen advies als verkenner: «De Kamer verzoekt u te onderzoeken of een stabiel kabinet gevormd zou kunnen worden uit vertegenwoordigers van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het Christen Democratisch Appèl (CDA), de Democraten '66 (D66) en Groen Links (GL).»³³ Schippers kreeg ook als informateur ondersteuning van het zogeheten Bureau Kabinetsformatie. Teneinde de voortgang te bespoedigen werd kort na het begin van haar werkzaamheden op verzoek van Schippers AZ-raadadviseur Ben Geurts toegevoegd aan het Bureau Kabinetsformatie.³⁴ Direct na de aanvaarding van haar opdracht droeg Schippers Staatssecretaris van VWS Martin van Rijn op haar taken als Minister waar te nemen. Zij bleef eindverantwoordelijk voor het beleidsterrein.³⁵

Informatie-Schippers I

Op woensdag 29 maart herkoos de Tweede Kamer Arib (PvdA) tot haar voorzitter; er was geen tegenkandidaat.³⁶ De formatie van 2017 kende daardoor, in tegenstelling tot die van 2012, steeds dezelfde Kamervoorzitter.

Dezelfde 29 maart begonnen in de Stadhouderskamer de formatiebesprekingen onder leiding van Schippers. De vier partijen werden aan de onderhandelingstafel vertegenwoordigd door hun fractievoorzitters Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Klaver en de respectievelijke secondanten Halbe Zijlstra (VVD), Pieter Heerma (CDA), Wouter Koolmees (D66) en Kathalijne Buitenweg (GL).

Op een persconferentie in de Oude Zaal na afloop van de eerste korte sessie zette Schippers haar werkwijze uiteen. Het vergaderregime bestond uit onderhandelingen van maandag tot en met donderdag. Ze kondigde aan om aan het einde van elke week, op donderdagmiddag, de pers te informeren over de voortgang. Schippers zou op 6 en 20 april en op 11 mei dergelijke persconferenties geven. Omdat ze zich hier beperkte tot uiterst beknopte procedurele mededelingen was de waardering voor de verstrekte informatie wisselend.³⁷

Informateur en onderhandelaars ontvingen snel na aanvang van de besprekingen diverse deskundigen, om een beeld te krijgen van de stand van zaken («foto») van het land. Op 31 maart lichtten Klaas Knot

³¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 2 en 5; Handelingen II 2016/17, nr. 60, item 10, p. 1. In zijn toelichting op de motie verwees Rutte naar de aanbeveling over het regelmatig informeren van de Koning in het rapport van de evaluatiecommissie-Bovend'Eert: Handelingen II 2016/17, nr. 60, item 9, p. 16. Aanvankelijk ontbrak in de motie-Rutte c.s. de expliciete vermelding van de «benoeming» van Schippers tot informateur. Op voorstel van Van der Staaij paste Rutte de motietekst vervolgens in deze zin aan.

³² Arib bevestigde na afloop van het gesprek het besluit van de Kamer schriftelijk.

³³ Formatiedossier nr. 201700191, Brief Arib aan Schippers 28 maart 2017.

³⁴ Einde mei viel RVD-directeur-generaal Schrover uit na een verkeersongeval; zijn rol werd overgenomen door RVD-directeur Paul van Nunen. Interviews met Schippers en Van Nunen.

³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 6.

³⁶ Handelingen II 2016/17, nr. 61, item 3.

³⁷ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/03/29/persconferentie-informateur-schippers-29-maart-2017>. Verder: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/04/06/persconferentie-informateur-schippers-6-april-2017> en <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/05/11/persconferentie-informateur-schippers-11-mei-2017>.

(president van De Nederlandsche Bank), Laura van Geest (directeur van het Centraal Planbureau) en Manon Leijten (voorzitter van de Studiegroep begrotingsruimte) de onderhandelende partijen in over de financieel-economische stand van zaken. Op maandag 3 april kwamen achtereenvolgens Kim Putters (directeur van het Sociaal-Cultureel Planbureau) en Hans Mommaas (directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving) hun visie geven in de Stadhouderskamer. Op 5 april was SER-voorzitter Mariette Hamer te gast. Op 12 april spraken de partijen en Schippers vier deskundigen op het terrein van de binnen- en buitenlandse veiligheid: commandant der Strijdkrachten Tom Middendorp, directeur-generaal Rob Bertholee van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, directeur Onno Eichelsheim van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de directeur-generaal Internationale Samenwerking van het Ministerie van Buitenlandse Zaken Christiaan Rebergen. Op 18 april waren achtereenvolgens Kees Goudswaard, hoogleraar Toegepaste economie, bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de SER-commissie voor pensioenen, – voor de tweede keer – SER-voorzitter Hamer en demissionair Minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem te gast.

In navolging van de motie-Rutte c.s. van 28 maart informeerde Schippers met enige regelmaat ook de Koning over de voortgang.³⁸ Het staatshoofd ontving tijdens de kabinetsformatie overigens ook twee keer (29 maart en 13 oktober) zijn andere twee vaste adviseurs, voorzitter van de Eerste Kamer Broekers-Knol en vicepresident van de Raad van State Donner, om te spreken over de kabinetsformatie. Informatie Schippers had tevens «enkele malen contact» met Arib over «de voortgang van de gesprekken met betrekking tot de informatie».³⁹

De onderhandelingen werden van 13 tot en met 18 april onderbroken nadat de moeder van Klaver met spoed in het ziekenhuis was opgenomen.⁴⁰ In de week van 24-27 april werd evenmin onderhandeld, vanwege het Kamerreces. Na het overlijden van Klavers moeder, op 28 april, werden de besprekingen opgeschort tot na de uitvaart op 2 mei. De volgende dag hervatten de partijen de besprekingen, in aanwezigheid van Klaver.

Zes weken na de start van de besprekingen tussen VVD, CDA, D66 en GL, op 10 mei, verzocht PVV-leider Wilders tijdens de regeling van werkzaamheden mede namens SP-fractievoorzitter Emile Roemer om een brief van de informateur over de voortgang van de besprekingen. Wilders en Roemer stoorden zich daarbij aan het gegeven dat de pers wekelijks wel en de Kamer in het geheel niet op de hoogte werd gehouden. Dat paste niet in de geest van de reglementswijziging van 2012, die de regie tijdens de formatie bij de Tweede Kamer moest neerleggen. Het verzoek van Wilders en Roemer werd gesteund door 50PLUS, PvdD, SGP, CU, PvdA, DENK; de onderhandelende meerderheid van VVD, CDA, D66 en GL wees het af. Omdat het een verzoek om informatie betrof, was een meerderheid echter niet noodzakelijk. De Kamervoorzitter geleidde het verzoek

³⁸ Op 6 april bezocht zij de Eikenhorst, op 15, 16 en 29 mei informeerde Schippers de Koning telefonisch.

³⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 8, p. 1.

⁴⁰ Klavers moeder werd op 12 april getroffen door een beroerte. Die dag werd Klaver nog vervangen door oud-fractievoorzitter Bram van Ojik.

(inclusief «de gevoelens die in de Kamer leven op dit punt») door naar de informateur.⁴¹

Schippers reageerde de volgende dag schriftelijk, zoals verzocht. Zij wees in haar brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer op het precaire onderhandelingsproces: «Daarbij past terughoudendheid in de informatie die ik kan verstrekken. Tussenstanden bemoeilijken onderhandelingen, en daarmee de invulling van de opdracht die uw Kamer mij verstrekte.

Besluiten en compromissen zijn pas definitief als overeenstemming over een totaal coalitieakkoord is bereikt.» Schippers voegde eraan toe dat zij niet verder kon gaan dan de informatievoorziening zoals zij die tot dan had gegeven.⁴²

Naar later bleek liepen de besprekingen in de Stadhouderskamer die dag vast op het migratiedossier. Afgesproken werd op maandag 15 mei tot besluitvorming te komen. Tijdens het voorafgaande weekend voerde Schippers hiertoe separate gesprekken met de vier fractievoorzitters. Ondanks diverse pogingen tot een oplossing te komen moest op 15 mei aan het einde van de middag worden vastgesteld dat de partijen elkaar op dit onderwerp niet konden vinden. Schippers informeerde vervolgens de Kamervoorzitter en de Koning dat zij haar onderzoek zou staken. Tijdens een persconferentie in de Oude Zaal, aan het begin van de avond, gaf Schippers tekst en uitleg aan de pers. De vier fractievoorzitters verklaarden buiten het Kamergebouw aan de pers dat de verschillen uiteindelijk te groot bleken, en dat het besluit om te stoppen gezamenlijk was genomen.⁴³

Op 16 mei kwamen de fractievoorzitters op het middaguur op uitnodiging van Kamervoorzitter Arib bijeen in de Rooksalon van de Tweede Kamer om te bespreken wat de volgende stap in de formatie moest zijn. Daarbij werd onder meer het draagvlak voor een volgende informatieopdracht voor Schippers, zoals gewenst door Rutte, getoetst.⁴⁴ Na drie kwartier meldde Arib dat de Kamer de volgende ochtend zou debatteren over het eindverslag van Schippers. In dat verslag, dat Arib kort hierna in de Eerste Commissiekamer van de informateur kreeg overhandigd, adviseerde Schippers de Kamer om in een plenair debat de benoeming van een nieuwe informateur te bespreken. Deze zou «met inachtneming van dit verslag, op korte termijn de mogelijkheden [dienen] te verkennen die er thans zijn voor de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en daarbij aan te geven op welke wijze dit tot stand kan komen».⁴⁵

De Tweede Kamer debatteerde op 17 mei over Schippers» eindverslag. Hierbij kwamen vooral vragen naar de inhoudelijke achtergronden en het definitieve karakter van de breuk tussen enerzijds VVD, CDA en D66 en anderzijds GL aan de orde. In de tweede termijn diende Rutte een motie in:

«neemt de inhoud van dit advies [opgenomen in het eindverslag van de informateur] over en benoemt E.I. Schippers tot informateur met als opdracht op korte termijn de mogelijkheden te verkennen die er op dit

⁴¹ Handelingen II 2016/17, nr. 73, item 5, p. 3–4. Tijdens het Kamerdebat op 17 mei diende DENK-fractievoorzitter Kuzu nog een motie in die deze grief verwoordde, en de wens uitsprak dat bij het vervolg van de formatiebesprekingen de Kamer minimaal één keer per week schriftelijk door de informateur zou worden geïnformeerd over de voortgang. Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 11. De motie kreeg slechts de steun van DENK, 50PLUS en de PVV. Zie: Handelingen II 2016/17, nr. 76, item 10, p. 1.

⁴² Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 7.

⁴³ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/05/16/persconferentie-informateur-schippers-15-mei-2017>.

⁴⁴ Mededelingen Arib aan de commissie 14 november 2018.

⁴⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 8.

moment zijn voor de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal en daarbij aan te geven op welke wijze dit tot stand kan komen, en hierover verslag uit te brengen aan de Kamer [...]]»⁴⁶

Voor de stemmingen paste Rutte, na overleg met de Kamervoorzitter, de motietekst nog aan: conform de in 2015 herziene bepaling in het Reglement van Orde verving Rutte «benoemt» door «wijst ... aan».⁴⁷ Nadat Arib had gemeld dat Schippers ook daadwerkelijk beschikbaar was voor een hernieuwd informateurschap,⁴⁸ kreeg de motie de steun van PvdA, GL, PvdD, DENK, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA, CU en PVV. De Kamervoorzitter bezocht vervolgens Koning Willem-Alexander op De Eikenhorst om hem te informeren over de uitkomsten van het debat.⁴⁹ Tijdens het debat over het verslag van de informateur verzocht SP-fractievoorzitter Roemer Schippers om onmiddellijke openbaarmaking van de informatie die diverse «ambtenaren en andere adviseurs» in «technische briefings» in de Stadhouderskamer hadden gegeven aan de onderhandelaars. Immers: «Dat betekent dat deze vier fracties informatie hebben die de rest van de Kamer niet heeft.» Roemer meende dat het ging om «feiten en cijfers [...] die in het vervolg voor andere partijen ook van belang zijn. Het zijn gewoon feitelijke zaken, cijferwerk.» Schippers hield af: «Die feiten en cijfers worden over het algemeen vrijgegeven na de formatie. Dat is de uitwisseling. Ikzelf beslis niet over de vraag welke stukken dat zijn. Dat is uiteindelijk aan de formateur.» Roemer legde zijn verzoek om informatie daarop neer bij de Kamervoorzitter.⁵⁰ Arib schreef Schippers op 19 mei dat zij uit diens beantwoording aan Roemer tijdens het debat had afgeleid dat de onderhandelende partijen aan het begin van de onderhandelingen geen afspraken hadden gemaakt over het informatiedossier, zoals neergelegd in de aangenomen motie-Pechtold van 2012. Arib verzocht Schippers «in overweging te nemen om de onderhandelende partijen tijdens de vorige informatieronde alsnog te vragen of zij kunnen instemmen met het openbaar maken van de «factsheets» die de heer Roemer op het oog had toen hij zijn verzoek deed.»⁵¹ In haar eindverslag van 29 mei zou de informateur antwoorden dat zij het verzoek had voorgelegd aan Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Klaver. De vier hadden daarop laten weten «er vanuit te gaan

⁴⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 9.

⁴⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 13.

⁴⁸ Rutte had zich vooraf van haar beschikbaarheid voor een nieuwe opdracht vergewist. E-mail Schippers, 1 november 2018.

⁴⁹ Handelingen II 2016/17, nr. 76, item 10, p. 1.

⁵⁰ Handelingen II 2016/17, nr. 76, item 4, p. 19 en item 7, p. 5.

⁵¹ Brief Arib aan Schippers 19 mei 2017. De brief bevindt zich opvallend genoeg niet in het dossier Kamerstukken II 34 700, maar wel in het formatiedossier. Zie: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/11/15/archief-kabinetsformatie-2017-deel-120>. De genoemde motie-Pechtold van 20 september 2012 luidt: «[...] constaterende dat over de relatie tussen de Wet openbaarheid van bestuur en het dossier van een kabinets-(in)formatie na elke formatie discussie ontstaat; overwegende dat meer openbaarheid van dit dossier wenselijk is en dat het raadzaam is om dit voor aanvang van de informatie te regelen; spreekt als haar mening uit dat het wenselijk is dat de onderhandelende partijen voor aanvang van de informatie afspraken maken met de informateurs over de manier waarop zij gezamenlijk zorg zullen dragen voor openbaarheid van het «informatiedossier» na afronding van hun opdracht [...].» Zie: Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 4.

dat de ambtelijke stukken waarom de heer Roemer verzocht, openbaar worden bij de overdracht van het archief aan de Tweede Kamer».⁵²

Informatie-Schippers II

Schippers ving direct na afloop van het debat op 17 mei aan met haar nieuwe verkennende opdracht. Ze ontving in de Stadhouderskamer de fractievoorzitters voor individuele gesprekken. Diezelfde dag nog sprak zij Rutte, Wilders, Van Haersma Buma, Pechtold, Roemer, Baudet en Thieme, de volgende ochtend Klaver, Segers, Krol, Asscher, Kuzu en Van der Staaij.⁵³ Tijdens deze gesprekken bevroeg de informateur de fractievoorzitters naar alternatieve coalitievoorkeuren, nu de eerste optie vooralsnog niet haalbaar was gebleken. Relevant was de stellingname van Pechtold, die een kabinet VVD–CDA–D66–CU – bij aanvang van de formatie al gezien als een van de (weinige) realistische opties – om inhoudelijke en politieke redenen als «onwenselijk» betitelde. D66 achtte de opvattingen van de ChristenUnie ten aanzien van medisch-ethische dossiers onverenigbaar met de eigen programmapunten, zoals het voorstel dat de partij eerder indiende ten aanzien van de beëindiging van «voltooid leven». Bovendien meende Pechtold dat aanvulling van VVD–CDA–D66 met de CU de balans naar conservatieve kant deed doorslaan. Segers verklaarde tegen Schippers dat zijn partij bereid was mee te praten, mits VVD, CDA en D66 dat steunden.

Daarmee was het woord wederom aan Pechtold, aan wie expliciete bereidheid werd gevraagd om te praten over een VVD–CDA–D66–CU-kabinet. In een gesprek met Schippers, later op 18 mei, hield Pechtold vast aan zijn kwalificatie «onwenselijk». D66 meende dat eerst een combinatie VVD–CDA–D66–SP onderzocht moest worden; dat was vanuit de links-rechtsoptiek politiek evenwichtiger. Ook Van Haersma Buma verklaarde in een tweede gesprek met de informateur dat deze optie met de SP beproefd moest worden. Daarvoor was het noodzakelijk dat SP-leider Roemer de al voor de verkiezingen ingenomen blokkade in de richting van de VVD zou opheffen. Deze bleek daartoe in een zeer kort gesprek met de informateur niet bereid: «Het is nee, was nee en ga er maar vanuit dat het nee blijft.»⁵⁴ De SP bepleitte een zespartijencoalitie van CDA–D66–GL–SP–PvdA–CU, een variant die om verschillende redenen niet op instemming van CDA en PvdA kon rekenen. Het CDA vond de variant vanwege de deelname van het grote aantal partijen te weinig stabiel, daarbij meenden de christendemocraten dat de grootste partij, de VVD, niet zomaar gepasseerd kon worden. De PvdA hield vast aan het standpunt dat zij vanwege de verkiezingsnederlaag geen aangewezen coalitiepartij was. De volgende dag stond Schippers de pers te woord in de Oude Zaal.⁵⁵ Ze moest vaststellen dat er geen meerderheidsvarianten waren die bij alle beoogde coalitiedeelnemers op instemming konden rekenen. Ze wilde echter nog niet spreken van een impasse, en had vertrouwen in de afloop: «Dit land wordt altijd geregeerd.» Ze sloot uiteindelijk een minderheidskabinet niet uit, maar stelde wel: «Dit land is gebaat bij meerderheidscoa-

⁵² Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 19, p. 2. Het in november 2017 gepubliceerde formatiedossier bevatte inderdaad een aantal van de bedoelde «factsheets» die tijdens presentaties in de Stadhouderskamer waren gebruikt. Zie de nummers 201700193–201700195, 201700208, 201700210–201700211, 201700234, 201700311 en 201701015–2017-1017 van de inventaris op het formatiedossier: <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/11/15/inventarislijst-archief-kabinetformatie-2017>.

⁵³ De schriftelijke adviezen van PVV, CDA, D66, GL, PvdA, CU, 50PLUS, DENK en SGP bevinden zich in het Formatiedossier.

⁵⁴ *Het Parool*, 19 mei 2017.

⁵⁵ Het betrof geen volwaardige persconferentie, maar een zogeheten «doorstep». Zie bijvoorbeeld: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-binnenhof-19-mei-b50af299/>.

lities.» Ze stelde vervolggesprekken uit tot na het weekend, om de partijen de tijd te geven voor «een moment van reflectie».⁵⁶

Op maandag 22 mei hervatte Schippers de een-op-een-gesprekken met de fractievoorzitters. Zij ontving in de Stadhouderskamer achtereenvolgens Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold, Klaver, Roemer, Asscher, Segers en Krol. Met de overige fractievoorzitters sprak ze telefonisch. Een door Pechtold ingebrachte nieuwe optie, VVD-CDA-D66-SP-PvdA, kreeg geen steun bij andere fracties. Aan het einde van de middag liet Schippers via de media weten dat slechts de variant VVD-CDA-D66-CU nog reële perspectieven bood, en dat zij de betrokken fracties heeft gevraagd zich op deze optie te beraden.

Vooraf de posities van de fracties van D66 en CU waren van belang; VVD en CDA hadden geen bezwaren tegen deze coalitie. Tussen D66 en CU bestonden grote principiële verschillen op medisch-ethisch terrein. Pechtold ambieerde daarbij een coalitie die links en rechts verbond (daarvoor was als tegenwicht voor VVD/CDA nóg een progressieve partij nodig, waartoe hij de CU niet rekende); daarbij wees hij op de zeer krappe meerderheid (één zetel) van deze vier fracties in de Tweede Kamer. De ochtend van 23 mei vergaderden de fracties van D66 en CU in eigen kring over de resterende variant. Na urenlang beraad verklaarden Pechtold en Segers zich bereid tot een «verkennend gesprek» onder leiding van de informateur. Dit vier uur durende gesprek in de Stadhouderskamer leidde tot de conclusie dat de verschillen tussen de beide partijen te groot waren, en dat onderhandelen niet zinvol was. Schippers verklaarde vervolgens aan de pers: «Ik kan geen ijzer met handen breken.»⁵⁷ Hierop bepleitten Rutte en Van Haersma Buma bij Schippers nog een gesprek met alle vier de partijen de volgende dag om de redenen voor de breuk te bespreken; een voorstel dat Pechtold afwees.

Schippers verzocht de fractievoorzitters zich beschikbaar te stellen voor besprekingen op vrijdag 26 mei. Naar aanleiding van de laatste ontwikkelingen in en berichten over de formatie verzocht PvdA-fractievoorzitter Asscher tijdens de regeling van werkzaamheden op 24 mei om een plenair debat over de stand van zaken op dinsdag 30 mei. Daartoe zou de informateur de Kamer uiterlijk 29 mei een «verslag van de werkzaamheden tot in ieder geval dat moment» moeten sturen. Voor het verzoek om een debat bestond een meerderheid, onder de conditie dat er dan wel een verslag diende te zijn. Rutte, Segers, Van der Staaij, Klaver, Pechtold en Van Haersma Buma wensten de informateur geen deadline op te leggen.⁵⁸ In ommegaande reactie op het verzoek van Asscher liet Schippers weten dat ze geen voornemen had die dag haar eindverslag te schrijven. «Ik ben aan het werk voor de uitvoering van de opdracht die ik van uw Kamer ontving, namelijk het onderzoek naar de mogelijkheden voor een kabinet en een advies hierover. Die werkzaamheden lopen nog.»⁵⁹

Op vrijdag 27 mei voerde de informateur in de Stadhouderskamer gesprekken met achtereenvolgens Krol, Wilders, Klaver, Rutte, Van Haersma Buma, Asscher, Segers en Pechtold; telefonisch voerde ze overleg met Roemer, Thieme, Van der Staaij, Kuzu en Baudet. Na afloop van de gesprekken toonde Schippers zich tegenover de pers «optimistisch». Ze verwachtte dat «de boel in beweging komt».⁶⁰

⁵⁶ *NRC Handelsblad*, 19 mei 2017; *de Volkskrant*, 20 mei 2017.

⁵⁷ *NRC Handelsblad*, 24 mei 2017.

⁵⁸ Handelingen II 2016/17, nr. 79, item 9, p. 2.

⁵⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 18.

⁶⁰ *Trouw*, 27 mei 2017.

Schippers overhandigde op 29 mei in de Oude Zaal het eindverslag van haar verkennend onderzoek aan de Kamervoorzitter. Tevens informeerde zij Koning Willem-Alexander telefonisch over de conclusies van haar verslag. In haar verslag concludeerde ze dat de meeste fractievoorzitters een voorkeur uitspraken voor een meerderheidscoalitie, maar dat elk van die meerderheidsvarianten op dat moment onmogelijk werd gemaakt door blokkades van een of meer van de beoogde coalitiepartijen. Ze stelde niettemin: «Beweging is mogelijk.» Schippers bepleitte daartoe «een gerichte tussenstap waarin partijen nieuwe bereidheid kunnen vinden om zonder voorwaarden vooraf het onderlinge gesprek aan te gaan». Een nieuwe informateur zou een onderzoek moeten doen naar «de mogelijkheid van een kabinet dat op voldoende steun kan rekenen in de volksvertegenwoordiging». Daarbij sloot Schippers een minderheidskabinet als uitkomst niet uit. Ze bepleitte dat in deze volgende ronde partijen niet meer individueel, maar in combinatie(s) aan tafel zouden gaan. Voor deze fase adviseerde ze de Tweede Kamer een andere informateur aan te wijzen. Tevens vermeldde ze dat Minister van Staat Herman Tjeenk Willink zich hiervoor inmiddels beschikbaar had gesteld.⁶¹

Tijdens de toelichtende persconferentie in de Oude Zaal stelde Schippers dat «deze informatieronde iemand nodig heeft die met groot gezag, met veel ervaring met enige afstand van de actualiteit en de actuele politiek».⁶² Tjeenk Willink, voormalig lid en voorzitter van de Eerste Kamer, voormalig vicepresident van de Raad van State en eerder informateur in 1994, 1999 en 2010, beantwoordde aan deze profielschets. De volgende dag, 30 mei, debatteerde de Tweede Kamer over het eindverslag van Schippers. Wilders bekritiseerde het voldongen feit van de aanwijzing van Tjeenk Willink als de volgende informateur. «Iedereen, alle partijen waren het eens, waarom hebben we dit debat nog?»⁶³ Ook Krol had kritiek op de procedure: «ik mag toch hopen dat het geen vast gebruik wordt dat de vertrekkende informateur de volgende aanwijst». Krol prefereerde de werkwijze die aan het begin van de formatie was gevolgd om de verkenner aan te wijzen: tijdens een door de Kamervoorzitter belegd overleg van de fractievoorzitters. Van der Staaij (SGP) meende dat de debatten over de voortgang in de formatie «vertragend» werkten.⁶⁴ In de tweede termijn sprak alleen Rutte, hij diende een motie in die in het verlengde lag van het advies van informateur Schippers:

«[...] kennisgenomen hebbende van het eindverslag van informateur Schippers en het daarin opgenomen advies met betrekking tot de kabinetsformatie; neemt de inhoud van dit advies over; wijst Herman Tjeenk Willink aan tot informateur met als opdracht om, met inachtneming van dit verslag, de mogelijkheid te onderzoeken van een kabinet dat in voldoende mate op steun in de volksvertegenwoordiging kan rekenen, hierin zowel de mogelijkheden van een meerderheidskabinet als een minderheidskabinet in welke vorm dan ook mee te nemen, daarbij aan te geven op welke wijze dit tot stand kan komen en hierover verslag uit te brengen aan de Kamer met een advies over de voortgang van de kabinets(in)formatie [...].»⁶⁵

⁶¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 19.

⁶² <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/05/29/persconferentie-informateur-schippers-29-mei-2017>.

⁶³ Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 13, p. 3.

⁶⁴ Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 13, p. 11.

⁶⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 20.

De motie werd aangenomen met de steun van de fracties van SP, PvdA, GL, PvdD, DENK, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA en CU. PVV en FvD stemden tegen.⁶⁶

Informatie-Tjeenk Willink

Aansluitend aan het debat over het eindverslag van Schippers, aan het begin van de avond, ontving Arib Tjeenk Willink in de Stadhouderskamer om hem zijn opdracht te overhandigen. Daarbij werden tevens, «ter vermindering van enig ongerief», werkafspraken gemaakt over de faciliteiten en de communicatie.⁶⁷ Bij aankomst op het Binnenhof verklaarde Tjeenk Willink tegen journalisten dat hij zonder vooropgezette bedoelingen en inzichten» aan het werk ging. «Ik heb de formatie van grote afstand gevolgd als geïnteresseerde burger.»⁶⁸ Die avond informeerde Arib telefonisch de Koning over de uitkomst van het Kamerdebat over het eindverslag-Schippers.

Tjeenk Willink begon zijn werk de volgende ochtend met een gesprek met zijn voorganger, oud-informateur Schippers. Vervolgens gaf hij in de Oude Zaal een persconferentie van een uur, waarin hij onder meer een langetermijnvisie op het bestuur en de politiek van Nederland uiteenzette. «Tegen deze achtergrond zal ik mijn opdracht proberen uit te voeren. Dat betekent dat ik in de gesprekken zal vragen verder te kijken dan de komende vier jaar. Het gaat om een perspectief dat waarde *houdt*, ook als na de volgende verkiezingen een democratische aflossing van de wacht zou plaatsvinden.»⁶⁹

De informateur richtte zich «vooralsnog» op «mogelijke meerderheidsvarianten die bestaan uit combinaties uit vijf partijen: VVD, CDA, D66, GL, CU». Hij deelde die keuze de andere fractievoorzitters telefonisch mee. De meesten «billijkten» de keuze, Wilders liet weten de uitsluiting van zijn partij te «betreuren». Tjeenk Willink zocht vervolgens naar combinaties van partijen die met elkaar wilden onderhandelen «zonder blokkades of voorwaarden vooraf». Hierover hadden verschillende fracties al wel standpunten ingenomen, maar nog «zonder inhoudelijke specificaties».⁷⁰

De informateur ontving op 31 mei achtereenvolgens Rutte en Van Haersma Buma en de volgende dag Segers, Klaver en Pechtold. Op vrijdag 2 juni sprak de informateur Rutte en Van Haersma Buma gezamenlijk. Later die dag informeerde de informateur de Koning telefonisch over de voortgang. Tijdens het pinksterweekend onderhield Tjeenk Willink telefonisch contact met de vijf fractievoorzitters. Op dinsdagochtend 6 juni hervatte hij de besprekingen in de Stadhouderskamer. Achtereenvolgens ontving hij die dag Klaver en Segers, de fractievoorzitters van de twee voornaamste kandidaat-coalitiepartijen om aan te sluiten bij VVD, CDA en D66, die in de media sinds de verkiezingen «het motorblok» van het volgende kabinet werden genoemd. De informateur polste in gesprekken met Klaver en Segers op 6 juni tevens de haalbaarheid van een coalitie van VVD, CDA, D66, GL en CU. Deze ruime coalitiemeerderheid zou kunnen bijdragen aan een door Tjeenk Willink vaker bepleite minder strakke binding tussen kabinet en regeringsfracties.⁷¹ Klaver en Segers maakten echter duidelijk «onvoldoende perspectief» te zien in de vijfpartijvariant, aangezien zij getalsmatig niet

⁶⁶ Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 14, p. 1.

⁶⁷ Brieven Arib aan Tjeenk Willink van 30 mei 2017 in het formatiedossier.

⁶⁸ *Dagblad De Limburger*, 31 mei 2017.

⁶⁹ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/videos/2017/05/31/persconferentie-informateur-tjeenk-willink-31-mei-2017>.

⁷⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 25, p. 3.

⁷¹ Interview met Tjeenk Willink.

noodzakelijk waren voor een Kamermeerderheid. Segers achtte daarnaast, gezien de opstelling van Pechtold, het beginnen van onderhandelingen over een VVD–CDA–D66–CU «niet zinvol». Klaver daarentegen was bereid tot «verkenkend overleg» met VVD, CDA en D66.

Aan het einde van de middag sprak de informateur Rutte, Van Haersma Buma en Pechtold gezamenlijk, om hen te informeren over de door GL en CU ingenomen posities. Om te bezien of besprekingen tussen VVD, CDA, D66 en GL vruchtbaar zouden kunnen zijn, moest eerst worden onderzocht of het breekpunt van 15 mei – migratie – oplosbaar was. Hierover vond vervolgens van 6 tot en met 12 juni «verkenkend overleg» plaats tussen Tjeenk Willink, Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Klaver, onder meer ten huize van de informateur en op het Catshuis. Met het oog op het bereiken van een compromis inzake de migratieproblematiek werd onder meer advies ingewonnen van Jan-Willem Beaujean, plaatsvervangend directeur-generaal Internationale Migratie op Veiligheid en Justitie, die in 2016 betrokken was geweest bij de totstandkoming van de EU-overeenkomst met Turkije inzake de opvang van migranten.⁷² Beaujean kwam twee keer op het Catshuis om een feitelijke toelichting te geven over de «Turkije-deal».⁷³

Op de avond van 12 juni liet de informateur de Kamervoorzitter eerst telefonisch, vervolgens schriftelijk weten dat de pogingen om alsnog te komen tot een akkoord tussen VVD, CDA, D66 en GL om te kunnen beginnen aan formele coalitiebesprekingen, waren gestrand. Steen des aanstoets bleef de migratieproblematiek, waarop dezelfde partijen ook al op 15 mei waren gestuit. Uiteindelijk kon Klaver het «eindvoorstel» van Tjeenk Willink ten aanzien van afspraken tussen de EU en Noord-Afrikaanse landen niet aanvaarden. Rutte, Van Haersma Buma en Pechtold moesten daarop «met tegenzin» vaststellen dat verdere besprekingen geen zin hadden.⁷⁴

De informateur lichtte telefonisch ook de Koning in over de stand van zaken. Vervolgens gaf hij een persconferentie op het Catshuis, waar eerder die dag de besprekingen waren gestrand. Desgevraagd liet hij weten de breuk met GL te betreuren, maar zijn werk nog niet als afgerond te beschouwen. Hij had, zo stelde hij, immers nog slechts één variant beproefd. De brief die hij zou sturen aan de Kamervoorzitter was dus een «tussenverslag». Daarbij onderstreepte hij, met het oog op de grote uitdagingen die een nieuw kabinet te wachten stond, de wenselijkheid van een meerderheidscoalitie.⁷⁵

Naar aanleiding van het tussenverslag van de informateur debatteerde de Tweede Kamer op 13 juni over de stand van zaken in de formatie. Segers vulde in zijn inbreng in eerste termijn het tussenverslag van Tjeenk Willink aan op het punt van het oordeel van de CU over een coalitie van VVD–CDA–D66–CU: hij achtte onderhandelingen over deze variant niet zinvol omdat «voor deze optie de politieke wil bij D66 ontbrak». De CU sloot D66 dus niet uit.⁷⁶ Tjeenk Willink onderschreef deze aanvulling.⁷⁷ De informateur sloot zijn inbreng in het debat af met «een paar opmerkingen» over «de crisisverschijnselen die ook in de Nederlandse democratische rechtsstaat zichtbaar zijn», die verband hielden met «een crisis in de politiek». Het leidde tot een kritisch punt van orde van

⁷² Zie bijvoorbeeld: *de Volkskrant*, 14 juni 2017.

⁷³ Interview met Tjeenk Willink.

⁷⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 21, inclusief «Conclusies informateur met betrekking tot migratie (dd 12 juni 2017)».

⁷⁵ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/06/12/mededeling-informateur-tjeenk-willink-maandag-12-juni-2017>.

⁷⁶ Handelingen II 2016/17, nr. 86, item 23, p. 11.

⁷⁷ Handelingen II 2016/17, nr. 86, item 23, p. 12.

PVV-fractievoorzitter Wilders: «Niet iedereen is het met u eens en we hebben al helemaal geen behoefte aan een college.»⁷⁸ Na afloop informeerde Kamervoorzitter Arib de Koning schriftelijk over de uitkomst van het debat.

De informateur zette zijn werk de volgende ochtend voort met een onderzoek naar de «inhoudelijke gronden» achter de blokkades die diverse partijen opwierpen, waardoor meerderheidscoalities niet te vormen waren. Omdat voor de vorming van een meerderheidscoalitie VVD en CDA («hetzij afzonderlijk hetzij tezamen») nodig waren, vroeg de informateur op 14 juni Rutte en Buma naar de inhoudelijke motivatie achter hun beider blokkade ten aanzien van coalitievorming met de PVV. Hiertoe ontving hij achtereenvolgens Rutte en Van Haersma Buma in de Stadhouderskamer. Hij verzocht beiden de in deze gesprekken herhaalde onoverkomelijke bezwaren tegen coalitieonderhandelingen met de PVV in hun eigen woorden op schrift te stellen, hetgeen zij diezelfde dag ook deden. Beide brieven werden vervolgens vrijgegeven en later als bijlagen bij het eindverslag van de informateur gevoegd.⁷⁹ Datzelfde gold voor het door Roemer geaccordeerde verslag van diens gesprek met de informateur op 15 juni ten aanzien van door de SP uitgesloten regeringssamenwerking met de VVD.⁸⁰

Diezelfde dag, nadat hij de Kamervoorzitter had geïnformeerd over de stand van zaken,⁸¹ presenteerde de informateur in een persconferentie in de Oude Zaal zijn conclusie dat coalities met VVD/CDA en PVV en die met VVD en SP op inhoudelijke gronden afvielen. Vanuit zijn veronderstelling dat naarmate een coalitie bestond uit meer partijen de stabiliteit ervan afnam, achtte de informateur een onderzoek naar de door Roemer gesuggereerde variant CDA–D66–GL–SP–PvdA met eventuele (gedoog-)steun van CU, PvdD of 50PLUS niet direct voor de hand liggend, ook al vanwege de gebleken meningsverschillen tussen CDA/D66 en GL inzake de migratieproblematiek. De conclusie moest dus vooralsnog zijn dat een meerderheidscoalitie slechts te vormen was met CDA, VVD en D66 en een vierde partij. Die middag had hij nog een gesprek met Pechtold, om te verifiëren of D66 zich in deze conclusie kon vinden.⁸²

Na dit gesprek met Pechtold ontving de informateur Rutte, Van Haersma Buma en Pechtold gezamenlijk, om te bezien onder welke inhoudelijke voorwaarden zij een coalitie met een vierde partij wilden vormen. Deze vraag legden de drie vervolgens voor aan hun eigen fracties. De uitkomsten kwamen aan de orde in een volgende gezamenlijke bespreking op dinsdag 20 juni. Daarin kwamen de drie fractievoorzitters overeen dat het programma van de nieuwe meerderheidscoalitie «evenwichtig» zou moeten zijn en links en rechts verbinden, waardoor brede steun in beide Kamers verworven kon worden.

Die dag ontving Tjeenk Willink PvdA-fractievoorzitter Asscher, die onomwonden bevestigde dat zijn fractie «noodsituaties daargelaten» niet beschikbaar was voor regeringsdeelname. Asscher verwees daarbij vooral naar het enorme zetelverlies van zijn partij bij de verkiezingen, en het perspectief van de positie die zijn gereduceerde fractie inhoudelijk zou

⁷⁸ Handelingen II 2016/17, nr. 86, item 23, p. 14–15. Tjeenk Willink publiceerde zijn slotwoorden ook separaat: «Hoofdpijnen slotwoord in Kamerdebat over de tussenrapportage op 13 juni 2017»: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/16/slotwoord-in-kamerdebat-over-de-tussenrapportage-op-13-juni-2017>.

⁷⁹ Pechtold zou hebben aangedrongen op expliciete verklaringen van Roemer en Asser dat zij niet bereid waren tot deelname aan een coalitie met VVD, CDA en D66. Zie Borgman en Van Weezel 2018, p. 154–155.

⁸⁰ Interview met Tjeenk Willink. Zie hierover uitgebreider hoofdstuk 4.

⁸¹ Interview met Tjeenk Willink.

⁸² <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/15/inleiding-persconferentie-informateur-tjeenk-willink-op-15-juni-2017>.

innemen tegenover een in zijn ogen «rechts motorblok» van 71 zetels. Deze optie kwam hiermee dus te vervallen. Daarmee bleef feitelijk slechts VVD–CDA–D66–CU als enige realistische optie over. Op 21 juni ontving Tjeenk Willink daarom CU-fractievoorzitter Segers. Na afloop verklaarde Segers tegenover de pers dat hij bereid was aan te schuiven «als Pechtold dit een faire kans wil geven». Later die dag deelde de D66-fractievoorzitter telefonisch aan de informateur mee dat hij hiertoe bereid was. Aan de media liet Pechtold weten: «Wat mij betreft is de informatie die ik nu heb gekregen voldoende om te gaan kijken hoe we met deze vier partijen een stabiel kabinet kunnen vormen. [...] We zijn honderd dagen verder, er is veel gebeurd. Ik stel met u vast dat er de afgelopen weken door velen afstand is genomen van verantwoordelijkheid. [...] Als ik ergens aan begin, ga ik er volledig voor. Dan ga ik er ook een succes van maken. Ik hou niet van tussenacts.»⁸³ Die avond kreeg de toenadering tussen D66 en CU een zichtbare dimensie toen Pechtold en Koolmees in restaurant Garoeda de maaltijd gebruikten met Segers en diens beoogde secondant Carola Schouten. Tjeenk Willink belegde hierop een eerste gezamenlijke bespreking in de Stadhouderskamer voor vrijdag 23 juni. Tijdens dat overleg verklaarden Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers «zonder voorwaarden vooraf» mee te willen werken aan onderhandelingen voor «een stabiel en evenwichtig kabinet [...] dat mag rekenen op brede steun in de volksvertegenwoordiging». Tjeenk Willink rondde zijn werk vervolgens af met het inlichten van de overige fractievoorzitters over de op handen zijnde besprekingen tussen VVD, CDA, D66 en CU. Hij sprak hiertoe op maandag 26 juni in de Stadhouderskamer achtereenvolgens Klaver, Roemer, Asscher, Krol, Kuzu, Van der Staaij en Thieme; Baudet sprak hij telefonisch. In deze gesprekken kwam tevens aan de orde wat deze fracties zelf van belang achtten voor het vervolg van de kabinetsformatie. Wilders verklaarde geen behoefte te hebben aan een afsluitend gesprek met de informateur. Tijdens de bespreking met Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers op 27 juni rapporteerde de informateur over zijn gesprekken met de andere fractievoorzitters de dag ervoor en werd zijn concept-eindverslag besproken. Hij informeerde vervolgens op paleis Noordeinde Koning Willem-Alexander over de afronding van zijn werkzaamheden. Aan het begin van de avond overhandigde de informateur in de Oude Zaal zijn eindverslag aan Kamervoorzitter Arib, waarna hij een toelichtende persconferentie gaf.⁸⁴ In dit eindverslag vermeldde hij dat de fractievoorzitters van VVD, CDA, D66 en CU de voorkeur gaven aan «een informateur van VVD-huize», en dat zij hiervoor Gerrit Zalm hadden genoemd. Zalm was Minister van Financiën geweest in 1994–2002 en 2003–2007 en was in 1998 een van de informateurs van het kabinet-Kok II. Tjeenk Willink liet zijn eindverslag vergezeld gaan van een persoonlijke notitie, getiteld «Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig in de Overheid?» en eerder vermelde brieven van Rutte en Van Haersma Buma (14 juni) en het «Antwoord» van Roemer (15 juni).⁸⁵ Op 28 juni vond in aanwezigheid van Tjeenk Willink het Kamerdebat plaats over diens eindverslag als informateur. In de tweede termijn diende Rutte een motie in die de aanbevelingen uit dit verslag overnam:

⁸³ Zie o.a. het weblog van *NRC Handelsblad*: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/06/19/formatiegesprekken-gaan-dinsdag-verder-a1563618>.

⁸⁴ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/06/27/informateur-tjeenk-willink-biedt-verslag-aan-en-geeft-aansluitend-korte-toelichting>.

⁸⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 25.

«[...] kennisgenomen hebbende van het eindverslag van informateur Tjeenk Willink en het daarin opgenomen advies met betrekking tot de kabinetsformatie; neemt de inhoud van dit advies over; wijst de heer Zalm aan tot informateur met als opdracht om, met inachtneming van dit verslag, de mogelijkheid te onderzoeken van een kabinet bestaande uit VVD, CDA, D66 en ChristenUnie dat streeft naar brede steun voor zijn beleid in de volksvertegenwoordiging en hierover verslag uit te brengen aan de Kamer met een advies over de voortgang van de kabinets(in)formatie [...]»⁸⁶

De motie werd aangenomen met de steun van PvdA, GL, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA en CU. PVV, SP, PvdD, DENK en FvD stemden tegen.⁸⁷ Kamervoorzitter Arib informeerde de Koning vervolgens schriftelijk over de uitkomst van het Kamerdebat.⁸⁸

Informatie-Zalm

Op 28 juni, na afloop van het Kamerdebat over het eindverslag van Tjeenk Willink, ontving de Kamervoorzitter Zalm in de Stadhouderskamer om hem zijn opdracht te overhandigen. Ook werden werkafspraken gemaakt met betrekking tot faciliteiten en communicatie, zoals eerder met Schippers en Tjeenk Willink.⁸⁹ Vervolgens voerde informateur Zalm in de Stadhouderskamer het gebruikelijke gesprek met zijn voorganger, oud-informateur Tjeenk Willink. Aan het einde van de middag vond onder leiding van Zalm het eerste gezamenlijke overleg plaats tussen de vier partijen, die werden vertegenwoordigd door hun fractievoorzitters Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers, en hun secondanten Zijlstra (VVD)⁹⁰, Heerma (CDA), Koolmees (D66) en Carola Schouten (CU). Informateur en onderhandelaars bespraken hier hun agenda en werkwijze. Die avond gaf de nieuwe informateur een toelichting tijdens een persconferentie in de Oude Zaal. Het doel van de besprekingen was een «stabiel en duurzaam kabinet». Zalm kondigde aan dat de besprekingen «in beginsel» in de Stadhouderskamer gevoerd zouden worden, maar dat ook uitgeweken zou worden naar andere locaties. Ook zouden de onderhandelingen in de zomer een periode onderbroken worden, teneinde de betrokkenen enige tijd met hun naasten te gunnen. Daarentegen zouden, in tegenstelling tot de fase van de besprekingen tussen VVD–CDA–D66–GL, ook op vrijdagen besprekingen plaatsvinden. Ook kondigde de informateur aan dat thema's in «parallelactiviteiten» (in Zalms eindverslag «zijtafels» genoemd, ter onderscheid van de «hoofdtafel» in de Stadhouderskamer) voorbereid zouden worden door de Kamerfracties. De media zou hij informeren zodra daar aanleiding voor was; Zalm zag weinig in

⁸⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 26. In zijn eindverslag zou Zalm de formulering van de motie-Rutte aanvullen, aangezien deze vanwege het ontbreken van voorletters/voornaam van de beoogde informateur een tamelijk «at random» aanbeveling leek te doen. Zie: Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 34, p. 2.

⁸⁷ Handelingen II 2016/17, nr. 93, item 6, p. 1.

⁸⁸ Op maandag 3 juli bezocht Arib de Koning op de Eikenhorst ter nadere toelichting op het eindverslag van Tjeenk Willink en de uitkomsten van het Kamerdebat van 28 juni. Eerder was agendatechnisch niet mogelijk. E-mail Chris Breedveld 6 november 2018.

⁸⁹ Brieven Arib aan Zalm van 28 juni 2017 in het formatiedossier (201701013–201701014).

⁹⁰ Regelmatig (en vooral op vrijdagen) had Rutte andere verplichtingen voortvloeiend uit zijn premierschap. Zijlstra vertegenwoordigde op deze dagen de VVD.

nietszeggende persconferenties.⁹¹ Zalm zou «op gezette tijden» de Kamervoorzitter en de Koning op de hoogte stellen van de vorderingen.⁹² Mede op verzoek van de informateur en de CU ontvingen de partijen in de beginfase van de besprekingen in de Stadhouderskamer andermaal enkele deskundigen: DNB-president Klaas Knot, CPB-directeur Laura van Geest en de voorzitter van de Studiegroep Begrotingsruimte Manon Leijten (gezamenlijk, op 29 juni), SCP-directeur Kim Putters (29 juni en 5 juli) en SER-voorzitter Mariette Hamer (30 juni).

Op 10 en 11 juli vond het formatieoverleg plaats in het Johan de Witthuis aan de Kneuterdijk, op korte afstand van het Binnenhof.⁹³ Deze locatie was, zo berichtte het Bureau Woordvoering Kabinetformatie, gekozen vanwege de beschikbaarheid en de praktische faciliteiten – de aanwezigheid van een tuin werd als voorname pre gezien. In het vervolg van de formatie zouden VVD, CDA, D66 en CU er regelmatig terugkeren.⁹⁴

Op 12 en 13 juli lagen de onderhandelingen stil vanwege een privébezoek van de CU-onderhandelaars aan Berlijn.⁹⁵ Op 19 juli, vlak voordat de partijen de onderhandelingen onderbraken voor de aangekondigde zomervakantie, gaf Zalm op een korte persconferentie in de Oude Zaal een tussenstand. Veel inhoudelijke mededelingen kon hij niet doen. Hij erkende: «niets is zo deerniswekkend als een persconferentie van een informateur die nog niet klaar is». De radiostilte diende het einddoel: «Als je zeker wilt zijn dat er nooit een kabinet komt, dan is transparantie de oplossing.» Hij kondigde aan dat de besprekingen op 9 augustus zouden worden hervat. Zelf zou hij de tussenliggende weken werken aan «tekstvoorstellen».⁹⁶ Op basis van de besprekingen tot dan toe maakte Zalm «op eigen titel», maar met instemming van de fractievoorzitters, een «budgettaire opstelling». Die legde hij op 21 juli voor doorrekening voor aan het CPB.⁹⁷

Op de eerste dag na de hervatting van de besprekingen, 9 augustus, besprak Zalm de doorrekening van zijn cijferopstelling en zijn conceptteksten met de onderhandelaars. Later die dag ontvingen informateur en onderhandelaars in het Johan de Witthuis enkele deskundigen ten aanzien van de gaswinningsproblematiek: de inspecteur-generaal van Staatstoezicht op de Mijnen, Harry van der Meijden, manager *assets* van Gasunie Transport Services, Dick Zelhorst, en aansluitend de directeur-generaal Energie, Telecom en Mededinging van het Ministerie van Economische Zaken, Sandor Gaastra.

Op 16 augustus waren de vertegenwoordigers van de sociale partners, Hans de Boer (VNO-NCW) en Han Busker (FNV), te gast om te spreken over pensioenen en de arbeidsmarkt. Later die dag schoof andermaal Mariëtte Hamer (SER) aan. De formerende partijen gaven de sociale partners tot begin september om zelf tot een overeenkomst te komen op deze terreinen. Daarin slaagden zij niet; op 5 september waren achtereen-

⁹¹ <https://www.kabinetformatie2017.nl/kabinetformaties/k/kabinetformatie-2017/nieuws/2017/06/28/informateur-zalm-%E2%80%98komen-tot-een-stabiel-en-duurzaam-kabinet%E2%80%99>.

⁹² Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 2. Zalm informeerde Koning Willem-Alexander op 12 en 20 juli (beide keren telefonisch), 4 september (op de Eikenhorst) en 6 oktober (telefonisch).

⁹³ De onderhandelaars en de informateur meldden zich bij het Johan de Witthuis in vrijetijdskleding.

⁹⁴ Ook op 17, 18 en 19 juli en 9, 15–18, 22–23 en 30–31 augustus vonden de besprekingen plaats in het Johan de Witthuis. Overigens maakten tijdens de kabinetformatie van 2010 VVD, PvdA, D66 en GL incidenteel gebruik van deze locatie, toen zij in juli onderhandelden over een Paars Plus-kabinet. Zie: Bukman 2011 p. 90 en Rosenthal 2018, p. 362.

⁹⁵ Segers en Schouten bezochten daar een concert van U2.

⁹⁶ <https://www.kabinetformatie2017.nl/kabinetformaties/k/kabinetformatie-2017/nieuws/2017/07/20/zalm-goede-hoop-dat-formatie-moet-kunnen-lukken>.

⁹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 2.

volgens De Boer en Busker uitgenodigd in de Stadhouderskamer om de informateur en de onderhandelende partijen uitleg te geven waarom de pogingen van de sociale partners om tot een «sociaal akkoord» te komen was mislukt.

De breuk tussen de sociale partners gaf PvdA-fractievoorzitter Asscher aanleiding om tijdens de regeling van werkzaamheden op diezelfde 5 september een brief aan de informateur te vragen met uitleg over het mislukken van het sociaal overleg. Het verzoek kreeg brede steun, al vonden de woordvoerders van de onderhandelende partijen VVD, CDA en D66 alsook die van SGP en DENK dat de vraag eigenlijk gericht moest worden aan de verantwoordelijk (demissionair) Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – Asscher.⁹⁸ Zalm antwoordde slechts procedureel, met het doorsturen van een brief van VNO-NCW, MKB- en LTO-Nederland over deze kwestie en de verwijzing naar de toelichting. Voor overige vragen verwees hij naar het demissionaire kabinet.⁹⁹

Op 14 september schoven in de Stadhouderskamer de voorlieden van de decentrale overheden aan: namens de Vereniging Nederlandse Gemeenten Jan van Zanen (voorzitter) en Jantine Kriens (algemeen directeur), namens het Interprovinciaal Overleg Ank Bijleveld-Schouten (voorzitter) en Henry Meijdam (directeur) en namens de Unie van Waterschappen Hans Oosters (voorzitter) en Albert Vermuë (directeur). Op 22 september namen vertegenwoordigers van de vier grote steden (G4) – de locoburgemeester van Amsterdam Kajsa Ollongren,¹⁰⁰ burgemeester van Den Haag Pauline Krikke, burgemeester van Rotterdam Ahmed Aboutaleb en burgemeester van Utrecht Jan van Zanen – plaats aan de onderhandelingstafel in de Stadhouderskamer. Op 29 september verschaften ambtenaren van het Ministerie van Veiligheid en Justitie informatie over de migratieproblematiek.¹⁰¹

De onderhandelaars namen op 24 en 25 augustus (inclusief overnachting) hun intrek op landgoed De Zwaluwenberg, het hoofdkwartier van de inspecteur-generaal van de krijgsmacht te Hollandsche Rading bij Hilversum. Tijdens de kabinetsformatie van 2006/2007 zaten daar de onderhandelaars van CDA, PvdA en CU drie dagen bij elkaar onder leiding van informateur Herman Wijffels.

De lange duur van de kabinetsformatie noopte na de zomer tot afstemming over de rijksbegroting-2018. Hiertoe overlegde Zalm op 21 augustus met demissionair Minister van Financiën Dijsselbloem.¹⁰² De begrotingsbesprekingen leidden einde augustus tot spanningen in het demissionaire kabinet-Rutte II, omdat het PvdA-smaldeel de voorgenomen verhoging van lerarensalarissen al wilde opnemen in de rijksbegroting voor 2018, maar de VVD deze maatregel wilde verwerken in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet. Uiteindelijk kwamen VVD en PvdA op 30 augustus overeen dat het nieuwe kabinet een «substantieel bedrag» zou reserveren voor salarisverhoging van onderwijzers.

De Tweede Kamer wenste nader geïnformeerd te worden over de afstemming met betrekking tot de begrotingsbehandeling, hetgeen leidde tot verzoeken om informatie over de voortgang van de niet bij de onderhandelingen betrokken fracties. Op 25 augustus – de Kamer was nog met reces – bracht Kamervoorzitter Arib de informateur schriftelijk op de hoogte van de «wens» van de fracties van PVV, GL, SP en PvdA om een «voortgangsbericht». Deze fracties wilden meer duidelijkheid omtrent het

⁹⁸ Handelingen II 2016/17, nr. 98, item 8, p. 11–12.

⁹⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 29, met bijlage.

¹⁰⁰ Ollongren verving de ernstig zieke burgemeester Eberhard van der Laan, die op 5 oktober zou overlijden.

¹⁰¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 3.

¹⁰² Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 2.

tijdpad met het oog op de troonrede en de algemene beschouwingen over de nieuwe rijksbegroting in relatie tot het debat over de regeringsverklaring van het aanstaande kabinet.¹⁰³ In antwoord daarop schreef Zalm op 28 augustus dat het met het oog op de voortgang «niet aannemelijk» was dat er voor Prinsjesdag (19 september) een nieuw kabinet zou zijn.¹⁰⁴ Op 5 september besloot de Tweede Kamer de algemene beschouwingen over de rijksbegroting van 2018 voor onbepaalde tijd uit te stellen en later samen te voegen met het debat over de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet.¹⁰⁵

Naar aanleiding van de op 19 september door het demissionaire kabinet-Rutte II gepresenteerde rijksbegroting-2018, waarin een verhoging van het eigen risico in de zorg was opgenomen, vroeg GL-fractievoorzitter Klaver tijdens de regeling van werkzaamheden op 20 september een brief van de informateur waarin deze in zou gaan op de vraag wat de voornemens van de onderhandelende partijen waren met betrekking tot de hoogte van het eigen risico in 2018. Het verzoek was naar de mening van Klaver niet prematuur, omdat de verzekeraars de met dit eigen risico samenhangende hoogte van de premies mogelijk eerder moesten vaststellen dan de beëindiging van het nieuwe kabinet. Voor die avond stond een plenair debat over de hoogte van het eigen risico gepland. Klaver vroeg ook aanvullende feitelijke informatie aan de Minister van VWS. Klavers verzoek kreeg brede steun, maar de woordvoerders van CDA, D66, CU en VVD tekenden aan dat «het uiteraard aan de informateur en aan het ministerie [was] om te bepalen welke informatie zij aan de Kamer kunnen geven» (Mona Keijzer, CDA).¹⁰⁶

Zalm volstond met het doorsturen aan de Tweede Kamer (met afschrift aan de Eerste Kamer) van de brief die hij op 20 september had verzonden aan Minister van VWS, Schippers. In dat schrijven bracht de informateur de wens van de vier onderhandelende partijen over om het verplichte eigen risico in 2018 niet te verhogen. Vanwege de doorwerking van de hoogte van het eigen risico op de hoogte van de nominale premies van de verzekeraars verzocht Zalm namens de onderhandelende fracties Schippers een spoedprocedure in werking te stellen om «realisering van hun wens» door publicatie van de betreffende wetswijziging in het Staatsblad voor 1 oktober.¹⁰⁷

In navolging van de exercitie met betrekking tot het eigen risico vroeg PvdA-Kamerlid Henk Nijboer een dag later, 21 september – met het oog op deadlines voor toeslagen, het kindgebonden budget en enkele fiscale regelingen op 15 oktober – om een brief van de informateur met inlich-

¹⁰³ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 27. Volgens Kamervoorzitter Arib werd de belangstelling van de fractievoorzitters gevoed door een mededeling van informateur Zalm aan de «formatiebloggers» van de NOS op 10 augustus inzake het tijdpad (https://www.youtube.com/watch?v=C-xLCc_I8oQ) en de tweedaagse verplaatsing van de onderhandelingen naar De Zwaluwenberg. Mededelingen Arib, 14 november 2018.

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 28.

¹⁰⁵ Handelingen II 2016/17, nr. 98, item 8, p. 1.

¹⁰⁶ Handelingen II 2017/18, nr. 2, item 6, p. 1–2.

¹⁰⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 30. Het afschrift van de brief van Zalm aan Schippers van 20 september 2017 was niet als bijlage opgenomen, maar was raadpleegbaar via de site van de Tweede Kamer. Op 26 september debatteerde de Tweede Kamer plenair over het voorstel, dat die middag nog met bijna unanieme instemming werd aangenomen. (Handelingen II 2017/18, nr. 4, item 8, p. 1) 's Avonds debatteerde ook de Eerste Kamer over het voorstel, dat zonder stemming werd aangenomen. (Handelingen I 2017/18, nr. 1, item 5, p. 11) Tijdens het debat over diens eindverslag noemde Klaver het «afschrijfbriefje» van Zalm wel «het dieptepunt» in de spaarzame informatievervalsing van de informateur aan de Kamer. Zalm erkende daarop «dat de onderhandelaars het verzoek aan de Minister misschien beter zelf ter hand hadden kunnen nemen, hier in de Kamer, dan het via mij te laten lopen». Klaver benadrukte daarop dat dit niet voor herhaling vatbaar was. Zie: Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 26 en 34.

tingen of ook op deze regelingen veranderingen te voorzien waren voor 2018. Het verzoek kreeg steun van PVV, 50PLUS, DENK, SGP, GL en SP, waarop de voorzitter het verzoek doorgeleidde naar de informateur.¹⁰⁸ Zalm antwoordde de Kamer dat in tegenstelling tot de vaststelling van het verplicht eigen risico «er zover mij bekend geen andere wijzigingen in deze regelingen voorzien [zijn] dan het kabinet[-Rutte II] op 19 september 2017 heeft aangekondigd in de begroting voor 2018». De informateur wilde geen antwoord geven op de vraag of er aan de onderhandelings-tafel over werd gesproken.¹⁰⁹

De Kamer probeerde het niettemin nog een keer. Op 26 september verzocht GL-Kamerlid Buitenweg met het oog op de begrotingsbehandeling een brief van de informateur «met een soort indicatie van op welke begrotingen voor 2018 nog grote veranderingen te verwachten zijn». Die zouden aanleiding kunnen geven tot uitstel van behandeling van begrotingen. Andere fracties (SP en PVV) steunden wel het verzoek om informatie, maar wensten niet mee te werken aan eventueel uitstel van de begrotingsbehandelingen. Daarop trok Buitenweg dat deel van haar verzoek in.¹¹⁰ Het schriftelijke antwoord van de informateur vroeg om verder geduld van de Kamer: «de gevraagde indicatie» zou worden opgenomen in het regeerakkoord.¹¹¹

Een dag later grepen Kamerleden van de niet-onderhandelende fracties andermaal de regeling van werkzaamheden aan om te informeren naar de voortgang in de Stadhouderskamer. Nadat VVD-Kamerlid Mark Harbers het verzoek had ingediend tot uitstel van de algemene financiële beschouwingen tot na het aantreden van het nieuwe kabinet, reageerden de fracties verdeeld. De SP steunde uitstel niet. GL-woordvoerder Bart Snels kon het verzoek billijken, maar wilde wel diezelfde dag van de informateur een brief «waarin hij iets meer inzicht geeft in de planning rond de totstandkoming van het regeerakkoord» zodat de begrotingsbehandelingen gepland zouden kunnen worden. Ook D66, CDA, CU en (met tegenzin) SGP steunden het verzoek van Harbers. SP, PVV, DENK en 50PLUS wensten geen uitstel van de financiële beschouwingen.¹¹² Renske Leijten (SP) legde vervolgens in dezelfde regeling aan de Kamer het verzoek voor «om een debat met de informateur [...] over de voortgang van de formatie». De debataanvraag kreeg slechts steun van GL, 50PLUS en DENK: onvoldoende voor een meerderheid. Tony van Dijk (PVV) steunde de aanvraag niet «want dan gaat het alleen maar langer duren als we de heer Zalm een dag wegtrekken bij de onderhandelingen».¹¹³ Zalm stuurde de Kamer de volgende dag, 28 september, een korte reactie waarin hij verwees naar twee eerdere brieven (d.d. 28 augustus en 27 september). Voorts onderschreef Zalm Van Dijcks woorden van de dag ervoor.¹¹⁴

Nadat op voorstel van de VVD op 27 september de algemene financiële beschouwingen waren uitgesteld, diende Harbers tijdens de regeling van werkzaamheden van 4 oktober een voorstel in om *alle* begrotingsbehandelingen uit te stellen tot het nieuwe kabinet was aangetreden. De eerstvolgende begrotingen stonden al voor de week erna ingepland. Ook de andere drie onderhandelende partijen wensten uitstel tot na de regeringsverklaring, waarmee het een meerderheid had. SP, 50PLUS, SGP, PVV en DENK stemden er niet mee in. GL en PvdA steunden het voorstel

¹⁰⁸ Handelingen II 2017/18, nr. 3, item 7, p. 1–2.

¹⁰⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 31.

¹¹⁰ Handelingen II 2017/18, nr. 4, item 37, p. 2–3.

¹¹¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 32.

¹¹² Handelingen II 2017/18, nr. 5, item 6, p. 2–3.

¹¹³ Handelingen II 2017/18, nr. 5, item 6, p. 3–4.

¹¹⁴ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 33.

van de VVD, onder de conditie dat «het wel nodig is dat er dan volgende week een regeerakkoord ligt», om niet in tijdnood te komen.¹¹⁵ De «radiostilte» van de kant van de onderhandelaars en de informateur in de richting van de media werd ook na de zomerpauze gehandhaafd, al publiceerde het AD op 15 augustus passages uit een concepttekst over de zogeheten «voltooid leven-problematiek».¹¹⁶ Het zorgde kortstondig voor enige onrust onder de onderhandelende partijen. Pas vanaf einde september berichtten de media regelmatig gelekte voornemens van het nieuwe kabinet – zodanig zelfs, dat bij de presentatie van het regeerakkoord zowel de informateur als de Kamervoorzitter er hun leedwezen over uitspraken. Op vrijdag 6 oktober, toen de besprekingen het einde naderden, stonden de fractievoorzitters op het Binnenhof voor het eerst de pers wat langer te woord.

Midden september naderden de besprekingen over het budgettaire kader voltooiing. Zalm legde een nieuwe cijferopstelling van zijn hand ter doorrekening voor aan het CPB, dat op 22 september met de uitkomsten kwam. Het CPB rekende ook een volgende door de onderhandelaars goedgekeurde budgettaire opstelling door. In de eindfase bespraken de onderhandelaars ook de portefeuilleverdeling; resultaat van deze besprekingen was een verdeelsleutel 6–4–4–2 (ministersposten) en 3–2–2–1 (Staatssecretarissen). Over het herverdelen van enkele beleids-terreinen werden nog geen definitieve conclusies getrokken; dat zou in de formatiefase gebeuren. In zijn eindverslag zou Zalm verklaren dat hij niet verwachtte dat dit de afronding van de formatie zou belemmeren.¹¹⁷

Maandagochtend 9 oktober bereikten Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers overeenstemming over een conceptregeerakkoord. Dat werd vervolgens aan de betrokken fracties voorgelegd. Omdat de onderhandelaars gaandeweg de besprekingen hun fracties betrokken hadden bij de totstandkoming van het akkoord, leverde dat geen onoverkomelijke problemen op. De fracties namen niettemin de tijd voor bespreking van het akkoord. De VVD vergaderde in de Oude Raadzaal in Den Haag, de fracties van CDA en D66 bespraken het op de eigen partijbureaus in Den Haag en de CU was bijeen in een bijzaal van de Bethlehemkerk. In de loop van de avond gaven successievelijk alle vier fracties hun fiat, de VVD als laatste. Er waren slechts enkele wijzigingsvoorstellen van ondergeschikt belang en met name redactionele aard.

Deze werden de volgende ochtend, dinsdag 10 oktober, door de vier fractievoorzitters aan tafel bij de informateur in de Stadhouderskamer besproken. Aan het begin van de middag vond in de Oude Zaal de overhandiging van het eindverslag van informateur Zalm aan de Kamervoorzitter plaats; beiden voerden daarop kort het woord ten overstaan van de media. De informateur ging daarbij in op het vele lekken («sproeien») in de eindfase van de formatie alsook op de lange duur. Dat laatste was in zijn waarneming onder meer het gevolg van de inbreng vanaf de «zijtafels», die bijdroeg aan «de inschakeling van deskundigheid en verbreding van het draagvlak».¹¹⁸ Het regeerakkoord getiteld *Vertrouwen in de toekomst*, inclusief CPB-doorrekening, was vanaf dat

¹¹⁵ Handelingen II 2017/18, nr. 8, item 6, p. 1–3.

¹¹⁶ Tobias den Hartog en Jan Hoedeman, «Blauwdruk voor pijnpunten in Rutte III ligt al op de plank», *Algemeen Dagblad*, 15 augustus 2017.

¹¹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 3.

¹¹⁸ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/10/10/informateur-zalm-biedt-eindverslag-aan>. De fase-Zalm duurde 104 dagen. Nooit eerder in de formatiegeschiedenis duurde een fase met dezelfde (in)formateur en partijen aan tafel zo lang.

moment openbaar.¹¹⁹ Na de informateur en de Kamervoorzitter kregen achtereenvolgens Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers het woord, om het regeerakkoord kort toe te lichten.¹²⁰ Na afloop kregen journalisten, die een halfuur daarvoor de tekst van het regeerakkoord uitgereikt hadden gekregen, de gelegenheid om een-op-een-gesprekken te voeren met de vier fractievoorzitters.

Het eindverslag-Zalm sloot af met de conclusie van Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers dat «kan worden overgegaan tot de formatie van een kabinet bestaande uit VVD, CDA, D66 en CU dat streeft naar brede steun voor zijn beleid in de volksvertegenwoordiging». Daartoe kon volgens de vier fractievoorzitters «een formateur van VVD-huize» worden aangewezen; een taak waarvoor Rutte zich beschikbaar had gesteld. Het eindverslag sloot dan ook af met de aanbeveling aan de Tweede Kamer om Rutte «aan te wijzen als formateur en hem te belasten met de vorming van een kabinet bestaande uit VVD, CDA, D66 en CU met inachtneming van art. 43 van de Grondwet waartoe hij tijdig Z.M. de Koning informeert».¹²¹ Zalm verklaarde in zijn verslag tevens beschikbaar te zijn voor het Kamerdebat over dat eindverslag. Tijdens de regeling van werkzaamheden op de middag van 10 oktober stelde de Kamer dat debat vast voor donderdag 12 oktober. PVV-fractievoorzitter Wilders deed nog een poging om het debat over het eindverslag-Zalm («zo’n verschrikkelijk rapport») te vervroegen naar de avond van diezelfde 10 oktober. Met dat voorstel hoopte Wilders de geplande presentatie van de nieuwe coalitie en het regeerakkoord op televisie te doorkruisen. De PVV kreeg daarvoor slechts de steun van DENK.¹²²

Op 12 oktober debatteerde de Tweede Kamer over het eindverslag van de informateur. Pechtold toonde zich verheugd dat voor de tweede keer sinds de procedurewijziging in maart 2012 (en «dit keer tegen de achtergrond van een veel complexere verkiezingsuitslag») de Kamer erin was geslaagd een formatie onder haar regie tot een goed einde te brengen.¹²³ In zijn inbreng bekritiseerde Klaver de terughoudendheid van Zalm «met het informeren van de Kamer». Klaver vroeg zich af «hoeveel meer openheid is er gekomen ten opzichte van toen het nog bij de Koning lag?»¹²⁴ In zijn beantwoording benadrukte Zalm: «Onderhandelingsprocessen vergen vertrouwelijkheid en beslotenheid, zeker van de kant van de informateur. [...] Ik vermoed dat er altijd wel een issue zal blijven rond aan de ene kant de vertrouwelijkheid van de informatiefase en aan de andere kant de transparantie die je uit andere hoofde graag zou willen.» En: «Ik houd van beknoptheid. Als je niet meer te vertellen hebt dan nodig is, dan doe je het zo kort mogelijk.»¹²⁵

Ook Krol meende dat de Kamer in de fase-Zalm «weinig geïnformeerd» en «weinig betrokken» was. Van der Staaij vond eveneens dat het van de zijde van informateur Zalm «lang stil» was gebleven, ook in vergelijking

¹¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 3. De CPB-doorrekening was raadpleegbaar via de website van de Tweede Kamer. De voorzitter van de Eerste Kamer ontving afschrift van het eindverslag van de informateur. Eén maatregel was nog niet opgenomen in de versie van het regeerakkoord dat op 10 oktober werd gepresenteerd: de verlenging van de uitfasering van de Wet ter bevordering van het financieren van de eigen woning met eigen middelen (de «wet-Hillen») van twintig naar dertig jaar.

¹²⁰ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/10/10/regeerakkoord-gepresenteerd>.

¹²¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34, p. 4. Artikel 43 van de Grondwet luidt: De Minister-President en de overige Ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

¹²² Handelingen II 2017/18, nr. 10, items 25 en 26. Over het verzoek van Wilders werd hoofdelijk gestemd.

¹²³ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 20.

¹²⁴ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 26.

¹²⁵ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 34.

met zijn twee voorgangers. «Het lijkt nogal van de persoon van de informateur af te hangen hoe de informatievoorziening naar buiten wordt ingevuld. [...] Zou het niet goed zijn om daarin meer eenheid te krijgen?»¹²⁶ Zalm erkende dat «geworsteld» was met de omgang met de publiciteit. «Ik heb ervoor gekozen om te duiken zolang ik geen eindverslag aan de Kamer heb uitgebracht en ook niet allerlei persconferenties als informateur te geven. Dat kan je anders doen, maar dan zit je er toch ook een beetje mee dat je wel de pers te woord staat en eigenlijk niet je opdrachtgever inhoudelijk informeert. Dat vind ik ook een wat moeilijke figuur.» Zalm legde uit dat ook Schippers hem had geadviseerd de wekelijks persconferenties achterwege te laten. «Nou, dat lag mij wel.»¹²⁷

Asscher verzocht om beschikbaarstelling van «het archief van de informatie, met alle versies, stukken en onderliggende stukken» voorafgaand aan het debat over de regeringsverklaring, «zodat we ook een beetje kunnen kijken hoe zich dat heeft ontwikkeld». Asscher: «Iedereen is het ermee eens dat dat verstandig is: transparantie.»¹²⁸ Kamervoorzitter Arib wees er in dit verband op dat «het hele formatiedossier aan het eind van de formatie [...] naar de Kamer gaat. Ook voor de geschiedschrijving is het belangrijk dat alles rond het formatieproces wordt overhandigd.»¹²⁹ Rutte zegde toe om na afloop van de formatie en dus voor het debat over de regeringsverklaring, in de geest van de motie-Pechtold uit 2012, het formatiedossier naar de Kamer te sturen.¹³⁰

Klaver vroeg Zalm specifiek om, nu de onderhandelingen waren afgerond, onmiddellijke openbaarmaking van de lobbybrieven die hadden geleid tot het in het regeerakkoord opgenomen voornemen om de dividendbelasting – een maatregel die «in niemand's verkiezingsprogramma» stond – af te schaffen. Zalm kon zich geen lobbybrieven over de dividendbelasting herinneren. Rutte wenste er met het oog op de vertrouwelijkheid van de formatiebesprekingen niet op in te gaan.¹³¹

Naar aanleiding van vragen van diverse fracties kondigde voorzitter Arib aan dat zij het Nibud zou vragen om doorberekening van het regeerakkoord.¹³² In de tweede termijn diende Rutte, mede namens Van Haersma Buma, Pechtold en Segers, een motie in die de aanbevelingen uit het eindverslag van Zalm overnam:

«[...] kennisgenomen hebbende van het verslag van informateur Gerrit Zalm en het daarin opgenomen advies met betrekking tot de kabinetsformatie; neemt de inhoud van dit advies over; wijst Mark Rutte aan als formateur met als opdracht de vorming van een kabinet bestaande uit VVD, CDA, D66 en ChristenUnie [...]»¹³³

¹²⁶ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 31.

¹²⁷ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 37.

¹²⁸ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 27.

¹²⁹ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 35.

¹³⁰ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 39. Volgens Rutte behoorden tot het formatiedossier: «alle post die de onderhandelende partijen hadden ontvangen in de hele informatieperiode [en] alle uitgevraagde ambtelijke notities.» Asscher verzocht nog aanvullend of het dossier digitaal doorzoekbaar kon zijn.

¹³¹ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 34–35 en 39–40.

¹³² Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 43. Het Nibud (Nederlands Instituut voor Budgetvoorzichting) bood de berekeningen op 27 oktober aan de Kamer aan: Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 46. Tijdens het debat werd ook gevraagd om een analyse van de koopkrachteleffecten van het regeerakkoord door Sociale Zaken. Ook die bereikte de Kamer op 27 oktober: Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 47.

¹³³ Kamerstukken II 2017/18, nr. 35.

De motie-Rutte c.s. kreeg steun van de fracties van SP, PvdA, PvdD, 50PLUS, D66, VVD, SGP, CDA en CU; de fracties van PVV, DENK en FvD stemden tegen.¹³⁴ De Kamer nam tevens een motie-Klaver c.s. aan, waarin de aan te wijzen formateur gevraagd werd het Planbureau voor de Leefomgeving te vragen om de effecten van een aantal milieumaatregelen uit het regeerakkoord door te rekenen met het oog op het debat over de regeringsverklaring.¹³⁵ Ruim een week later zou de formateur dat verzoek inderdaad doen uitgaan.¹³⁶

Formatie-Rutte

Al tijdens het debat over het eindverslag-Zalm gaf Rutte inzicht in zijn planning als formateur-in-spe. Hij streefde naar een presentatie van het nieuwe kabinet op 26 oktober, waarna het debat over de regeringsverklaring kon plaatsvinden op 31 oktober en 1 november.¹³⁷ Later die dag ontving hij als formateur Van Haersma Buma, Pechtold en Segers in de Stadhouderskamer voor een bespreking over de agenda en werkwijze. Daarover gaf hij tekst en uitleg op een aansluitende persconferentie in de Oude Zaal. Daar maakte hij duidelijk dat de portefeuilles in beginsel al wel verdeeld waren, maar dat een en ander kon verschuiven als gevolg van de personele invulling. Vast stond dat Rutte zelf Minister-President zou worden, en dat elk van de drie andere coalitiepartijen een vicepremier zouden leveren. Dat werden niet Van Haersma Buma, Pechtold en Segers, die alle drie eerder al hadden besloten in de Kamer te blijven.¹³⁸ Vrijdagochtend 13 oktober vergaderde het demissionaire kabinet-Rutte II voor de laatste keer. Na afloop daarvan bezocht formateur Rutte paleis Noordeinde om Koning Willem-Alexander te informeren over de stand van zaken in de kabinetsformatie. De Koning had eerder op de ochtend achtereenvolgens Tweede Kamervoorzitter Arib, Eerste Kamervoorzitter Broekers-Knol en vicepresident van de Raad van State Donner ontvangen op de Eikenhorst.¹³⁹ Arib bezocht de Koning om hem te informeren over de uitkomsten van het Kamerdebat van 12 oktober en de aanwijzing van Rutte als formateur; Broekers-Knol en Donner spraken de vorst over staatsrechtelijke aspecten van de formatie.¹⁴⁰

¹³⁴ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 5, p. 1–2. De steun van de PvdD aan de motie-Rutte c.s. leek op gespannen voet te staan met de motie van fractievoorzitter Thieme waarin werd geconcludeerd dat informateur Zalm niet was geslaagd in zijn opdracht om de mogelijkheid te onderzoeken van een kabinet dat streeft naar brede steun voor zijn beleid in de volksvertegenwoordiging, aangezien VVD, CDA, D66 en CU slechts beschikten over «de kleinst mogelijke meerderheid in de Staten-Generaal». (Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 39) Deze motie-Thieme kreeg slechts steun van PvdD, DENK, PVV en FvD.

¹³⁵ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 37.

¹³⁶ Formatiedossier 201701492, Rutte aan Mommaas, 20 oktober 2017.

¹³⁷ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 40. In de formatie-2017 is ongemerkt een oud, enigszins curieus formatiegebruik verdwenen: de (vóór de procedurewijziging van 2012) vaste praktijk dat de formateur zijn opdracht «in beraad» neemt, vanuit de gedachte dat er formeel geen zekerheid is dat de formateur slaagt (Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 196–197). In 2012 werd het gebruik nog halfslachtig in acht genomen. Het eindverslag van de informateurs Kamp en Bos vermeldde dat Rutte bereid was de opdracht tot formatie in beraad te nemen, hetgeen de formateur in zijn eindverslag herhaalde. In het eindverslag van Rutte stond echter niet vermeld dat hij deze opdracht uiteindelijk wel had aanvaard, hetgeen bij het vaste gebruik hoorde. (Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 49.) In 2017 is er helemaal niet meer gerefereerd aan het «in beraad nemen».

¹³⁸ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/10/12/formateur-rutte-ontvangt-fractievoorzitters-en-aansluitend-persconferentie-donderdag-12-oktober-2017>.

¹³⁹ <https://www.koninklijkhuis.nl/actueel/nieuws/2017/10/12/koning-ontvangt-voorzitters-tweede-en-eerste-kamer-vice-president-raad-van-state-en-formateur-rutte>; https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20171013/voorzitter_eerste_kamer_ontvangen.

¹⁴⁰ Interviews met Broekers-Knol en Breedveld.

De werkzaamheden werden in de week van 16 oktober nog enkele dagen opgeschort vanwege het herfstreces. Rutte woonde van 19 tot en met 20 oktober een EU-top bij in Brussel. Op vrijdag 20 oktober ontving de formateur Van Haersma Buma, Pechtold en Segers voor een twee uur durende bespreking van de personele invulling van het kabinet. Later op de avond gaf het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie de departementale indeling en de samenstelling van het kabinet vrij. Op zaterdag 21 oktober ontving de formateur de kandidaat-vicepremiers Kajsa Ollongren (D66), Hugo de Jonge (CDA) en Carola Schouten (CU). Op 23 en 24 oktober sprak de formateur de andere kandidaat-bewindslieden. Tijdens deze gesprekken legde Rutte de kandidaten de vraag voor of zij zonder voorwaarden konden instemmen met het regeerakkoord; tevens besprak hij de «formeel vereisten» en «gedragsregels» met betrekking tot het minister- en staatssecretariatschap.¹⁴¹ Ondertussen vonden de gebruikelijke screenings van de kandidaten plaats.

Op 24 oktober vroeg Eerste Kamervoorzitter Broekers-Knol, mede op verzoek van het College van Senioren van de Eerste Kamer, schriftelijk aan de formateur opheldering over de invulling van de dubbele bezetting van de Ministeries van Justitie & Veiligheid, van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen en van Volksgezondheid, Welzijn & Sport. Broekers-Knol wees erop dat elk ministerie volgens artikel 44 van de Grondwet onder leiding staat van «een Minister», hetgeen uitsloot dat twee Ministers de leiding hadden.¹⁴² Impliciet zou Rutte op de vraag antwoord geven in zijn eindverslag, waarin hij duidelijk maakte dat het kabinet vier Ministers zonder portefeuille telde, waarvan er drie – respectievelijk de Minister voor Rechtsbescherming, de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en de Minister voor Medische Zorg – waren ondergebracht op elk van de genoemde ministeries.¹⁴³

Op woensdag 25 oktober legde Rutte zijn conceptverslag voor aan de fractievoorzitters Klaas Dijkhoff (VVD),¹⁴⁴ Van Haersma Buma (CDA), Pechtold (D66) en Segers (CU), die met de inhoud instemden. Daarop vond aan het einde van de middag in de RVD-zaal op het Ministerie van Algemene Zaken de constituerende vergadering van het nieuwe kabinet plaats.¹⁴⁵ Na afloop daarvan, aan het begin van de avond, overhandigde Rutte in de Stadhouderskamer zijn eindverslag aan de voorzitter van de Tweede Kamer, inclusief de portefeuillevverdeling.¹⁴⁶ Tevens informeerde hij, tijdens een onderhoud op paleis Noordeinde, de Koning over het resultaat van zijn formatiewerkzaamheden.

Eerder op die dag deed PVV-fractievoorzitter Wilders tijdens de regeling van werkzaamheden het verzoek om die avond een debat te houden over het eindverslag van de formateur, conform artikel 139b van het Reglement van Orde. Wilders wenste in een dergelijk debat bij motie de benoeming te voorkomen van de kandidaat-minister van Justitie en Veiligheid,

¹⁴¹ Dat laatste betreft onder meer «regelingen» van de bewindspersonen ten aanzien van «(neven-)functies en van onverenigbare financiële, zakelijke en andere belangen». De Minister-President informeerde de Kamer hierover op 1 november. Zie: Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 51.

¹⁴² Brief Broekers-Knol aan Rutte 24 oktober 2017. Zie: https://www.eerstekamer.nl/nieuws/20171025/eerste_kamer_vraagt_duidelijkheid.

¹⁴³ Zie: Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 43, p. 2.

¹⁴⁴ Klaas Dijkhoff, Tweede Kamerlid en demissionair Minister van Defensie, was op 24 oktober bij acclamatie door de VVD-fractie tot haar nieuwe voorzitter gekozen.

¹⁴⁵ PvdA-fractievoorzitter Asscher stuurde de formateur en de kandidaat-ministers ter bespreking in de constituerende vergadering nog een brief houdende het verzoek tot heroverweging van een bezuiniging van 100 miljoen op de wijkverpleegkundigen, een maatregel in het regeerakkoord. (Formatiedossier 201701599)

¹⁴⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 43; <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/10/25/formateur-rutte-biedt-eindverslag-aan>. De voorzitter van de Eerste Kamer werd een afschrift gezonden.

Ferdinand Grapperhaus. Eerdere uitlatingen van Grapperhaus over de omgang met jihadisten maakten hem in de ogen van Wilders ongeschikt voor dit ministerschap. Het verzoek van Wilders kreeg slechts de steun van FvD. Andere fracties vonden het beoordelen van een (kandidaat-) Minister vóór de beëdiging prematuur. Van der Staaij meende dat «de parlementarisering van de kabinetsformatie¹⁴⁷ haar eind [nadert]. Het parlement heeft steeds een informateur en een formateur aangewezen, maar nu, volgens artikel 43 van de Grondwet, is bij koninklijk besluit de Koning aan zet. In artikel 48 staat vervolgens dat de besluiten voor de benoeming van de Ministers worden medeondertekend door de Minister-President. De Kamer is achteraf aan zet om daar verantwoording over te vragen. Ik vind het dus toch een rare figuur om vooraf een debat te voeren over de benoeming, alsof de Kamer daarover gaat.»¹⁴⁸

Op donderdag 26 oktober vonden op paleis Noordeinde de benoeming en de beëdiging van het kabinet-Rutte III plaats. Bij koninklijk besluit werd tegelijkertijd ontslag verleend aan elf Ministers en alle Staatssecretarissen van het kabinet-Rutte II.¹⁴⁹ Aansluitend vond de sinds 1971 gebruikelijke bordesscène plaats. De NOS deed uitgebreid televisieverslag van alle plechtigheden. De kabinetsformatie had 225 dagen geduurd. Om half vijf in de middag vond de eerste officiële ministerraad van het nieuwe kabinet plaats. Die avond presenteerde het nieuwe kabinet zich in een tv-uitzending vanuit het Ministerie van Algemene Zaken.

De volgende dag zond Minister-President Rutte afschrift van het openbare formatiedossier aan de Tweede Kamer.¹⁵⁰ Op 1 november 2017 legde hij in de Tweede Kamer de regeringsverklaring af,¹⁵¹ waarna die dag en de volgende het debat hierover volgde, gecombineerd met de eerder uitgestelde algemene politieke beschouwingen.¹⁵² Datzelfde deed de Eerste Kamer op 4 en 5 december.¹⁵³

¹⁴⁷ Voor deze «parlementarisering» van de kabinetsformatie zie verder hoofdstuk 11.

¹⁴⁸ Handelingen II 2017/18, nr. 14, item 4, p. 3–5. Tijdens het debat over de regeringsverklaring, op 2 november, diende Wilders een motie van wantrouwen in tegen de Minister van Justitie en Veiligheid. (Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nr. 15) Deze kreeg afgezien van de PVV-fractie geen steun. Overigens diende Wilders ook moties van wantrouwen in tegen de Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Defensie, omdat ze behalve een Nederlandse ook een andere nationaliteit bezaten (Kamerstukken II 2017/18, 34 775, nrs. 12 en 13). Ook deze werden verworpen.

¹⁴⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 44.

¹⁵⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 45. Het betrof «de relevante stukken die tijdens de verkenning-, informatie- en formatiewerkzaamheden ter tafel zijn geweest» en «de aan de verkenner, informateurs en formateur toegezonden brieven, nota's en adviezen». Het dossier werd ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer. Op 15 november 2017 werden de stukken digitaal gepubliceerd op de website www.kabinetsformatie2017.nl. Voor het formatiedossier zie verder hoofdstuk 8.

¹⁵¹ Handelingen II 2017/18, nr. 16, item 2.

¹⁵² Handelingen II 2017/18, nr. 16, items 3 en 6, en nr. 17, items 2 en 5.

¹⁵³ Handelingen I 2017/18, nr. 10, item 3, en nr. 11, items 3, 6 en 7.

HOOFDSTUK 2 DE FASE VOORAFGAAND AAN HET KAMERDEBAT OVER VERKIEZINGSUITSLAG EN KABINETSFORMATIE

In maart 2012 was bij wijziging van het Reglement van Orde vastgelegd dat na verkiezingen de nieuwe Tweede Kamer, tijdens een plenair debat in de eerste week na haar installatie, een (in)formateur zou aanwijzen. Omdat het aangepaste reglementsartikel geen bepalingen bevatte die voorzagen in de invulling van de acht dagen tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe Tweede Kamer – waarin de Kiesraad de definitieve uitslag vaststelt en de Kamer de geloofsbrieven van de leden van de nieuwe Kamer controleert¹⁵⁴ – leidde dat bij critici van de procedurewijziging tot scepsis. Onder de oude procedure was de Koning al direct de dag van de verkiezingen begonnen met het inwinnen van adviezen, waarna binnen een of twee dagen de eerste informateur aan het werk kon gaan. De vrees bij sommigen was dat de eerste acht dagen verloren zouden gaan of wanorde zou ontstaan. Daarbij was de vraag hoe de nieuwe Kamer vanuit het niets in een plenair debat tot de aanwijzing van een (in)formateur met voldoende parlementair draagvlak zou moeten komen.¹⁵⁵

De gang van zaken in 2012

De bezorgdheid bleek onnodig. Kamervoorzitter Verbeet belegde een dag na de verkiezingen, op 13 september, een besloten overleg met de voorzitters van de nieuwe Kamerfracties. Op voorstel van de voorzitter van de grootste fractie, Rutte (VVD), werd daar diens partijgenoot demissionair Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Henk Kamp verzocht een verkenning uit te voeren ter voorbereiding op het debat van de nieuwe Tweede Kamer over de verkiezingen en de formatie. Kamp voerde vervolgens op 14 september gesprekken met alle fractievoorzitters, die in meerderheid wezen in de richting van een coalitie VVD-PvdA. In vervolgesprekken maakten de fractievoorzitters van VVD en PvdA Kamp duidelijk dat zij de voorkeur gaven aan een onderzoek door twee informateurs, waarbij zij Kamp zelf en oud-PvdA-leider Wouter Bos noemden. Dat nam Kamp vervolgens als advies op in zijn eindverslag.¹⁵⁶ De adviezen van de verschillende fractie(voorzitter)s waren als bijlagen bijgevoegd bij het eindverslag van de verkenner. Tijdens het debat direct na de installatie van de nieuwe Kamer, op 20 september, werd het voorstel van Kamp in de vorm van een motie-Rutte/Samsom door een meerderheid aangenomen.

De gang van zaken in 2017

De periode van de verkiezingen op 15 maart 2017 tot het debat van de nieuwe Tweede Kamer over de verkiezingen en de formatie werd op min of meer dezelfde wijze ingevuld als in 2012. Op de verkiezingsdag informeerde Tweede Kamervoorzitter Arib de lijsttrekkers van de partijen die in de Kamer gekozen zouden worden over haar voornemen om op de volgende middag een besloten overleg te houden waarin een verkenner zou worden aangewezen die het debat over de kabinetsformatie zou

¹⁵⁴ Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 26 en 31.

¹⁵⁵ Voor de kritiek en scepsis voorafgaand aan de formatie van 2012 zie: Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 13 en 15–16. Zie bijvoorbeeld ook: Jan Hoedeman en Remco Meijer, «Vrees voor chaos rond kabinetsformatie», *de Volkskrant*, 25 augustus 2012.

¹⁵⁶ Kamp hanteerde in zijn eindverslag consequent de term «(gewezen) lijsttrekkers», niet «fractievoorzitters». Zie: Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 1. Dat voorbeeld zou verkenner Schippers in 2017 volgen.

voorbereiden. In de periode voor de verkiezingen had Kamervoorzitter Arib bij de leiders van de partijen die in de peilingen het grootst waren gevraagd naar hun kandidaten voor het verkenningerschap. Zij wilde zich er van vergewissen dat deze zouden kunnen beschikken over voldoende draagvlak in de Kamer; bij voorkeur zou ze ook graag een vrouw als verkenner zien.¹⁵⁷

Op de dag na de verkiezingen, 16 maart 2017, kwamen de fractievoorzitters bijeen voor een door Arib voorgezeten overleg. Andermaal deed de voorzitter van de grootste fractie, Rutte (VVD), hier het voorstel een prominente partijgenoot te verzoeken een verkenning uit te voeren ten behoeve van het debat dat de nieuwe Kamer zou houden over de formatie. In 2017 werd dat demissionair Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Schippers, wiens kandidatuur voor het verkenningerschap door alle fractievoorzitters werd gesteund.¹⁵⁸ Tussen Kamervoorzitter en verkenner werden bij aanvang schriftelijke werkafspraken gemaakt betreffende verslaglegging, ambtelijke en facilitaire ondersteuning en de informatiepositie van de Kamer.¹⁵⁹ Dat was in 2012 niet het geval geweest.

Schippers voerde op 20 maart gesprekken met alle fractievoorzitters. Daarin zette zij haar werkwijze uiteen en won ze de standpunten van de fracties in over de voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag. De meeste fracties hadden daartoe een schriftelijk advies opgesteld, de posities van VVD, PvdD en 50PLUS werden naar aanleiding van het gesprek vastgelegd in door de staf van de verkenner opgestelde en door de betrokken fractievoorzitter geaccordeerde korte verslagen.¹⁶⁰ De adviezen van de fractievoorzitters wezen in meerderheid in de richting van onderhandelingen tussen VVD, CDA, D66 en GL; daarop richtten zich dan ook de vervolgesprekken van de verkenner. Gesprekken met de fractievoorzitters van PVV, VVD en CDA dienden om te verkennen of ook een coalitie met deze drie fracties realistisch was; dat bleek niet het geval. Op 23 maart stemden de fractievoorzitters van VVD, CDA, D66 en GL in met een «onderzoek naar de vorming van een stabiel kabinet dat berust op een coalitie van deze vier partijen». De vier fractievoorzitters maakten tevens duidelijk dat zij de voorkeur gaven aan een informatieopdracht aan Schippers zelf. Dat vermeldde verkenner Schippers ook in haar eindverslag van 27 maart, dat net als dat van verkenner Kamp in 2012 in de bijlage de adviezen van alle fractievoorzitters bevatte.¹⁶¹ Tijdens het Kamerdebat op 28 maart – de verkenning duurde langer dan de aanvankelijk beoogde acht dagen – werd de motie-Rutte c.s. die deze aanbeveling vervatte met meerderheidssteun aangenomen.

¹⁵⁷ Interview met Arib.

¹⁵⁸ Baudet wenste aanvankelijk andere opties voor te stellen, maar legde zich bij de opvatting van de overgrote meerderheid neer. Interview met Baudet.

¹⁵⁹ Formatiedossier, Overeenkomst verkenner E.I. Schippers en de Voorzitter 16 maart 2017.

¹⁶⁰ Aan het begin van de formatie van 2012 had geen van de fractievoorzitters een schriftelijk advies opgesteld ten behoeve van het eerste gesprek met verkenner Kamp. De posities van de fracties werden door de verkenner vastgelegd in korte verslagen. Zie: Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 1, p. 6–16.

¹⁶¹ Het door de ambtelijke staf van de Kamer ontwikkelde «Stappenplan» voorzag erin dat alle lijsttrekkers een schriftelijke verklaring zouden meenemen naar de gezamenlijke bespreking in de Rooksalon met daarin standpunten met betrekking tot de duiding van de verkiezingsuitslag, de coalitie-opties, de optie die als eerste zou moeten worden onderzocht, en wie dit onderzoek moest uitvoeren. Omdat hierover onder de fractievoorzitters voorafgaand aan de verkiezingen geen consensus bestond, is van dit voornemen afgezien. «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016; E-mail Frans van Dijk 13 september 2018.

Beoordeling betrokkenen

Over het algemeen zagen alle geïnterviewden de wijze waarop het Kamerdebat op grond van artikel 139a van het Reglement van Orde werd voorbereid – door een verkenner, die in een gezamenlijk overleg van de fractievoorzitters door de grootste fractie werd aangewezen – als passend en effectief. Alternatieve procedures werden, een enkele uitzondering daargelaten, niet geopperd.¹⁶² Eén fractievoorzitter wees nog op de staatsrechtelijk ingewikkelde figuur dat over de aanwijzing van de verkenner op 16 maart werd besloten door fractievoorzitters uit een Kamer die nog niet is geïnstalleerd – dat gebeurde immers pas op 23 maart – en die formeel die status nog niet hadden. De meeste anderen toonden begrip voor de praktische voordelen van de in 2012 en 2017 gekozen handelwijze, en stapten daarbij over de formeel-staatsrechtelijke bezwaren heen. De geïnterviewde fractievoorzitters beoordeelden de handelwijze van verkenner Schippers als correct en passend. Een van de fractievoorzitters stelde dat het nuttig is om bij aanvang van het gezamenlijk overleg op de dag na de verkiezingen de procedurele gang van zaken uiteen te zetten. In 2017 waren nogal wat fractievoorzitters bij de formatie betrokken die ook in 2012 al in functie waren (Rutte, Wilders, Van Haersma Buma, Pechtold, Roemer, Thieme, Krol, Van der Staaij), maar gezien de omloopsnelheid van politici kan die continuïteit – en daarmee de institutionele ervaring – een volgende keer ontbreken.¹⁶³ Enige voorlichting omtrent de procedure, zoals de voorzitter op 16 maart tijdens het overleg met de fractievoorzitters verstrekke, is dan passend.

Analyse en conclusies

De twee ervaringen volgens de procedure conform artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer – de kabinetsformaties van 2012 en 2017 – wijzen uit dat de werkwijze waarbij het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en de formatie wordt voorbereid door een persoon die door de voorzitter van de grootste fractie wordt gekandideerd en de goedkeuring krijgt van de andere fractievoorzitters, breed draagvlak heeft. Tevens was zij toepasbaar na twee verkiezingsuitslagen die nogal verschilden: in 2012 twee grote partijen, in 2017 meer versnipperd. Uit het feit dat de werkwijze voor de tweede maal niet op noemenswaardige bezwaren is gestuit blijkt tevens dat de conventie gehandhaafd wordt dat de grootste fractie het recht heeft een eerste voorstel te doen voor het begin van de kabinetsformatie. Dat was overigens al sinds 1977 het geval.¹⁶⁴ Vanzelfsprekend is het wel noodzakelijk dat het voorstel van die grootste fractie om de formatieprocedure te starten moet kunnen rekenen op een meerderheid in de (nieuwe) Kamer – zoals dat de facto bij de benoeming van een (in)formateur door de Koning ook altijd het geval was geweest.

In het licht van de bepaling in het eerste lid van artikel 139a van het Reglement van Orde dat dit Kamerdebat tot doel heeft het aanwijzen van

¹⁶² Voor de voorstellen in dit verband van Baudet (FvD): zie hoofdstuk 3.

¹⁶³ Interview met Pechtold.

¹⁶⁴ Van Baalen/Van Kessel (red.) 2016, p. 526–527. Ook eerder al, vanaf 1917, kreeg de grootste fractie feitelijk steeds het initiatief in de formatie. Dat die soms om moverende redenen af kon zien van de claim op het eerste (in)formateurschap, doet daar niets aan af. Zo liet de RK Staatspartij in de tweede helft van de jaren twintig en de jaren dertig om redenen van coalitiepolitiek het formateurschap aan partijleiders van de ARP (Colijn) en CHU (De Geer). In een enkel geval kon de claim van de grootste fractie niet verzilverd worden wegens gebrek aan meerderheidssteun. Dat was bijvoorbeeld het geval na de verkiezingen van 1971. De PvdA was toen weliswaar de grootste geworden, maar kreeg voor de kandidatuur van Den Uyl voor het formateurschap geen meerderheid in de Kamer.

«een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs [...] en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen» is het overigens opmerkelijk dat een aantal fracties (PVV, D66, GL, SP, 50PLUS, DENK) in de schriftelijke advisering aan de verkenner op 20 maart geen indicaties gaf over de (naam, profiel of achtergrond van de) aan te wijzen informateur.¹⁶⁵

Blijkens het eindverslag van verkenner Schippers deden de voorzitters van deze fracties tijdens de gesprekken met haar alsnog hierover uitspraken.¹⁶⁶

Zowel in 2012 als in 2017 is de verkenning gebruikt om ten behoeve van het debat over de verkiezingsuitslag een voorstel te formuleren, waarin de naam of namen van de informateur(s) en de bijbehorende opdracht geconcretiseerd zijn. Tevens is van belang dat de verkenner meerderheidssteun heeft verzekerd voor dit in het eindverslag opgenomen advies aan de Tweede Kamer, zodat de afloop van dit debat min of meer gegarandeerd is.

Omdat het in 2017 langer duurde om tot dit meerderheidsvoorstel te komen, vond het debat over de verkiezingsuitslag ook later na de verkiezingen plaats dan in 2012. Het reglementsartikel voorziet hier ook in: het debat over de verkiezingsuitslag dient plaats te vinden «[o]nverwijld na de installatie van een nieuw verkozen Tweede Kamer, *maar uiterlijk een week na de installatie* [...]». Dat betekent dat het Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde in 2017 uiterlijk op 30 maart had moeten plaatsvinden, hetgeen gebeurd is. Overigens voorziet het reglementsartikel ook in de eventualiteit dat er ook op die uiterste datum nog geen meerderheidsvoorstel voor de aanwijzing van een of meer (in)formateur(s) met bijbehorende opdracht is: «Indien dat doel niet in de desbetreffende vergadering kan worden bereikt, besluit de Kamer daarover *in een volgende vergadering, zo spoedig als dat mogelijk is*». Hier voorziet het reglement dus feitelijk in een onbepaalde termijn.¹⁶⁷ Het ligt echter voor de hand dat de fractievoorzitters binnen de daartoe in het reglementsartikel genoemde termijn tot een vervolgstap willen komen. De in 2012 en 2017 gehanteerde werkwijze is in meerdere opzichten passend. Aangezien de nieuwe Kamer nog niet is geïnstalleerd, kan nog geen sprake zijn van een opdracht van de Tweede Kamer in het kader van de kabinetsformatie. In plaats daarvan vraagt de voorzitter van de «oude» Tweede Kamer namens de voorzitters van de in de Kamer gekozen (maar nog niet beëdigde) fracties een verkenner het plenaire debat van de nieuwe Tweede Kamer voor te bereiden, zodat de tijd tot het debat over de kabinetsformatie niet verloren gaat. Bovendien kan de Kamer dan debatteren aan de hand van de verkenning en de daaruit voortvloeiende concrete aanbeveling in de richting van de aanwijzing van een of meer informateurs. Gezien de staatsrechtelijke beperkingen die veroorzaakt worden door de genoemde transitieperiode van acht dagen¹⁶⁸ tot aan de installatie van de nieuwe Tweede Kamer lijkt met de in 2012 gekozen en in 2017 herhaalde werkwijze een goede oplossing gevonden te zijn. In vergelijking met de werkwijze in de era voor 2012 valt nog een kleine praktische verbetering te realiseren, die raakt aan de transparantiedoelstelling van de reglementsherziening van 2012. Van 1971 tot en met 2010 was het gebruik dat de schriftelijke adviezen van de fractievoorzitters aan

¹⁶⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 1, p. 7–20.

¹⁶⁶ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 1, p. 4.

¹⁶⁷ Van den Berg noemde dit eerder een van de «openstaande achterdeurtjes» van het nieuwe reglementsartikel. Zie: Van den Berg 2012, p. 80.

¹⁶⁸ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties overweegt om, met het oog van verruiming van de tijd om de officiële verkiezingsuitslag vast te stellen, om het aantal dagen tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe Kamer weer op 13 dagen te stellen. Dat was tot 2002 ook al het geval.

de Koning onmiddellijk nadat ze ten paleize waren uitgebracht openbaar gemaakt werden. Tijdens de formaties van 2012 en 2017 werden de adviezen van de fractievoorzitters pas officieel openbaar bij de publicatie van het eindverslag van de verkenner. In 2012 was dat vier dagen nadat ze waren uitgebracht, in 2017 zeven dagen. Overigens publiceerden de meeste fracties in 2017 het uitgebrachte advies vrijwel onmiddellijk op internet. Het moet realiseerbaar zijn om die adviezen aan de verkenner onmiddellijk langs formele kanalen vrij te geven.

Aanbevelingen

- De in 2012 en 2017 gevolgde werkwijze – de dag na de verkiezingen wijzen de voorzitters van de nieuwe fracties in een vertrouwelijk overleg onder leiding van de Tweede Kamervoorzitter op voordracht van de voorzitter van de grootste fractie een verkenner aan, die voor het Kamerdebat volgens 139a van het Reglement van Orde een voorstel doet – is voor herhaling vatbaar.
- Het is zinvol dat de voorzitter van de Tweede Kamer bij aanvang van het overleg tussen de fractievoorzitters de dag na de verkiezingen kort de formatieprocedure uiteenzet, zoals ook in 2017 is gebeurd.
- Het verdient aanbeveling dat de door de fractievoorzitters aan de verkenner uitgebrachte adviezen direct gepubliceerd worden door de Tweede Kamer en/of het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie.

HOOFDSTUK 3 BESLUITVORMING IN DE TWEDE KAMER OVER DE AANWIJZING VAN DE (IN)FORMATEUR

Vanaf 2012 wijst de Tweede Kamer de informateur aan. Waar echter na de verkiezingen van dat jaar linea recta en in hoog tempo werd afgekoerst op de enig mogelijke tweepartijencoalitie (van VVD en PvdA) bleek op de verkiezingsavond van 15 maart 2017 al dat voor een meerderheidscoalitie deze keer minstens vier partijen nodig waren. Daarmee lag al meteen een bijzonder complexe formatie in het verschiet en daarmee een serieuze tweede testcase of de Kamer met het nieuwe Reglement van Orde om zou kunnen gaan.

In 2017 zou de Tweede Kamer viermaal een informateur aanwijzen (tot tweemaal toe Schippers, die eerst ook als verkenner optrad, Tjeenk Willink en Zalm) en daarna eenmaal een formateur (Rutte) – dat alles in een formatie die het duurrecord van 1977 verbrak: duurde de formatie toen 208 dagen, nu verliepen er 225 dagen van de verkiezingen op 15 maart tot de benoeming van de nieuwe ministersploeg op 26 oktober.

Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2012

Na de verkiezingen van 12 september 2012 kon de nieuwe Tweede Kamer op 20 september meteen het in artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer voorgeschreven debat over de verkiezingsuitslag houden: in de tussenliggende periode had Kamp zijn verkenning uitgevoerd. VVD-fractievoorzitter Rutte diende met PvdA-leider Samsom een motie in waarmee Kamp en Bos tot informateur werden aangewezen; op 29 oktober keurden de fracties van VVD en PvdA het regeerakkoord goed; op 31 oktober wees de Kamer Rutte tot formateur aan; op 5 november stond de regeringsploeg op het bordes. Met 54 dagen duurde de formatie toen even lang als die van 1986. Voor een snellere formatie na verkiezingen moet worden teruggeslagen tot 1967, toen er 49 dagen verstreken van de verkiezingen tot de beëindiging.

In de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 werden twee kleine aanpassingen aanbevolen in artikel 139a van het Reglement van Orde. De Kamer nam beide over. Ten eerste kwamen in de tekst van het toenmalige artikel het door de Kamer *aanwijzen* en het *benoemen* van een (in)formateur beide voor. Voorgesteld werd dit te uniformeren tot het eerste: ook in dit rapport wordt daarom steeds gesproken van het aanwijzen en niet van het benoemen van een informateur. De tweede aanbeveling was om de stemprocedure in de artikelen 69 tot en met 73 van het Reglement hierop van toepassing te verklaren. Deze artikelen hebben betrekking op «stemmingen over zaken». Zo wordt bij een stemming over een motie waarin een informateur wordt voorgesteld van alle fracties (en/of leden) duidelijk of zij daarvoor of daartegen zijn, zoals te doen gebruikelijk bij moties. De daaropvolgende artikelen, 74 tot en met 89, hebben betrekking op «stemmingen over personen»: dan is het stemgedrag van elk lid geheim en geschiedt het stemmen met stembriefjes waarop Kamerleden elke willekeurige naam kunnen invullen. Die procedure wordt bijvoorbeeld gevolgd bij de stemming over een nieuwe Kamervoorzitter.¹⁶⁹

Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017

Op 23 maart werd de nieuw verkozen Tweede Kamer geïnstalleerd. Conform artikel 139a moest het debat over de verkiezingsuitslag «onverwijld» daarna plaatsvinden. Schippers had waarnemend Kamervoorzitter

¹⁶⁹ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 37, p. 73–74.

Arib echter laten weten wat meer tijd nodig te hebben voor haar eindverslag. Dat presenteerde zij op 27 maart; een dag later debatteerde de Kamer daarover. Dat was nog binnen de in artikel 139a vermelde termijn op grond waarvan dit debat moet plaatsvinden: «uiterlijk een week na de installatie». Uit het eindverslag van de verkenner werd duidelijk dat de adviezen die de fractievoorzitters haar op 20 maart hadden gegeven sterk uiteenliepen en dat er een complexe politieke situatie was ontstaan. Om dat te illustreren kan deze schematische samenvatting van de adviezen dienen:

Tabel 1: adviezen van de fractievoorzitters op 20 maart

Fractie:	Zetels:	Informateur (uit):	Coalitie:	Niet in coalitie:
VVD	33	in elk geval één (VVD)	VVD, CDA, D66, ? ¹	PVV
PVV	20		VVD, PVV, CDA, 50PLUS, SGP, FvD	
CDA	19	VVD		
D66	19		VVD, CDA, D66, GL	PVV
GL	14	één of meerdere	«meerdere opties»	
SP	14		«zo progressief mogelijk»	
PvdA	9	VVD	«zo progressief mogelijk»	
PvdD	5	Winsemius of Nijpels	VVD, D66, GL, CU, PvdD (en evt. PvdA)	
CU	5	VVD	VVD, ?	
50PLUS	4		VVD, ?	
DENK	3		eerst: CDA, D66, GL, SP, PvdA, CU dan: VVD, CDA, D66, GL dan: VVD, CDA, D66, PvdA	
SGP	3	VVD	«centrum-rechts»	
FvD	2	formateur: Omtzigt	zakenkabinet (inclusief elf namen)	VVD, CDA, D66 en GL/CU is «onverstandig»

¹ Een vraagteken betekent dat dit in het advies open is gelaten. In dit voorbeeld: de VVD gaf aan een coalitie te willen waar in elk geval VVD, CDA en D66 deel van uitmaakten.

In haar eindverslag concludeerde Schippers dat een coalitie van VVD, CDA, D66 en GL de enige was die – «thans» – onderzocht kon worden. De vier betreffende fractievoorzitters hadden haar daarvoor genoemd en ze was beschikbaar.¹⁷⁰

In de motie waarmee de Kamer haar op 28 maart tot informateur aanwees viel een aantal zaken op. Op advies van Van der Staaij (SGP) nam Rutte er expliciet in op dat Schippers de beoogd informateur was, en niet alleen dat haar advies werd overgenomen. Haar opdracht stond overigens niet in de motie vermeld: daarvoor werd wél volstaan met een verwijzing naar het advies, al kan betoogd worden dat de door haar specifiek te onder-

¹⁷⁰ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 1.

zoeken coalitie ook blijkt uit de ondertekenaars (Rutte, Van Haersma Buma, Pechtold en Klaver).

Tot slot vermeldde de motie dat de Kamervoorzitter én de Koning «met een zekere regelmaat» moesten worden geïnformeerd over de voortgang en werd er in uitgesproken dat er «met de informateur afspraken gemaakt worden over de communicatie». Tegen de aanwijzing van Schippers tot informateur stemden PVV, Forum voor Democratie, PvdD, SP en ook de SGP.¹⁷¹

Toen de onderhandelingen tussen VVD, CDA, D66 en GL op 15 mei stukliepen op het migratiedossier werden in hoog tempo de benodigde vervolgstappen gezet. Op 16 mei sprak Arib weer gezamenlijk met alle fractievoorzitters, mede om het draagvlak voor een voortgezet informateurschap van Schippers te peilen.¹⁷² De volgende dag vond een Kamerdebat op grond van artikel 139a plaats. Schippers vermeldde in haar eindverslag geen nieuwe informateur. In de tweede termijn van het debat diende Rutte – deze keer als enige ondertekenaar – een motie in waarin weer de betreffende passage uit het eindverslag werd overgenomen, en werd voorgesteld Schippers (wederom) tot informateur aan te wijzen. Als opdracht gold nu de traditionele formule (van voor 2012) waarmee een onderzoek naar een meerderheidskabinet bedoeld werd: onderzoeken wat er nodig was «voor de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal». De passages over het op de hoogte houden van de Kamervoorzitter en de Koning, en over het maken van de afspraken over de communicatie, ontbraken nu. Alleen de SP en FvD stemden tegen deze herbenoeming van Schippers.¹⁷³

Nadat Schippers wederom met alle partijen had gesproken leek de kabinetsformatie in een impasse te zitten. In haar eindverslag op 29 mei bepleitte ze een «gerichte tussenstap». Minister van Staat Tjeenk Willink had zich beschikbaar gesteld als volgende informateur, als de Kamer dat op prijs stelde. Schippers vermeldde niet welke partijen op dat moment al akkoord waren gegaan met hem als informateur.

De Kamer debatteerde over dat eindverslag op 30 mei. De formulering van de motie die Rutte in tweede termijn indiende vertoonde sterke overeenkomsten met die van 17 mei; het grootste verschil was dat niet langer werd gesproken van een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal: Tjeenk Willink moest de mogelijkheden onderzoeken voor «een kabinet dat *in voldoende mate* op steun in de volksvertegenwoordiging kan rekenen». Dat was (voor 2012) de traditionele formule die duidde op een ruimere opdracht, die in de motie dan ook als volgt werd toegelicht: Tjeenk Willink moest «zowel de mogelijkheden van een meerderheidskabinet als een minderheidskabinet in welke vorm dan ook» onderzoeken. Alleen de fracties van PVV en FvD stemden tegen zijn aanwijzing tot informateur.¹⁷⁴

Tjeenk Willink bracht op 27 juni zijn eindverslag uit. Dat wees in de richting van een kabinet van VVD, CDA, D66 en CU. Die vier fracties hadden Zalm genoemd als de beoogde volgende informateur om deze specifieke coalitie te onderzoeken, schreef hij. Op 28 juni debatteerde de Kamer over dit eindverslag en weer was het Rutte die in tweede termijn een motie indiende waarin deze specifieke opdracht voor Zalm werd vastgelegd. Hoewel deze coalitie slechts over één zetel meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer beschikte stond in de opdracht dat

¹⁷¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 2 en 5; Handelingen II 2016/17, nr. 60, item 10, p. 1.

¹⁷² Interview met Arib.

¹⁷³ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 8 en 9; Handelingen II 2016/17, nr. 76, item 10, p. 1.

¹⁷⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 19 en 20; Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 14, p. 1.

het te vormen kabinet «streeft naar brede steun voor zijn beleid in de volksvertegenwoordiging». Deze keer stemden de fracties van PVV, SP, PvdD, DENK en FvD tegen en de overige voor.¹⁷⁵

Na geruime tijd – zelfs het langste informateurschap uit de parlementaire geschiedenis – overhandigde Zalm op 10 oktober zijn eindverslag met het regeerakkoord aan Arib. In dat eindverslag vermeldde hij Rutte als formateur. Op 12 oktober debatteerde de Kamer over Zalms eindverslag. Nu waren het weer de vier fractievoorzitters van de beoogde coalitie die de motie indienden waarin werd voorgesteld Rutte tot formateur aan te wijzen. Ook werd in de motie het advies van de scheidend informateur weer overgenomen. De fracties van PVV, DENK en FvD stemden tegen.¹⁷⁶

Beoordeling betrokkenen

Net als in 2012 werd in de kabinetsformatie van 2017 de volgende (in)formateur steeds vermeld in het eindverslag van de voorafgaande verkenner of informateur. Daarop was één uitzondering: in haar eindverslag van 16 mei beval Schippers niet zichzelf aan om weer informateur te worden.

Een aantal fracties had moeite met deze vermelding van de beoogde volgende informateur, zo bleek in het debat op 30 mei waarin Tjeenk Willink werd aangewezen tot informateur. Wilders meende dat het hele debat sowieso overbodig was omdat diens aanwijzing al vooraf vast zou staan, en Krol zei te hopen «dat het geen vast gebruik wordt dat de vertrekkende informateur de volgende aanwijst».¹⁷⁷

Bijna alle andere fractievoorzitters hadden begrip voor de praktijk die zich in 2012 ontvouwde en in 2017 bestendigde, zo bleek tijdens de gesprekken. Ofschoon de Kamer de (in)formateur aanwijst is het volgens hen een illusie dat die naam in een openbaar Kamerdebat pas voor het eerst zou kunnen worden genoemd. Dat zou volgens hen schijnopenheid zijn. Daarom werd aan het eind van een informatieronde aan in elk geval de toekomstig onderhandelende fractievoorzitters (voor zo ver duidelijk was welke dat zouden zijn) instemming gevraagd met de keuze van de volgende informateur. De vertrekkende informateur (of verkenner) zette die naam dan in zijn of haar eindverslag, zodat ook de overige fracties enige tijd hadden om zich voor te bereiden op de stemming over die volgende (in)formateur. De aanwijzing in het Kamerdebat was een formaliteit als de meerderheid, bestaande uit de partijen die wilden gaan onderhandelen, zich verenigd hadden op een naam.

Hoewel de grootste partij vaak de eerste informateur mag leveren blijkt uit de tabel dat dat op 20 maart nog niet vanzelfsprekend was. Zo wenste GL naast een informateur afkomstig uit de VVD ook een informateur afkomstig uit GL.¹⁷⁸ De vier toen beoogde coalitiefracties verenigden zich echter voorafgaand aan het debat van 28 maart toch op één informateur in de persoon van Schippers, wier aanwijzing in dat debat geformaliseerd werd.

Eén fractie had in dit geheel een andere opvatting. FvD was de enige fractie die consequent tegen de aanwijzing van elke (in)formateur stemde. Baudet bepleitte dan ook een heel ander systeem om de Kamer een (in)formateur te later aanwijzen. Daarin zou de Kamer moeten kunnen kiezen uit meerdere kandidaten voor het (in)formateurschap, in een

¹⁷⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 25 en 26; Handelingen II 2016/17, nr. 93, item 6, p. 1.

¹⁷⁶ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34 en 35; Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 5, p. 1–2.

¹⁷⁷ Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 13, p. 3 en 11.

¹⁷⁸ Interview met Klaver.

stemprocedure vergelijkbaar met die voor het Kamervoorzitterschap: een geheime stemming, zo nodig in meerdere rondes.¹⁷⁹

In de gesprekken kwam tot slot regelmatig naar voren dat sommige fracties alleen om zwaarwegende redenen tegen een voorgedragen informateur zouden stemmen, ook als zij zelf geen onderdeel zouden uitmaken van de op dat moment beoogde coalitie.

Analyse en conclusie

Het bleek op zichzelf een werkbare praktijk dat de scheidend verkenner of informateur zijn of haar opvolger vermeldt in het eindverslag. Hoewel een aantal fracties hier bedenkingen bij had werd deze systematiek door vrijwel iedereen geaccepteerd als onvermijdelijk.

Een mogelijkheid om tot meer transparantie bij de aanwijzing van een informateur te komen – in de geest van artikel 139a van het Reglement van Orde – is nog dat een scheidend verkenner of informateur in het eindverslag duidelijk maakt welke fracties de kandidaat steunen die hij of zij noemt als opvolgend informateur; dat gebeurde in 2017 niet steeds. Dat het vermelden van de opvolgend informateur in 2017 werkte blijkt eruit dat bij elke stemming over de aanwijzing van een kandidaat-(in)formateur niet alleen de op dat moment beoogde coalitiefracties – voor zo ver bekend – voor de betreffende motie stemden, maar steeds nog minstens vier andere fracties.

Het minst gedragen was de steun voor het besluit op 28 maart om Schippers tot informateur aan te wijzen, en voor het besluit op 28 juni om Zalm aan te wijzen: in beide gevallen waren daar vijf fracties tegen (beide keren 44 zetels vertegenwoordigend). Dat betrof ook precies de twee keren dat een informateur werd aangewezen met een opdracht om een specifieke coalitie te onderzoeken. Kennelijk kan een aldus gemaakte keus voor een beoogde coalitie bij de oppositie-in-wording ook een reactie ontlokken in de vorm een stem tegen de beoogd informateur.

Het meest gedragen was de steun voor de aanwijzing van Schippers tot informateur op 17 mei: alleen SP en FvD (samen 16 zetels) stemden daar tegen. Dat was tevens de enige keer dat de PVV-fractie de aanwijzing van een informateur steunde. Een verband met de onoverzichtelijkheid van de politieke situatie van dat moment ligt voor de hand.

Dat het in de kabinetsformatie van 2017 gebruikelijk was dat een verkenner of informateur in het eindverslag de beoogd opvolger vermeldde neemt overigens niet weg dat elk Kamerlid in het debat dat volgt een motie kan indienen met een andere naam als (in)formateur, om daarover een Kameruitspraak uit te lokken.¹⁸⁰ Het Reglement van Orde verzet zich er (nu) wel tegen een (in)formateur te kiezen via een geheime stemming.

De formulering van de motie waarmee een (in)formateur wordt aangewezen staat de Kamer uiteraard vrij. In 2017 was deze niet elk van de vijf keren gelijk. Soms kende deze één ondertekenaar (Rutte), soms tekenden de vier fractievoorzitters van de beoogde coalitie. Alleen in de eerste motie waarmee een informateur werd gekozen, op 28 maart, werd uitgesproken dat de Kamervoorzitter en de Koning met een zekere regelmaat moesten worden geïnformeerd over de voortgang, en dat er met de informateur afspraken gemaakt moesten worden over de

¹⁷⁹ Interview met Baudet.

¹⁸⁰ In het debat van 28 maart had de fractie van FvD een stemming kunnen uitlokken over de door haar beoogde formateur, CDA-Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt. Evenzo had de fractie van DENK een stemming kunnen ontlokken over de kandidatuur van Dries van Agt voor het informateurschap, zoals die fractie dat blijkt uit het verslag van de verkenner voorstond.

communicatie. Met Schippers, Tjeenk Willink en Zalm kwamen er separaat werkafspraken met de Kamervoorzitter.¹⁸¹

Aanbevelingen

- Debatten op grond van artikel 139a hebben een waardevolle functie om een fase in de kabinetsformatie af te sluiten en in dat debat een nieuwe (in)formateur aan te wijzen. Deze fasering verdient navolging bij volgende kabinetsformaties.
- De werkwijze dat een scheidend verkenner of informateur in zijn of haar eindverslag een opvolger als (in)formateur vermeldt is op zichzelf werkbaar, maar in de geest van artikel 139a is meer transparantie mogelijk als daarbij consequent duidelijk wordt gemaakt welke fracties die kandidaat steunen.
- Waar artikel 139a specifiek spreekt van de aanwijzing van een of meer (in)formateur(s) verdient het aanbeveling de betreffende naam of namen in de Kamermotie waarin deze(n) wordt/worden aangewezen op te nemen en niet slechts te verwijzen naar het verslag van de verkenner of informateur.
- Waar artikel 139a specifiek spreekt van de aanwijzing van «de door hen uit te voeren opdracht» verdient het aanbeveling ook deze in de motie op te nemen en niet slechts te verwijzen naar het verslag van de verkenner of informateur.
- Het is te overwegen om bij volgende kabinetsformaties in de moties betreffende de aanwijzing van de (in)formateur(s) op te nemen dat de voorzitter van de Tweede Kamer en de Koning «met een zekere regelmaat» worden geïnformeerd over de voortgang.

¹⁸¹ Zie hoofdstukken 4 en 6.

HOOFDSTUK 4 POSITIE EN WERKWIJZE VAN VERKENNER EN INFORMATEUR

Is een informateur eenmaal aangewezen, dan gaat hij of zij aan het werk om te proberen de opdracht uit de Kamermotie te volbrengen. In dit hoofdstuk wordt de werkwijze van de verkenner (Schippers) en de informateurs (Schippers, Tjeenk Willink en Zalm) gezien: welke werkafspraken waren er, met wie spraken zij, hoe beoordeelden ze de faciliteiten en hoe gingen ze om met de pers?

Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2012

Meteen na de installatie van de nieuwe Kamer vond op 20 september 2012 het debat plaats over het verslag van verkenner Kamp. Bij motie werd zijn verslag overgenomen, hetgeen mede inhield – dat stond niet in de motie zelf – dat Kamp en Bos als informateur zouden gaan werken aan een coalitie van VVD en PvdA. Op 1 oktober 2012 presenteerden de informateurs een «deelakkoord». Die uitzonderlijke stap was nodig vanwege de vaste cyclus van de begrotingsbehandeling. De aanbieding van de begroting, traditioneel op Prinsjesdag, vond toen slechts zes dagen na de verkiezingen plaats. In het deelakkoord werd duidelijk wat de aanstaande coalitiefracties wilden veranderen aan die pas ingediende begroting, zodat de Kamer als geheel zich daar over kon buigen. De volgende dag vond ook een Kamerdebat plaats over dat deelakkoord in aanwezigheid van de informateurs.

Tot slot verdient hier vermelding dat in het eindverslag de informateurs Kamp en Bos ook al de verdeling van de ministersposten en staatssecretariaten over de twee partijen hadden opgenomen, nog zonder de namen erbij: dat laatste is traditioneel dan ook een taak voor een formateur, niet voor een informateur.

Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017

Kort nadat Schippers op 16 maart tot verkenner was aangewezen, ondertekenden zij en Kamervoorzitter Arib enige werkafspraken.¹⁸² De belangrijkste elementen daaruit waren de volgende. Er zouden «analytische verslagen» gemaakt en gepubliceerd worden van haar gesprekken met de fractievoorzitters. Uiteindelijk bleek dat alleen nodig ten aanzien van een drietal van hen (Rutte, Thieme en Krol) dat hun advies niet op schrift had uitgebracht. Verder zouden de werkzaamheden verricht worden in het gebouw van de Tweede Kamer (hetgeen ook gebeurde). Daartoe was de Stadhouderskamer in gereedheid gebracht. Enkele belendende vertrekken waren eveneens bestemd voor gebruik door de informateur, diens ondersteuning (het Bureau Kabinetsformatie) en de onderhandelaars. Tot slot stond in de werkafspraken dat de Kamervoorzitter steeds als eerste geïnformeerd zou worden, en werd er van uitgegaan dat Schippers op 22 maart haar eindverslag als verkenner aan Arib zou kunnen aanbieden. Dat bleek al snel te optimistisch: het werd 27 maart.

De werkwijze van de verkenner lag voor de hand: eerst ging zij gesprekken voeren met alle fractievoorzitters afzonderlijk, om daarna toe te werken naar een eerste gesprek met de fractievoorzitters van de beoogde coalitie gezamenlijk. De verkenner voerde verder alleen op haar initiatief een gesprek met Eerste Kamervoorzitter Broekers-Knol.

¹⁸² Opgenomen als bijlage 4 bij dit rapport.

Op 28 maart wees de Tweede Kamer Schippers aan tot informateur. Ze moest de mogelijkheden voor een coalitie van VVD, CDA, D66 en GL gaan onderzoeken. In de betreffende motie sprak de Kamer tevens uit dat het wenselijk was «dat de Voorzitter en de Koning met een zekere regelmaat worden geïnformeerd over de voortgang van de gesprekken met betrekking tot de informatie» alsmede «dat er met de informateur afspraken gemaakt worden over de communicatie met betrekking tot de informatie».¹⁸³

Dat de informateur zich in haar persconferenties voornamelijk beperkte tot procedurele mededelingen over de onderhandelingen veroorzaakte ambivalente gevoelens bij de pers.¹⁸⁴ Achteraf had ook de informateur zelf er bedenkingen bij. De persconferenties waren bedoeld als een poging om de media en (via hen) de burgers mee te nemen in het proces, en om de fractievoorzitters de mogelijkheid te geven te verwijzen naar de informateur. Achteraf stelde Schippers vast dat dergelijke persconferenties in een traag verlopende formatie weinig zinvol zijn, omdat er te weinig te melden valt en deze daardoor eerder onvrede en ongeduld oproepen.¹⁸⁵

In de beginfase werd een aantal ambtenaren en adviseurs uitgenodigd om in de Stadhouderskamer de informateur en onderhandelaars bij te praten over uiteenlopende beleidsterreinen. Een deel van hun presentaties en stukken zijn terug te vinden in het formatiedossier.¹⁸⁶

Nadat deze informatieopdracht strandde op het migratiebeleid wees de Tweede Kamer op 17 mei Schippers wederom aan als informateur. Nu kreeg ze van de Kamer een open opdracht mee voor een meerderheidskabinet. Dat bracht ook een andere werkwijze met zich mee: de gesprekken in deze fase vonden uitsluitend plaats met de fractievoorzitters. Daarbij paste ook dat er – afgaande op het formatiedossier – in deze fase geen vragen aan departementen werden gericht. Er vond één tussentijdse persconferentie plaats, op 19 mei. Ook deze had als onderwerp of er nog wel een meerderheidscoalitie gevormd zou kunnen worden.

In haar eindverslag noemde Schippers de naam van Tjeenk Willink als beoogde nieuwe informateur. Op 30 mei wees de Tweede Kamer hem daartoe aan. Zijn opdracht was nog wat ruimer dan de vorige van Schippers: ook het onderzoeken van minderheidskabinetten behoorde daar nu toe. Als nieuw optredende informateur in deze formatie stuurde Arib hem op 30 mei een aantal werkafspraken.¹⁸⁷ Deze werden dus niet ondertekend, zoals verkenner Schippers en Arib dat nog gedaan hadden. Er werd blijkens deze werkafspraken van uitgegaan dat ook hij zijn werkzaamheden in het Kamergebouw zou verrichten.

Ook Tjeenk Willink richtte zich in zijn gesprekken, net als Schippers dat vanaf 17 mei gedaan had, op de fractievoorzitters. Tijdens zijn informateurschap werden er – afgaande op het formatiedossier – evenmin vragen aan departementen gericht. Tjeenk Willinks «langzame en voorzichtige opereren»¹⁸⁸ ging volgens het adagium dat formeren faseren (en elimineren) is. Eerst richtte hij zich weer op de coalitie die Schippers tijdens haar eerste informateurschap ook onderzocht had (VVD, CDA, D66 en GL). Zodoende liepen de informateur en de onderhandelaars weer tegen de migratieproblematiek op. Van 6 tot 12 juni verlieten de informateur en de onderhandelaars de Stadhouderskamer: er was behoefte

¹⁸³ Separate werkafspraken met Schippers als informateur zijn niet aangetroffen. Er werd van uit gegaan dat de afspraken die met haar als verkenner gemaakt waren geldig bleven.

¹⁸⁴ Interview met Vullings.

¹⁸⁵ Interview met Schippers.

¹⁸⁶ Zie hoofdstuk 8.

¹⁸⁷ Zie bijlage 4.

¹⁸⁸ Van den Berg 2017, p. 7.

om in een informele sfeer alsnog te pogen een compromis over de migratieproblematiek te bereiken. Arib had enige moeite met het Catshuis als vergaderlocatie – dat was immers de ambtswoning van de Minister-President – maar toonde er begrip voor dat er op een andere plek zou worden vergaderd; ze wilde alleen niet dat dat een gewoonte zou worden.¹⁸⁹

Toen een compromis op 12 juni toch niet mogelijk bleek legde Tjeenk Willink dat telefonisch eerst aan Arib voor. Tegenover de verzamelde pers legde hij uit dat «om logistieke redenen» voor het Catshuis als locatie voor een persconferentie gekozen was.¹⁹⁰

Die avond verscheen Tjeenk Willinks tussenverslag, inclusief een bijlage getiteld «Conclusies informateur met betrekking tot migratie»: dat was de tekst waar GL het als enige van de vier onderhandelende fracties niet mee eens was.¹⁹¹

De volgende dag debatteerde de Kamer over dat tussenverslag; Tjeenk Willink mocht zijn werk als informateur voortzetten. De opdracht die hij op 30 mei had gekregen bleef van toepassing.

In de volgende fase onderzocht Tjeenk Willink of eerder door VVD en CDA respectievelijk SP gelegde blokkades nog actueel waren; tevens wilde hij deze inhoudelijk beargumenteerd zien. Dat deed hij door op 14 juni aan Rutte en Van Haersma Buma te vragen de inhoudelijke gronden aan te geven waarom zij niet met de PVV wilden samenwerken. Beide fractievoorzitters bevestigden vervolgens hun mondelinge toelichting in het gesprek met de informateur in een brief.¹⁹²

De volgende dag wilde de informateur de inhoudelijke gronden weten op basis waarvan de SP niet beschikbaar was voor een coalitie die voor een meerderheid in het parlement was aangewezen op de VVD. Ter bevestiging van zijn mondelinge toelichting aan de informateur gaf Roemer de voorkeur aan een door hem geaccordeerde verklaring.¹⁹³

Na eerst de voorzitter van de Tweede Kamer gemeld te hebben dat hij een persconferentie wilde gaan geven, deelde Tjeenk Willink daar als zijn conclusie mee dat een meerderheidscoalitie zou moeten bestaan uit VVD, CDA, D66 en een vierde partij. Op 20 juni liet Asscher hem in een gesprek weten dat de PvdA niet die vierde partij wilde zijn. Daarop bleef de CU als enig mogelijke vierde partij over. Toen D66 dat een kans bleek te willen geven ging Tjeenk Willink zijn eindverslag schrijven, waarin hij schreef dat de fractievoorzitters van VVD, CDA, D66 en CU Zalm (VVD) genoemd hadden om een coalitie van deze vier partijen te onderzoeken.

Op 28 juni wees de Kamer Zalm aan als informateur, met de specifieke opdracht om de genoemde coalitie te onderzoeken. Hij ontving een bijna gelijkluidende brief van Arib met de werkafspraken.¹⁹⁴ Dat betekende dat de Kamervoorzitter er weer van uit ging dat de werkzaamheden in de Stadhouderskamer verricht zouden worden. In een persconferentie die dag zei Zalm echter al meteen dat er «in beginsel» in de Stadhouderskamer vergaderd zou worden, maar dat de besprekingen op 10 en 11 juli elders zouden plaatsvinden. Op een vraag van een journalist antwoordde

¹⁸⁹ Interview met Arib.

¹⁹⁰ <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017/nieuws/2017/06/12/mededeling-informateur-tjeenk-willink-maandag-12-juni-2017>.

¹⁹¹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 21.

¹⁹² Scans van de originele brieven van Rutte en Van Haersma Buma bevinden zich in het formatiedossier: briefnrs. 201700955 en 201700956.

¹⁹³ Ten overstaan van de evaluatiecommissie stelde Roemer dat hij afzag van een door hemzelf opgestelde brief omdat hij voorzag dat deze zijn partij voor de (verre) toekomst zou binden. Naar zijn mening waren er altijd – hoe hypothetisch op dat moment ook – omstandigheden denkbaar waaronder samenwerking toch tot de mogelijkheden behoorde. Interview met Roemer.

¹⁹⁴ Zie bijlage 4.

hij dat meerdere van de beoogde coalitiepartijen wel eens ergens anders wilden vergaderen: ook eens met een overnachting erbij, ook eens wat informeler.¹⁹⁵

Zalm bleek het, zo zei hij achteraf, gezond te vinden om niet steeds op dezelfde plek te vergaderen. Dat nam hij letterlijk. Als er in de Stadhouderskamer werd vergaderd zorgde hij dat de onderhandelaars niet steeds op dezelfde plaats aan tafel zaten (wel in tweetallen, partijgewijs).¹⁹⁶ Een nieuwe voorziening die Zalm aan de Kamervoorzitter vroeg en kreeg was een rookhok in de directe nabijheid van de Stadhouderskamer.¹⁹⁷

Zalm kende de alternatieve vergaderlocatie, het Johan de Witthuis; hij vond het er prettig vergaderen. Dat gebouw was eigendom van de rijksoverheid, dus gratis te gebruiken, en ook nog eens vlakbij het Binnenhof. Er was bovendien een tuin waar gerookt kon worden en waar mensen zich even terug konden trekken. De locatie beviel zo goed dat er in juli en augustus nog eens twaalf dagen vergaderd werd, en in augustus nog eens twee dagen en een nacht op de Zwaluwenberg in Hilversum (eveneens eigendom van de rijksoverheid en gratis te gebruiken).

De Kamervoorzitter sprak hier – tevergeefs – een aantal van de onderhandelaars op aan: zij vond dat de Tweede Kamer de regie in de formatie moest hebben; daarbij paste in haar ogen niet dat er op een geregelde basis buiten het Kamergebouw vergaderd werd.¹⁹⁸

Op zijn eerste persconferentie kondigde Zalm ook een belangrijke verandering in de werkwijze aan: naast de «hoofdtafel» in de Stadhouderskamer zouden er «zijtafels» komen over specifieke onderwerpen. Dat bracht een intensiever overlegcircuit met zich mee dan tot dan toe het geval geweest was, binnen en tussen de onderhandelende partijen.

Voorts meldde Zalm op zijn eerste persconferentie dat een aantal deskundigen opnieuw langs zou komen (die deels ook al ten tijde van Schippers» eerste opdracht op bezoek waren geweest). Dat was mede bedoeld om de CU, als de nieuwe partij aan tafel, goed te laten aanhaken bij de gesprekken. Het formatiedossier vertoonde vanaf 29 juni weer sporen van deze presentaties en stukken.¹⁹⁹

Zalm deed op zijn persconferentie op 28 juni ook aan verwachtingsmanagement: hij zou alleen een persconferentie geven als hij iets te melden had. Op 19 juli gaf hij nog één persconferentie, vlak voor de vakantie van de onderhandelaars; ook daarin deed hij geen inhoudelijke mededelingen. Dat hij na de zomer geen persconferenties meer gaf – terwijl er toen nog twee maanden onderhandeld moest worden – veroorzaakte enige spanning.

Op 20 september bleek dat een wens van Klaver om het verplichte eigen risico in de zorg voor het komende jaar gelijk te houden gehonoreerd kon worden doordat de coalitie-in-woording deze opvatting deelde. Zalm verzocht Minister Schippers (VWS) daartoe een spoedprocedure in gang te zetten. Op 10 oktober overhandigde Zalm zijn eindverslag aan Arib. Zalm had zich, als laatst optredende informateur, naast de programmatische overeenstemming ook gericht op de portefeuilleverdeling. Dat was vergelijkbaar met de werkwijze van de informateurs Kamp en Bos in 2012. Hij noemde in zijn eindverslag weliswaar alleen de aantallen Ministers en

¹⁹⁵ <https://www.kabinetformatie2017.nl/kabinetformaties/k/kabinetformatie-2017/nieuws/2017/06/28/informateur-zalm-%E2%80%98komen-tot-een-stabiel-en-duurzaam-kabinet%E2%80%9999>.

¹⁹⁶ Interview met Zalm.

¹⁹⁷ Door betrokkenen ook wel «het bushokje» genoemd.

¹⁹⁸ Interview met Arib.

¹⁹⁹ De termen «hoofdtafel» en «zijtafel» gebruikte Zalm overigens pas op 10 oktober, bij het aanbieden van zijn eindverslag. In het formatiedossier bevindt zich geen correspondentie tussen informateur en departementen die gedateerd is tussen 15 mei en 29 juni. Voor het formatiedossier, zie hoofdstuk 8.

Staatssecretarissen per partij, niet de posten per partij zoals Kamp en Bos gedaan hadden: daarvoor verwees Zalm naar de formateur. Desondanks was er, toen Rutte formateur werd, informeel al overeenstemming over de portefeuilleverdeling en zelfs al bijna geheel over de personen. De formatiefase diende in dit opzicht alleen om de hieromtrent gemaakte afspraken te bevestigen. Dat leverde geen problemen op. Rutte vervulde daarbij op 20 oktober een dubbelrol door als formateur Van Haersma Buma, Pechtold en Segers te ontvangen om de afspraken te bevestigen: hij was zelf degene die dat namens de VVD deed.

Beoordeling betrokkenen

De onderhandelaars van de uiteindelijk ontstane coalitie meenden dat meer transparantie tijdens de formatie niet mogelijk was. De opvatting daarover is kort samen te vatten als: alles wat naar buiten komt compliceert het proces en draagt dus niet bij aan het enige doel, namelijk: een stabiele coalitie vormen.²⁰⁰ Zelfs het antwoord op de vraag waarover gesproken zou worden leende zich niet voor openbaarheid. Zoals een van de onderhandelaars het formuleerde: «alleen al als ik zou aankondigen dat we de komende week over het asielbeleid praten, heb ik morgen een congres».²⁰¹

Ook bij veel van de oppositiepartijen bleek er wel begrip voor te bestaan dat dit soort onderhandelingen nu eenmaal achter gesloten deuren plaats moeten vinden. Een bijzondere positie werd hierbij ingenomen door de fractie die als enige wel uitgebreid onderhandelde maar uiteindelijk niet ging deelnemen aan de coalitie. Vanuit GL werd naar voren gebracht dat het interessant zou zijn te onderzoeken of het werken met tussentijdse deelakkoorden een optie zou zijn, vanuit de gedachte dat dat bijdraagt aan meer transparantie en dat elke partij wel eens iets verliest in onderhandelingen; het zou daarbij geen probleem moeten zijn dat partijen de uitkomst van zo'n deelakkoord verdedigen.²⁰²

Dat er op de persconferenties van de twee informateurs die gericht aan een coalitie werkten (van Schippers toen zij werkte aan een coalitie van VVD, CDA, D66 en GL en van Zalm) geen inhoudelijke mededelingen konden worden gedaan over de voortgang werd als onvermijdelijk beschouwd. Meer in het algemeen werd de vrijheid van de informateur om een eigen omgang met de pers te kiezen gerespecteerd. Vanuit de Kamer werden de persconferenties van de informateurs met argusogen gevolgd: de pers mocht niet meer of eerder informatie krijgen dan de Kamer.

In de fase-Zalm was er ook enige spanning omtrent de vergaderlocatie. Arib wilde ook toen dat de werkzaamheden verricht zouden worden in de Stadhouderskamer, zo gaf ze hem op de dag van zijn aantreden mee in de werkafspraken. Zalm kondigde echter al meteen openlijk aan dat er ook elders vergaderd zou worden. Vervolgens bleek het Johan de Witthuis niet eenmalig maar geregeld als vergaderlocatie gebruikt te worden: dat pand had een tuin en de pers zat de onderhandelaars daar niet zo dicht op de huid als in de Stadhouderskamer, waar de ramen niet open konden omdat het te gehorig was: een verdieping lager stond steeds de pers voor de deur. De onderhandelaars vonden enige afwisseling in vergaderlocatie nuttig en nodig. Als specifiek nadeel van de Stadhouderskamer gold dat de temperatuur daar flink kon oplopen.²⁰³ Ook Schippers vond het

²⁰⁰ Interviews met Zijlstra, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers.

²⁰¹ Interview met Van Haersma Buma.

²⁰² Interview met Klaver.

²⁰³ Interviews met Zijlstra, Van Haersma Buma, Pechtold en Segers.

achteraf een fout dat ze als informateur het gebruik van de Stadhouderskamer als een gegeven beschouwd had.²⁰⁴ De situatie die zich soms voordeed dat elke onderhandelaar tijdens schorsingen tegelijk telefonisch overleg pleegde in de Oude Zaal werd ook niet als ideaal beschouwd.²⁰⁵ Een informateur kan ontvangen wie hij of zij wenst; dit wordt slechts beperkt door wat de onderhandelende partijen willen. De deskundigheid van de ondersteuning alsmede van ambtenaren en deskundigen die werden uitgenodigd werd alom gewaardeerd. Gevraagd naar de wenselijkheid van betrokkenheid van de voorzitter van de Eerste Kamer gaven de meeste voorzitters van de Tweede Kamerfracties aan het op zichzelf verstandig te vinden dat Schippers haar als verkenner (op 23 maart) eenmaal gesproken had, maar meer dan dat niet nodig te vinden. Ze wezen erop dat elke partij aan de onderhandelingstafel de «eigen» fractievoorzitter in de Eerste Kamer aangehaakt houdt: dat was voldoende. De voorzitter van de Eerste Kamer kon daar volgens hen weinig aan toevoegen. De Tweede Kamervoorzitter bleek overigens ook het gesprek op 23 maart niet nodig te vinden.²⁰⁶

Analyse en conclusie: de werkwijze van de informateur

Voor wat betreft het te woord staan van de pers geldt dat er voor een informateur geen «juiste» werkwijze is. Schippers informeerde de media tijdens haar eerste informateurschap relatief veel en Zalm betrekkelijk weinig, maar het zal voor toekomstige informateurs in de politieke situatie van het moment altijd zoeken blijven naar het goede evenwicht. Dat geldt ook voor een goede werkrelatie van de informateur met de Kamervoorzitter. Een Kamervoorzitter kan werkafspraken meegeven, zoals Arib dat deed aan de informateurs, maar het voorbeeld van de vergaderlocatie – als de informateur en de onderhandelaars echt ergens anders wilden vergaderen dan in de Stadhouderskamer, dan deden ze dat – laat zien dat deze ook op bezwaren konden stuiten; daarmee werden de werkafspraken maar ten dele nagekomen. De Tweede Kamer en het Bureau Kabinetformatie kwamen tot de afspraak dat bij het organiseren van persbijeenkomsten leidend was wie de uitnodigende partij was (de informateur of de Kamervoorzitter).

Tot slot een historische vergelijking in antwoord op de vraag of meer transparantie in een formatie mogelijk is. Bij de noodzaak tot vertrouwelijkheid van coalitieonderhandelingen wordt vaak verwezen naar de formatie van 1977 als voorbeeld van maximale transparantie die het beoogde resultaat alleen maar frustreerde. De fractievoorzitters van CDA, PvdA en D66 onderhandelden toen over wat uiteindelijk niet het tweede kabinet-Den Uyl zou worden, mede doordat op bijna dagelijkse basis mededelingen aan de pers werden gedaan over de onderhandelingen, hetgeen deze zeer bemoeilijkte.

Er is echter een ander, meer recent voorbeeld van een formatie die relatief transparant verliep: die van 1998. Niet de informateurs, maar de onderhandelaars deden toen tussentijds mededelingen, tijdens persconferenties in de Noenzaal van het Eerste Kamergebouw waar de onderhandelingen (toen nog) plaatsvonden.²⁰⁷ De achtergrond daarvan moet echter wel gezocht worden in de veel overzichtelijker politieke situatie van 1998: dat de eerste «parse» coalitie van PvdA, VVD en D66 geprolongerd zou worden stond toen na de verkiezingsuitslag bij voorbaat vast, zelfs al was

²⁰⁴ Interview met Schippers.

²⁰⁵ Interview met Van Haersma Buma.

²⁰⁶ Interview met Arib.

²⁰⁷ Van Kessel 2016, «Gruppenbild», p. 284.

D66 getalsmatig niet meer nodig voor een meerderheid. De figuur om de onderhandelaars in plaats van de informateur persconferenties te laten geven is tijdens de formatie van 2017 niet overwogen omdat de politieke situatie juist uiterst onoverzichtelijk was en elk aspect van de onderhandelingen als delicaat gold. Concluderend: er bestaat voor een informateur niet zoiets als de juiste werkwijze.

Analyse en conclusie: de positie van de informateur

Over de staatsrechtelijke en staatkundige positie van de informateur en de aard van zijn werkzaamheden in het algemeen kan het volgende opgemerkt worden. De totstandkoming van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 2012 heeft de staatsrechtelijke positie van de informateur gewijzigd. Daarvoor wees de Koning op basis van meerderheidsadviezen van de fractievoorzitters informateurs aan en verstrekte aan hen een opdracht om de mogelijkheden van de vorming van een kabinet te onderzoeken, al of niet voorzien van een specifieke clausulering. Informateurs traden aldus formeel op als adviseur van de Koning. Aan het einde van hun opdracht brachten zij aan de Koning een advies uit door middel van een eindverslag van hun werkzaamheden.²⁰⁸

Sinds de invoering van artikel 139a van het Reglement van Orde wijst de Tweede Kamer informateurs aan en verstrekt hen een opdracht om de mogelijkheden te onderzoeken van de vorming van een kabinet. Informateurs treden nu op als adviseur van de Kamer, waaraan zij ook verslag uitbrengen. De aard van de werkzaamheden is echter ondanks deze veranderde staatsrechtelijke positie goeddeels ongewijzigd gebleven. Net als vroeger leidt de informateur de besprekingen tussen de fractievoorzitters.

Aan het begin van een kabinetsformatie hebben de werkzaamheden van een informateur veelal betrekking op oriënterende besprekingen met fractievoorzitters gericht op de totstandkoming van een coalitiekeuze van fracties die een regeringscoalitie willen vormen. In het verdere verloop van een kabinetsformatie hebben de werkzaamheden betrekking op afspraken over het te voeren regeringsbeleid, die worden neergelegd in een regeerakkoord tussen de fracties van de te vormen regeringscoalitie. In een latere fase van de kabinetsformatie kan tevens de zetelverdeling voor het te vormen kabinet aan de orde komen, voordat in de laatste fase van de kabinetsformatie als de formateur/kandidaat-minister-president in overleg met de fractievoorzitters de samenstelling van het te vormen kabinet afrondt.

De informateur handelt weliswaar formeel als adviseur in opdracht van de Tweede Kamer, maar zijn werkzaamheden zijn er primair op gericht om de besprekingen tussen de fractievoorzitters te begeleiden die bij de formatie betrokken zijn.²⁰⁹ Concreet zijn zijn werkzaamheden erop gericht dat fractievoorzitters overeenstemming bereiken over de te vormen regeringscoalitie, respectievelijk de vaststelling van een regeerakkoord. Informateur Zalm omschreef zijn rol als informateur in dit verband treffend met de termen «procesbegeleider» en «mediator»: «je moet zorgen dat er een eindresultaat komt, maar de partijleiders en partijen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de inhoud».²¹⁰

²⁰⁸ Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 471 en verder.

²⁰⁹ Vgl. Kortmann 2016, p. 152, die de (machts)positie van de informateur relateert en terecht opmerkt dat de informateur geheel afhankelijk is van de medewerking van de fractievoorzitters.

²¹⁰ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 24.

Deze taakvervulling brengt met zich mee dat, ook al handelt de informateur formeel in opdracht van de Kamer, zijn werkzaamheden er vooral op gericht zijn om de besprekingen tussen de onderhandelende fractievoorzitters voorspoedig te doen verlopen. In die zin ligt het in de rede dat de Kamer de informateur de nodige bewegingsruimte biedt om naar eigen inzicht zelfstandig de besprekingen tussen de fractievoorzitters te begeleiden. In de praktijk pleegt de Kamer dit uitgangspunt in acht te nemen. De zelfstandigheid in de wijze van invulling van een opdracht door de informateur levert in het algemeen geen problemen op. De werkwijze van informateurs kan tegen deze achtergrond verschillen. Hoewel zelfstandigheid in de uitvoering van werkzaamheden een belangrijk uitgangspunt is voor de positie van informateurs, ligt het voor de hand dat de Tweede Kamer als opdrachtgever zekere instructies kan geven aan informateurs. In het bijzonder valt hierbij te denken aan beperkte procedurele afspraken met informateurs. Zo heeft de voorzitter bij de kabinetsformatie van 2017 namens de Kamer afspraken gemaakt met de verkenner en de successievelijke informateurs over het gebruik van de locatie in het Kamergebouw, over het aanbieden van eindverslagen en tussenrapportages aan de Kamer via de voorzitter, en over het voorafgaand informeren van de voorzitter betreffende het doen van mededelingen naar buiten en betreffende het informeren van de Koning door informateurs. Dergelijke afspraken hebben een beperkte strekking en tasten de zelfstandigheid en bewegingsruimte van informateurs in de uitvoering van werkzaamheden op zichzelf niet aan.

Aanbeveling

- Praktische werkafspraken tussen Kamervoorzitter en informateur zijn nuttig. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om hiervan (tijdelijk) af te wijken; dan is voorafgaand overleg tussen (in)formateur(s) en de voorzitter van de Tweede Kamer wenselijk.

HOOFDSTUK 5 HET VERSTREKKEN VAN INLICHTINGEN AAN DE TWEEDE KAMER TIJDENS DE KABINETSFORMATIE

Artikel 139b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bepaalt dat de Tweede Kamer tijdens de uitvoering en na de afronding van een (in)formatieopdracht kan besluiten om (in)formateurs uit te nodigen om over het verloop van de formatie inlichtingen te verschaffen. Dit artikel ziet op de mogelijkheid dat (in)formateurs tijdens de kabinetsformatie op verzoek van de Kamer deelnemen aan de gedachtewisseling in de plenaire vergadering van de Kamer over de door hen verrichte werkzaamheden in de formatie. Daarnaast komt het in de praktijk tijdens de formatie voor dat (in)formateurs schriftelijke informatie, te weten schriftelijke reacties op vragen van Kamerleden of stukken die bij de formatieonderhandelingen worden ingebracht, verstrekken aan de Kamer. Bij de kabinetsformatie van 2017 zijn deze beide vormen van inlichtingenverstrekking aan de orde geweest. Bovendien is bij deze kabinetsformatie aan het einde aan de formateur gevraagd om in de Kamer inlichtingen te geven over de personele samenstelling van het te vormen kabinet. In het verlengde hiervan is het nog van belang op te merken dat enkele fracties in het recente verleden herhaaldelijk ervoor hebben gepleit om aan het einde van de formatie de Kamer de gelegenheid te bieden aan de kandidaat-bewindslieden inlichtingen te vragen omtrent hun kandidatuur voor de functie, naar het voorbeeld van hoorzittingen in het Europees Parlement over kandidaat-leden van de Europese Commissie en naar het voorbeeld van hoorzittingen in de Amerikaanse Senaat over kandidaat-ministers. Op deze wijze zou ook de Tweede Kamer hoorzittingen kunnen houden waarin kandidaat-bewindslieden aan het einde van een kabinetsformatie, voorafgaande aan de benoeming van de leden van een kabinet, inlichtingen verstrekken omtrent hun benoeming aan een vaste Kamercommissie. In het navolgende worden deze vier onderwerpen – Kamerdebatten met informateurs, zowel na afronding van hun werkzaamheden als naar aanleiding van een tussenrapportage, schriftelijke verzoeken om inlichtingen van (in)formateurs en het Kamerdebat met de formateur en/of kandidaat-bewindslieden in de afrondende fase van de kabinetsformatie – nader besproken.

De praktijk vóór 2017

Sinds 1998 bevat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer²¹¹ een regeling inzake het vragen van inlichtingen aan (in)formateurs. De toepassing van deze regeling beperkte zich aanvankelijk tot de situatie waarin (in)formateurs hun werkzaamheden hadden beëindigd. In de praktijk kwam het echter regelmatig voor dat zij inlichtingen verstrekten voordat hun werkzaamheden waren afgerond.²¹² In 2015 besloot de Tweede Kamer artikel 139b van het Reglement van Orde aan te passen in die zin dat (in)formateurs nu tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden en na afronding van hun opdracht inlichtingen kunnen verstrekken in een gedachtewisseling met de Kamer.²¹³

Het verschaffen van inlichtingen over het verloop van de kabinetsformatie overeenkomstig artikel 139b van het Reglement van Orde houdt volgens vaste praktijk in dat de (in)formateur zich beperkt tot het geven van

²¹¹ Aanvankelijk in artikel 139a, thans in artikel 139b van het Reglement van Orde. Zie Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 83. Zie verder: Van Poelgeest 2011, p. 126 en verder; Bootsma 2017, p. 372–373; Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 477.

²¹² Dat was het geval bij de kabinetsformaties van 1998, 2002, 2006/2007 en 2012.

²¹³ Kamerstukken II 2014/15, 34 187, p. 73–74.

informatie over de procedurele kanten van het formatieproces. Interruptions worden doorgaans niet toegestaan wanneer een (in)formateur het woord heeft. Wanneer vanuit de Kamer vragen worden gesteld over inhoudelijke aspecten van de onderhandelingen, dan pleegt de (in)formateur te verwijzen naar de fractievoorzitters die bij de onderhandelingen betrokken zijn/waren.²¹⁴ In de praktijk heeft het inhoudelijke debat tussen fractievoorzitters doorgaans een aanzienlijk zwaarder accent dan de inbreng van de (in)formateur over procedurele accenten.²¹⁵ Sinds de kabinetsformatie van 2012 kan het Kamerdebat, waarbij een informateur na afronding van zijn opdracht in de Kamer inlichtingen geeft over zijn eindverslag, tevens als functie hebben dat de Kamer daarin besluit over het vervolg van de formatie, namelijk de aanwijzing van een of meer andere informateurs of een meer formateurs. Bij zo'n Kamerdebat vindt tegelijkertijd zowel artikel 139a als artikel 139b van het Reglement van Orde toepassing.

Het is vóór de kabinetsformatie van 2017 niet voorgekomen dat de Kamer de formateur, tevens beoogd Minister-President, in de laatste, afrondende fase van een kabinetsformatie verzocht om de Kamer in te lichten omtrent zijn formatiewerkzaamheden en omtrent de personele samenstelling van het te vormen kabinet. De formateur/beoogd Minister-President brengt in die laatste fase van de formatie wel een eindverslag uit, maar een Kamerdebat met deze formateur blijft volgens vaste praktijk achterwege. De Kamer wacht de benoeming en beëdiging van de bewindslieden van het nieuw gevormde kabinet af. Kort na de benoeming en beëdiging legt de Minister-President in aanwezigheid van alle bewindslieden in de Tweede Kamer een regeringsverklaring af.

De afgelopen jaren is van verschillende zijden gepleit voor een verandering van laatstgenoemde gedragslijn. Daarbij is voorgesteld dat de Kamer in de afrondende fase van de kabinetsformatie, vóór de benoeming van bewindslieden, zich een oordeel zou moeten kunnen vormen over kandidaat-bewindslieden, door aan hen rechtstreeks inlichtingen te vragen. Verschillende Kamerfracties hebben in het recente verleden het standpunt ingenomen dat het aanbeveling verdient dat kandidaat-bewindslieden eerst door de Tweede Kamer worden gehoord. De Tweede Kamer zou zo moeten kunnen beoordelen of de kandidaat geschikt is voor de functie. Verwezen werd naar de praktijk in de Verenigde Staten en in het Europees Parlement. In 1998 stelde GL voor om naar het voorbeeld van het Europees Parlement hoorzittingen te houden met kandidaat-bewindslieden.²¹⁶ In 2014 nam D66-fractievoorzitter Pechtold een soortgelijk standpunt in. Bij een volwassen verhouding tussen Kamer en kabinet paste zijns inziens dat kandidaat-bewindspersonen in de Tweede Kamer uitgenodigd werden voor een hoorzitting. Het horen van bewindspersonen zou een nieuwe stap zijn in het transparanter maken van het democratische besluitvormingsproces. «De Kamer moet de gelegenheid krijgen om kandidaat-bewindspersonen in een hoorzitting te bevragen, onderzoeken of de integriteit op orde is en als sluitstuk expliciet het vertrouwen in de bewindspersoon uitspreken», aldus Pechtold, die daarbij tevens verwees naar de praktijk in de VS en in het Europees Parlement.²¹⁷ Wat betreft het verstrekken van schriftelijke informatie geldt sinds de kabinetsformatie van 1971 de vaste praktijk dat (in)formateurs hun eindverslagen en tussenverslagen aanstonds aan de Kamer toezenden.

²¹⁴ Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 120–121.

²¹⁵ Vgl. Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 122–123.

²¹⁶ Bootsma 2017, p. 386–387.

²¹⁷ Vgl. www.D66.nl/kamer-moet-kandidaat-bewindspersonen-ondervragen/; www.parlement.com. Com (geraadpleegd 6 oktober 2014).

Ook het regeerakkoord wordt na vaststelling aan de Kamer gezonden. De betreffende documenten worden openbaar gemaakt en (onder meer) opgenomen in de Kamerstukken. Ten aanzien van andere formatiestukken, zoals bijvoorbeeld notities van (in)formateurs, notities en deelakkoorden van de onderhandelende partijen en ambtelijke notities, heeft zich echter geen vaste praktijk ontwikkeld. De kabinetsformaties van de afgelopen decennia bieden in dit opzicht een wisselend beeld. Bij sommige kabinetsformaties, zoals in 1971 en 1982, bleken informateurs ruimhartig in het verstrekken van formatiestukken, terwijl verzoeken van Kamerfracties en Kamerleden tot het verstrekken van formatiedocumenten bij de meeste andere kabinetsformaties van de afgelopen decennia niet gehonoreerd werden.²¹⁸ De afwijzing van verzoeken om schriftelijke informatie hangt samen met de omstandigheid dat de besprekingen in het kader van de formatie naar hun aard een vertrouwelijk karakter hebben. Om in vrijheid van gedachten te kunnen wisselen tijdens de formatiebesprekingen is het van belang dat de onderhandelende fractievoorzitters erop kunnen vertrouwen dat ingenomen standpunten en onderhandelingsvoorstellen tijdens het formatieproces vertrouwelijk blijven. Het verstrekken van schriftelijke informatie kan met dit uitgangspunt op gespannen voet staan. Tegen deze achtergrond wordt doorgaans veelal als vaste gedragslijn aangehouden dat formatiedocumenten, voor zover zij zich lenen voor openbaarmaking, pas na afronding van de kabinetsformatie openbaar worden gemaakt in het zogeheten formatiedossier.²¹⁹

De gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017

Vooraf moet opgemerkt worden dat aan het begin van de kabinetsformatie verkenners Schippers bij het Kamerdebat over de aanwijzing van een of meer (in)formateurs aanwezig was om inlichtingen te verstrekken over het verloop van haar werkzaamheden. Bedacht moet worden dat artikel 139b van het Reglement van Orde slechts van toepassing is op door de Kamer aangewezen (in)formateurs, derhalve niet op personen die voorafgaande aan de aanwijzing van (in)formateurs een verkennende opdracht uitvoeren. Kamervoorzitter Arib merkte aan het begin van het Kamerdebat op dat analoog aan artikel 139a van het Reglement van Orde dit debat mede bedoeld was om inlichtingen van Schippers te verkrijgen over het verloop van de verkennende werkzaamheden naar de formatie van een nieuw kabinet. De Kamervoorzitter deelde mede dat mevrouw Schippers na de beraadslagingen in eerste termijn zonder interrupties het woord zou voeren. De voorzitter benadrukte dat het debat een intern debat was om onderling te beraadslagen (met interrupties) over de aanwijzing van (in)formateurs, geen debat met de verkenners.²²⁰ Na afloop van de eerste termijn had mevrouw Schippers kort het woord. Zij beantwoordde enkele vragen van Kamerleden.²²¹

Artikel 139b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer vond bij de kabinetsformatie van 2017 voor het eerst toepassing op 17 mei, in het Kamerdebat over het eindverslag van informateur Schippers. De informateur was aanwezig om vragen over het verslag te beantwoorden.²²² Bij deze beantwoording wees de (oud-)informateur erop dat de vragen van Kamerleden deels betrekking hadden op inhoudelijke dilemma's en inhoudelijke (sub)thema's die ter tafel lagen bij de onder-

²¹⁸ Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 92–93 en 130–132.

²¹⁹ Zie hoofdstuk 8.

²²⁰ Handelingen II 2016/17, nr. 60, item 9, p. 1. In het Verslag van de Handelingen werd het debat overigens wel aangeduid als debat met de verkenners.

²²¹ Handelingen II 2016/17, nr. 60, item 9, p. 19.

²²² Handelingen II 2016/17, nr. 76, item 4, p. 1.

handelingen. Zij voelde zich echter niet vrij hierop in te gaan, gelet op haar vertrouwenspositie als informateur.²²³ Aan het einde van dit debat verleende de Kamer met toepassing van artikel 139a van het Reglement van Orde Schippers een nieuwe opdracht als informateur.

Op 24 mei verzocht PvdA-fractievoorzitter Asscher in de Kamer bij de regeling van de werkzaamheden om een plenair debat met informateur Schippers, waartoe de informateur op 29 mei een eindverslag diende toe te zenden aan de Kamer. De informateur berichtte de Kamer dat zij op dat moment niet het voornemen had haar werkzaamheden af te ronden. «die werkzaamheden lopen nog», aldus de informateur.²²⁴

Na afronding van deze opdracht vond op 30 mei opnieuw een Kamerdebat volgens artikel 139a en b van het Reglement van Orde plaats, waarbij in aanwezigheid van informateur Schippers haar eindverslag besproken werd. Aan het einde van de eerste termijn vatte Schippers een aantal conclusies uit het eindverslag samen en beantwoordde één vraag van fractievoorzitter Van der Staaij (SGP) over het gesprek van de fractievoorzitters van D66 en CU. Aan het einde van dit Kamerdebat wees de Kamer bij motie Tjeenk Willink aan als informateur.²²⁵

Informateur Tjeenk Willink verscheen na een tussenrapportage over zijn informatiewerkzaamheden op 13 juni in de Kamer om inlichtingen te geven. Na de eerste termijn beantwoordde de informateur enkele vragen van Kamerleden. Hij sloot zijn inbreng af met enkele persoonlijke opmerkingen over crisisverschijnselen in de politiek. PVV-fractievoorzitter Wilders achtte het niet gepast dat de informateur deze persoonlijke kanttekeningen plaatste.²²⁶

Op 28 juni beraadslaagde de Tweede Kamer over het eindverslag van informateur Tjeenk Willink. Na het debat in eerste termijn tussen de fractievoorzitters volstond de informateur in zijn beantwoording op vragen met de mededeling dat hij aan zijn eindverslag niets toe te voegen had. Persoonlijk getinte opmerkingen bleven deze keer achterwege.²²⁷

Aan het einde van dit debat wees de Kamer Zalm aan als informateur. Tijdens de informatie-Zalm verzocht de SP-fractie op 27 september om een tussentijds debat met de informateur over de voortgang van de formatie. Het verzoek kreeg slechts steun van de fracties van GL, 50PLUS en DENK. Een Kamermeerderheid ontbrak derhalve voor dit verzoek; een tussentijds Kamerdebat vond niet plaats.

Na de presentatie van het eindverslag van informateur Zalm vond op 12 oktober 2017 een Kamerdebat plaats over dat verslag, in aanwezigheid van de informateur. Aan het slot van de eerste termijn beantwoordde Zalm vragen. Hij stelde daarbij voorop dat hij niet nader inging op de inhoud van het regeerakkoord. «Dat is aan partijen. Zoals ik mijn rol zie als informateur, ben ik de mediator, de procesbegeleider. Je moet zorgen dat er een eindresultaat komt, maar de partijleiders en de partijen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de inhoud,» aldus Zalm.²²⁸ De informateur beantwoordde uitgebreid vragen over de wijze van informatiever-schaffing aan de Kamer tijdens de formatie.²²⁹ Aan het einde van dit Kamerdebat wees de Kamer Rutte aan als formateur.

De aanbidding van het eindverslag van formateur Rutte ging, zoals te doen gebruikelijk, niet gepaard met een Kamerdebat met de formateur over zijn eindverslag. Op 25 oktober deed fractievoorzitter Wilders (PVV)

²²³ Handelingen II 2016/17, nr. 76, item 7, p. 4.

²²⁴ Handelingen II 2016/17, nr. 79, item 9, p. 2; Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 18.

²²⁵ Handelingen II 2016/17, nr. 80, item 13, p. 13–14, item 14, p. 1.

²²⁶ Handelingen II 2016/17, nr. 86, item 23, p. 13–14.

²²⁷ Handelingen II 2016/17, nr. 93, item 5, p. 13.

²²⁸ Handelingen II 2016/17, nr. 12, item 3, p. 34.

²²⁹ Zie hierna.

bij de regeling van de werkzaamheden in de Kamer het verzoek om een Kamerdebat te houden over het eindverslag van de formateur, overeenkomstig artikel 139b van het Reglement van Orde. Wilders gaf als reden voor het debat dat hij wilde voorkomen dat de kandidaat-minister van Justitie en Veiligheid, Grapperhaus, benoemd zou worden. Wilders kondigde aan bij dit debat een motie in te dienen die gericht zou zijn tegen de benoeming van deze Minister. De Kamer zou dan over die motie kunnen stemmen. Alleen de fractie van FvD steunde het verzoek. De overige fracties vonden een Kamerdebat prematuur.

Voor wat betreft het verstrekken van schriftelijke informatie door (in)formateurs tijdens de kabinetsformatie kan opgemerkt worden dat – afgezien van de toezending van eindverslagen, een tussenverslag alsmede de tekst van het regeerakkoord – tijdens de kabinetsformatie van 2017 nauwelijks informatie verstrekt werd door opeenvolgende informateurs, hoewel vanuit de Kamer tal van verzoeken om schriftelijke informatie gedaan werden in de loop van de formatie.

Op 10 mei verzochten de fractievoorzitters van de PVV en de SP, respectievelijk Wilders en Roemer, aan informateur Schippers om informatie betreffende de voortgang van het formatieoverleg, waarbij zij aanteekenden dat de pers wel wekelijks op een persconferentie op de hoogte gehouden werd door de informateur maar de Kamer in het geheel niet. De informateur verstreekte vervolgens per omgaande bij brief enige tussentijdse informatie over de lopende besprekingen, waarbij zij een chronologisch overzicht van de gevoerde gesprekken gaf. Overigens benadrukte zij dat terughoudendheid in informatieverstrekking geboden was.²³⁰ Op 17 mei vroeg Roemer opnieuw om informatie aan de informateur. Ditmaal betrof het verzoek informatie betreffende technische briefings van ambtelijke zijde. De informateur berichtte uiteindelijk in haar eindverslag dat de bij de onderhandelingen betrokken fractievoorzitters zich op het standpunt stelden dat deze ambtelijke stukken aan het einde van de formatie openbaar zouden worden bij overdracht van het formatiedossier aan de Kamer.²³¹

Ten tijde van de informatie-Tjeenk Willink werden vanuit de Kamer geen verzoeken om schriftelijke informatie gedaan. De informatie-Zalm daarentegen leidde tot relatief veel verzoeken om informatie. Op 25 augustus bracht Kamervoorzitter Arib het verzoek van de fracties van PVV, GL, SP en PvdA over om een voortgangsrapportage, met het oog op de indiening van de rijksbegroting voor 2018. De informateur berichtte de Kamer daarop in een brief van 28 augustus dat het niet aannemelijk was dat er voor Prinsjesdag een nieuw kabinet zou zijn.²³² Een verzoek van fractievoorzitter Asscher op 5 september om uitleg over het mislukken van het sociaal overleg leidde tot een brief van de informateur, waarin werd medegedeeld dat de brief aan de sociale partners en het demissionaire kabinet voor beantwoording was doorgestuurd.²³³ Op 20 september vroeg fractievoorzitter Klaver in de Kamer bij de regeling van de werkzaamheden om informatie van de informateur met betrekking tot de plannen van de onderhandelende partijen over de hoogte van het eigen risico in de zorg voor 2018. De informateur zond daarop een brief aan de demissionaire Minister van VWS, waarin hij het standpunt van de onderhandelende partijen kenbaar maakte om het eigen risico in 2018 niet te verhogen. Een afschrift van deze brief stuurde de informateur als

²³⁰ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 7.

²³¹ Kamerstukken II 2016/17, 23 700, nr. 19.

²³² Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 28.

²³³ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 29.

antwoord op het verzoek om informatie aan de Kamer.²³⁴ Op 26 september verzocht Buitenweg (GL) om informatie over te verwachten veranderingen in de begrotingen 2018. De informateur antwoordde in een brief aan de Kamer van 27 september dat het een en ander in het regeerakkoord opgenomen zou worden. De informateur vroeg om geduld van de Kamer.²³⁵ Diezelfde dag besprak de Kamer bij de regeling van de werkzaamheden een uitstel van de algemene financiële beschouwingen. Kamerleden wensten in dat kader nadere informatie over de voortgang van de formatie.²³⁶ De informateur volstond met een verwijzing naar eerdere brieven van 28 augustus en 27 september.

Beoordeling betrokkenen

In de interviews met de betrokkenen is met name de aandacht uitgegaan naar de ervaringen met de Kamerdebatten na afloop van een informatie, de (pogingen tot aanvragen van) Kamerdebatten betreffende een tussentijdse rapportage gedurende een informatie en de vraag of een Kamerdebat over het eindverslag van de formatie en het horen van kandidaat-bewindslieden wenselijk is.

In het algemeen oordeelden de meeste geïnterviewden dat de Kamerdebatten met de informateurs aan het einde van een informatie, nadat het eindverslag was uitgebracht, een logische en nuttige afronding vormden van een fase in de kabinetsformatie. Gesproken werd van een noodzakelijke tussenstap, alvorens de Kamer overgaat tot de aanwijzing van een volgende (in)formateur. Een aantal geïnterviewden voegde hieraan toe dat zo'n Kamerdebat tot op zekere hoogte een ritueel was. De betekenis van een Kamerdebat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde ter afsluiting van een informatie lag daarbij niet zozeer in de omstandigheid dat de informateurs inlichtingen verstrekken over het verloop van hun informatie, hoewel het debat formeel deze strekking heeft. De inbreng van informateurs bij deze debatten was doorgaans beperkt tot het beantwoorden van enkele vragen van procedurele aard. Bij de geïnterviewden bestonden geen bedenkingen tegen deze gegroeide praktijk van een beperkte rol van informateurs bij deze debatten. De betekenis van een dergelijk Kamerdebat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde lag volgens de meeste geïnterviewden vooral in de onderlinge gedachtewisseling tussen de fractievoorzitters, van wie een aantal wel bij de formatieonderhandelingen betrokken was en andere niet. Het Kamerdebat bood bij uitstek de gelegenheid om politieke standpunten over het verloop van de formatie kenbaar te maken, kritiek te leveren op de gang van zaken, dan wel de resultaten ervan te verdedigen. In die zin bood een dergelijk Kamerdebat een goede gelegenheid om politiek verantwoording af te leggen en bij de afronding van een informatiefase conclusies te trekken voor het vervolg. Een dergelijk Kamerdebat kon volgens betrokkenen tevens een belangrijke betekenis hebben vanuit een oogpunt van transparantie van het formatieproces. Overigens werd ook nog gewezen op het risico dat fractievoorzitters tijdens zo'n debat tot een bepaalde politieke stellingname zouden kunnen komen, bijvoorbeeld over de onwenselijkheid van een bepaalde coalitie. Hierdoor zou de bewegingsruimte bij de coalitiekeuze in het verdere verloop van de formatie beperkt kunnen worden, hetgeen de vorming van een kabinet kan bemoeilijken. Daarnaast is nog opgemerkt dat de Kamerdebatten met de informateurs in 2017 tevens in die zin positief verlopen waren dat geen sprake was

²³⁴ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 30.

²³⁵ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 32.

²³⁶ Zie hiervoor hoofdstuk 1.

geweest van oeverloze debatten, maar van beknopte, efficiënt verlopen Kamerdebatten, mede dankzij de opgelegde spreektijdbeperking tijdens deze debatten.

Uit de interviews bleek voorts niet dat er bezwaren bestonden tegen de in de regeling van artikel 139b van het Reglement van Orde opgenomen mogelijkheid om gedurende een informatie de desbetreffende informateur uit te nodigen om inlichtingen te verstrekken in het kader van een tussenrapportage. Het tussentijdse Kamerdebat met informateur Tjeenk Willink, na het afbreken van de besprekingen over een coalitie met GL, werd door geen van de geïnterviewden als onwenselijk beschouwd. Afgezien van dit concrete voorbeeld van een tussenrapportage aan de Kamer verschilden de opvattingen onder de geïnterviewden over nut en noodzaak van dergelijke tussentijdse Kamerdebatten tamelijk sterk. Sommigen wilden dergelijke debatten zoveel mogelijk beperken. Anderen hadden geen bezwaar tegen een ruime toepassing. Daarbij kwam in het bijzonder de vraag op of een besluit van een Kamermeerderheid voor zo'n tussentijds debat vereist was. Of kon in zo'n geval ook volstaan worden met een verzoek met toepassing van de regels van een dertigledendebat? De meningen hierover verschilden sterk. Sommigen stelden zich op het standpunt dat een verzoek, ondersteund door tenminste dertig leden, afdoende was, waarbij de voorzitter dan een dergelijk debat zou kunnen prioriteren op de agenda van de Kamer. Op deze wijze konden de rechten van Kamerminderheden op informatie tijdens een kabinetsformatie beter worden gerespecteerd. Anderen lieten tijdens de interviews blijken dat een meerderheidsbesluit voor zo'n tussentijds debat sterk de voorkeur verdiende. Voorkomen moest worden dat de voortgang van een kabinetsformatie gefrustreerd zou worden, wanneer minderheden in de Kamer steeds tussentijds Kamerdebatten met informateurs zouden uitlokken. Weer anderen hadden in deze kwestie vooralsnog geen uitgesproken standpunt. In de praktijk van de kabinetsformatie vond, zoals gezegd, slechts eenmaal een tussentijds debat (informatie-Tjeenk Willink) plaats. Verzoeken van een Kamerminderheid om een tussentijds debat werden, zoals hiervoor bleek, niet gehonoreerd.

Ten slotte is door verschillende geïnterviewden ingegaan op de mogelijkheid en wenselijkheid om aan het einde van een kabinetsformatie, voordat de leden van het kabinet benoemd worden, de kandidaat-bewindslieden uit te nodigen in de Kamer en aan hen in het kader van een hoorzitting inlichtingen te vragen omtrent hun benoeming. De meningen hierover waren verdeeld. Enkele gesprekspartners waren positief over hoorzittingen in commissieverband naar het voorbeeld van de Amerikaanse Senaat en het Europees Parlement, waarbij de geschiktheid van kandidaten beoordeeld kon worden. Anderen stonden op zich niet afwijzend tegenover gesprekken met kandidaat-bewindslieden in de Kamer, maar hadden dan de voorkeur voor een meer vrijblijvende vorm van een kennismakingsgesprek. Weer anderen benadrukten dat het in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen aan de regering was om Ministers en Staatssecretarissen te benoemen. Hoorzittingen waarin de Kamer de geschiktheid van kandidaten voor het ministersambt beoordeelde, werden door deze gesprekspartners beschouwd als niet passend in de Nederlandse verhoudingen. Een geïnterviewde merkte bovendien op dat in de huidige «harde politieke cultuur» in het Nederlandse parlement het risico niet denkbeeldig was dat kandidaten bij dergelijke hoorzittingen al politiek beschadigd zouden geraken, nog voordat ze benoemd werden.²³⁷

²³⁷ Interview met Klaver.

Analyse en conclusies

Vier onderwerpen komen hierna nader aan bod, namelijk (1) de Kamerdebatten met informateurs na afronding van hun werkzaamheden, (2) Kamerdebatten in het kader van een tussenrapportage van een informateur, (3) schriftelijke verzoeken om inlichtingen van (in)formateurs, en (4) het Kamerdebat met de formateur en/of kandidaat-bewindslieden in de afrondende fase van de kabinetsformatie.

Kamerdebatten met informateurs na afronding van hun werkzaamheden

In het algemeen heeft de toepassing van artikel 139b van het Reglement van Orde ten aanzien van het verstrekken van inlichtingen door informateurs na de afronding van hun opdracht geen problemen opgeleverd bij de kabinetsformatie van 2017. De min of meer heersende overtuiging in de Kamer is dat het Kamerdebat met de informateur een passende afsluiting is van een informatieopdracht, waarbij dit Kamerdebat dan tevens de opmaat vormt voor de volgende stap in de formatie: de aanwijzing door de Kamer van een nieuwe informateur of formateur. De beperkte rol van de informateur in het debat is onomstreden. Hij of zij wordt geacht slechts vragen te beantwoorden over het procedurele verloop van zijn of haar werkzaamheden. Opmerking verdient dat de hiervoor genoemde kritische opmerkingen van PVV-fractievoorzitter Wilders over de relevantie van de persoonlijke inbreng van informateur Tjeenk Willink tijdens het Kamerdebat terecht waren.

Voor politiek-inhoudelijke vragen is niet de informateur de aangewezen instantie om te antwoorden. Het is aan de onderhandelende fractievoorzitters om daarop (al of niet) in te gaan. Het Kamerdebat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde biedt vooral de fractievoorzitters en fracties in de Kamer een goede gelegenheid om van gedachten te wisselen over het verloop van de formatie en daarover politieke standpunten in te nemen. In die zin kan gesproken worden van een waardevolle praktijk. Zo'n debat kan zeker bijdragen aan de transparantie van het formatieproces. Het debat biedt een goede gelegenheid om de politieke balans op te maken van het verloop van de (in)formatieopdracht. De informateur neemt als zodanig geen deel aan dit politieke debat. In die zin is het begrijpelijk dat de voorzitter geen interrupties toestaat als de informateur vragen beantwoordt aan het einde van de eerste termijn van het debat. De bij de kabinetsformatie van 2017 gevolgde praktijk om spreektijdbeperking toe te passen op dit Kamerdebat is eveneens positief te waarderen. Zoals in de interviews bij deze evaluatie werd opgemerkt, blijft aldus een oeverloos debat achterwege.

Voor de goede orde kan nog opgemerkt worden dat artikel 139b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in belangrijke opzichten niet te vergelijken is met de inlichtingenplicht van Ministers. Ministers zijn verplicht door Kamerleden gevraagde inlichtingen te verstrekken, tenzij zij een beroep doen op het belang van de staat (artikel 68 van de Grondwet). Voor Ministers geldt bovendien een verschijningsplicht in de Kamer (artikel 69 van de Grondwet). Artikel 139b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer bevat niet een dergelijke verantwoordingsplicht voor (in)formateurs en evenmin is er een verplichting voor (in)formateurs om te verschijnen in de Kamer. Het artikel bepaalt slechts dat de Kamer een (in)formateur kan uitnodigen om in de Kamer inlichtingen te verstrekken. Hiervoor zagen we dat (in)formateurs krachtens vaste praktijk bereid zijn om aan het einde van hun opdracht inlichtingen te verstrekken en dat zij zich in de praktijk daarbij beperken tot het beantwoorden van vragen over het procedurele verloop van hun werkzaamheden. De omstandigheid dat de (in)formateur sinds de reglementsherziening van

2012 zijn werkzaamheden in opdracht van de Kamer²³⁸ verricht, draagt er verder toe bij dat de (in)formateur aan een verzoek van de Kamer gehoor zal geven om aan het einde van zijn werkzaamheden inlichtingen te verstrekken, ook al ontbreekt formeel een verplichting ter zake.²³⁹

Kamerdebatten in het kader van een tussenrapportage van een informateur

Artikel 139b van het Reglement van Orde voorziet, zoals gezegd, sinds de herziening van 2015 tevens in de mogelijkheid dat de Kamer tijdens de uitvoering van een opdracht besluit om (in)formateurs uit te nodigen om over het verloop van de (in)formatie inlichtingen te verstrekken. Hiervoor bleek dat de opvattingen in de Kamer verschillen over de vraag of een besluit van een Kamermeerderheid vereist is voor een dergelijk tussentijds debat, dan wel of zo'n debat dient plaats te vinden met toepassing van de regels van een dertigledendebat (artikel 54a van het Reglement van Orde). In het laatste geval bepaalt de voorzitter de dag en het tijdstip waarop het dertigledendebat wordt gehouden. De regeling van artikel 54a van het Reglement van Orde is algemeen. Zij beperkt zich derhalve niet tot bepaalde Kamerdebatten. In die zin zou artikel 54a strikt genomen ook toepassing kunnen vinden bij het aanvragen van een debat met de (in)formateur volgens artikel 139b. De regeling van artikel 54a bevordert dat een Kamerminderheid van tenminste dertig leden kan besluiten tot het houden van een Kamerdebat. Het is echter de vraag of zo'n debat tijdens een kabinetsformatie zinvol is ingeval een Kamermeerderheid, bestaande uit de fracties die op dat moment bij de formatieonderhandelingen betrokken zijn, een dergelijk tussentijds debat met de informateur afwijst. Immers kenmerkend voor zo'n debat is dat de rol van de informateur bij zo'n debat zich beperkt tot het beantwoorden van vragen van zuiver procedurele aard. Een verantwoordingsplicht, zoals deze voor Ministers bestaat, ontbreekt, zoals gezegd, voor de informateur. De informateur is evenmin verplicht te verschijnen in de Kamer. Voor zover een informateur al bereid zou zijn om tegen de zin van de onderhandelende fracties aan een dergelijk debat deel te nemen, zou een dergelijk debat al snel weinig zinvol blijken te zijn, indien de bij de formatie betrokken Kamermeerderheid daaraan niet wenst deel te nemen. Het belang van een debat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde is nu eenmaal vooral hierin gelegen dat de Kamerfracties met elkaar van gedachten kunnen wisselen en politieke standpunten kunnen innemen over het verloop van de formatie. Dat hoofddoel van het debat met de informateur wordt niet bereikt, als de betreffende Kamermeerderheid onwillig is om aan het debat deel te nemen. Een bijkomend probleem is dat de voorzitter in een lastig parket wordt gebracht, indien het verzoek wordt gedaan om tegen de zin van een Kamermeerderheid een debat te houden over de formatie. Tegen deze achtergrond lijkt het raadzaam om tijdens de kabinetsformatie zoveel mogelijk af te zien van de mogelijkheid dat tussentijds een Kamerdebat met toepassing van artikel 54a van het Reglement van Orde.

Schriftelijke verzoeken om inlichtingen van (in)formateurs

De praktijk van kabinetsformaties leert dat (in)formateurs tijdens hun (in)formatie in het algemeen zeer terughoudend zijn in het verstrekken van schriftelijke informatie aan de Kamer, zulks uitgezonderd de gebruikelijke toezending van eindverslagen, tussenrapportages en de tekst van een tot stand gekomen regeerakkoord. Het overleg tussen de bij de onderhandelingen betrokken fractievoorzitters is nu eenmaal per definitie vertrou-

²³⁸ Daarvoor verrichtte hij of zij werkzaamheden in opdracht van de Koning.

²³⁹ Zie ook Kortmann 2016, p. 152.

welijk. Het uitgangspunt van vertrouwelijkheid staat van oudsher centraal in informatieonderhandelingen. Deze vertrouwelijkheid maakt het mogelijk dat de onderhandelende fractievoorzitters de ruimte hebben om de noodzakelijke compromissen te sluiten. Voorkomen moet worden dat de voortgang van de kabinetsvorming in het gedrang komt door openbaarmaking van onderhandelingsposities. De bereidheid om compromissen te sluiten kan dan sterk afnemen.

De toezending van stukken kan aldus afbreuk doen aan het centrale uitgangspunt van vertrouwelijkheid en de voortgang van de vorming van een nieuw kabinet frustreren. De informateur is, zoals gezegd, niet verplicht verantwoording af te leggen aan de Kamer. Het is bovendien niet zozeer aan de (in)formateur, maar vooral aan de bij de onderhandelingen betrokken fractievoorzitters om te beslissen of verzoeken om informatie kunnen worden gehonoreerd. Veelal zal ten aanzien van verzoeken om schriftelijke informatie de gedragslijn gevolgd worden dat deze informatie, voor zover deze zich leent voor openbaarmaking, pas beschikbaar komt na de afronding van de kabinetsformatie bij de openbaarmaking van het formatiedossier.

Bij de kabinetsformatie van 2017 is enkele keren om informatie verzocht met het oog op voorgenomen werkzaamheden van de Kamer. Meer in het bijzonder betrof het verzoeken om informatie over het procedurele verloop van de kabinetsformatie met het oog op het tijdstip van de behandeling van de rijksbegroting 2018 en het al of niet doorgaan van de algemene financiële beschouwingen in de Kamer. Het ligt voor de hand dat een (in)formateur in een dergelijk geval de Kamer onverwijld de benodigde informatie verstrekt, zodat de Kamer een besluit kan nemen over het al of niet houden van deze beraadslagingen.

Het Kamerdebat met de formateur en/of kandidaat-bewindslieden in de afrondende fase van de kabinetsformatie

Hiervoor bleek dat het in de formatiepraktijk tot nu toe niet is voorgekomen dat de Kamer een formateur in de afrondende fase van de kabinetsformatie na het uitbrengen van het eindverslag van zijn formatiewerkzaamheden uitnodigt om aan de Kamer inlichtingen te verstrekken, en een Kamerdebat te houden over deze laatste fase in de formatie. Bij de kabinetsformatie van 2017 is voor het eerst, namelijk door PVV-fractievoorzitter Wilders, een verzoek gedaan om een dergelijk debat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde met de formateur, waarbij in het bijzonder de keuze van kandidaat-bewindslieden aan de orde zou komen. Het verzoek werd niet overgenomen door de Kamer. Bij dit verzoek om een Kamerdebat met de formateur is op de eerste plaats de vraag van belang of een Kamermeerderheid vereist was voor een dergelijk debat, dan wel of een Kamerminderheid een dertigleden-debat zou kunnen aanvragen. Verwezen zij naar het voorafgaande, waarbij deze vraag al is besproken.

Daarnaast is ten aanzien van het verzoek om een dergelijk debat met de formateur te houden de vraag opgeworpen of zo'n debat, waarbij de keuze van kandidaat-bewindslieden aan de orde wordt gesteld, wel passend is in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. Vooraf zij opgemerkt dat artikel 139b van het Reglement van Orde als zodanig in beginsel ook van toepassing kan zijn op deze situatie. Een dergelijk debat met de formateur wordt daarin niet uitgesloten. Bij de behandeling van het verzoek van Wilders merkte Van der Staaij (SGP) op dat in de eindfase van de formatie de parlementarisering van de kabinetsformatie haar eind nadert. Volgens artikel 43 van de Grondwet is dan de Koning aan zet. In het grondwetsartikel 48 is daarnaast vastgelegd dat de Minister-President de benoemingsbesluiten contrasigneert. De Kamer is volgens Van der

Staaïj vervolgens achteraf aan zet om daarover verantwoording te vragen. Van der Staaïj merkte daarbij nog op: «Ik vind het dus toch een rare figuur om vooraf een debat te voeren over de benoeming, alsof de Kamer daarover gaat.»²⁴⁰

Deze bedenkingen van Van der Staaïj zijn niet zonder grond. In het evaluatierapport over de kabinetsformatie 2012 werd reeds opgemerkt dat de regering in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen geen «commissie» is van de Kamer. Ministers en Staatssecretarissen worden niet door en uit de Kamer gekozen, en evenmin door de Kamer benoemd. Zij worden benoemd bij koninklijk besluit, waarbij de Minister-President de benoemingsbesluiten medeondertekent (zie de artikelen 43, 46 en 48 van de Grondwet). De Grondwet gaat er van uit dat de regering en de Staten-Generaal twee gescheiden staatsmachten zijn. Met deze afzonderlijke posities van regering en Staten-Generaal moet bij de vorming van een kabinet rekening worden gehouden.²⁴¹ Bij de benoeming van bewindslieden is tevens de werking van de vertrouwensregel van het parlementaire stelsel van belang. Deze regel houdt in dat Ministers en Staatssecretarissen die niet langer geacht kunnen worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid, niet kunnen aanblijven.²⁴² Bij de uitleg van deze ongeschreven rechtsregel geldt als uitgangspunt dat sprake is van een zogeheten negatieve vertrouwensregel. Dit betekent dat niet hoeft te blijken dat de Minister het vertrouwen heeft van een parlementaire meerderheid; het moet blijken dat hij of zij dit niet langer heeft. Het vertrouwen wordt verondersteld, totdat het tegendeel blijkt.²⁴³ Bij het optreden van een nieuw kabinet spreekt de Kamer dan ook niet uitdrukkelijk het vertrouwen uit. Een motie van vertrouwen is ongebruikelijk in de Nederlandse verhoudingen.²⁴⁴

Tegen de achtergrond van deze grondwettelijke regeling en de werking van de ongeschreven vertrouwensregel ligt het in de rede te concluderen dat een Kamerdebat met de formateur aan het einde van een kabinetsformatie over de keuze van kandidaat-bewindslieden niet passend is in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen. Kort na de benoeming en beëdiging van de leden van het kabinet legt de Minister-President een regeringsverklaring af in de Kamer, waarin hij mede namens de Ministers en Staatssecretarissen verantwoording aflegt over de vorming van het kabinet. Bij die gelegenheid kunnen de fractievoorzitters de Minister-President en de bewindslieden aanspreken op (de aanvaarding van) hun benoeming. De Kamer is dan in de gelegenheid het vertrouwen op te zeggen in bewindslieden, of in het gehele kabinet. Als voorbeeld kan verwezen worden naar de motie-Deckers uit 1939, waarin de Tweede Kamer het eerste optreden van het kabinet-Colijn V afkeurde, hetgeen tot de onmiddellijke ontslagaanvraag van het kabinet leidde.²⁴⁵

In de gesprekken met de geïnterviewden bij deze evaluatie is in het verlengde hiervan de vraag opgeworpen of het wenselijk zou zijn om in hoorzittingen in de Kamer kandidaat-bewindslieden voorafgaande aan hun benoeming te horen in verband met het beoordelen van hun geschiktheid voor de functie. Uit het voorgaande volgt reeds dat een dergelijk voorstel voor hoorzittingen met kandidaat-bewindslieden moeilijk te rijmen is met bestaande staatsrechtelijke verhoudingen en

²⁴⁰ Handelingen II 2017/18, nr. 14, item 4, p. 5.

²⁴¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 42.

²⁴² Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 2 (grondwetsherziening 1983); Kortmann 1987, p. 299; Van der Pot 2014, p. 643 en verder.

²⁴³ Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 2.

²⁴⁴ Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 366 en verder.

²⁴⁵ Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 468.

regelingen.²⁴⁶ Bij de bespreking van deze optie wordt doorgaans verwezen naar de regeling en praktijk in de Amerikaanse Senaat en het Europees Parlement. Bedacht moet worden dat de hoorzittingen met kandidaat-ministers, respectievelijk kandidaat-commissieleden in deze parlementen in sterk afwijkende regeringssystemen plaatsvinden en in die afwijkende systemen een bijzondere functie hebben. Van belang hierbij is dat in de VS de samenstelling van de regering opgedragen is aan de president. De regeringsvorming vindt niet, zoals in Nederland, plaats op basis van onderhandelingen tussen meerderheidsfracties in het parlement. In dit zogeheten «separation of powers»-model besluit de president zelf over de benoeming van Ministers. Bij wijze van «checks and balances» behoeft de benoeming de voorafgaande instemming van de Senaat. Vergelijkbare «checks and balances» treffen we aan in het Europees Parlement. De Nederlandse staatsrechtelijke en staatkundige verhoudingen zijn in dit opzicht nogal verschillend. Hier hebben de fractievoorzitters van een Kamermeerderheid zelf bij de kabinetsformatie een regeringscoalitie gevormd en aan het eind van de formatie overeenstemming bereikt over de keuze van de bewindslieden. De instemming van een parlementaire meerderheid met de samenstelling van het kabinet is in de formatieprocedure al verzekerd. Hoorzittingen om deze parlementaire instemming te verwerven zijn in de Nederlandse opzet van de procedure van kabinetsvorming aldus niet goed passend en niet nodig.

Aanbevelingen

- De bestaande vaste praktijk, waarin de Kamer volgens artikel 139b van het Reglement van Orde een informateur na het uitbrengen van zijn eindverslag uitnodigt om inlichtingen te verstrekken, verdient voortzetting. De informateur heeft daarbij een beperkte rol, in die zin dat hij of zij zich beperkt tot het beantwoorden van procedurele vragen omtrent het verloop van de werkzaamheden. Het Kamerdebat volgens artikel 139b heeft overigens vooral ten doel de Kamerleden in de gelegenheid te stellen onderling van gedachten te wisselen over het verloop van de kabinetsformatie.
- Het verdient aanbeveling spreektijdbeperking aan te houden bij een Kamerdebat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde.
- Het verdient aanbeveling om tijdens de kabinetsformatie zoveel mogelijk af te zien van de mogelijkheid dat tussentijds een Kamerdebat volgens artikel 139b plaatsvindt met toepassing van artikel 54a van het Reglement van Orde (dertigledendebat).
- Het is niet wenselijk dat een Kamerdebat met de formateur aan het einde van een kabinetsformatie over de keuze van kandidaat-bewindslieden plaatsvindt. Zo'n Kamerdebat is niet passend in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen.

²⁴⁶ Bovend'Eert 2015, p. 94–101.

HOOFDSTUK 6 DE TWEDE KAMERVOORZITTER EN DE KABINETSFORMATIE

De toepassing van de formatieprocedureregeling van artikel 139a van het Reglement van Orde brengt met zich mee dat de Tweede Kamervoorzitter een functie vervult bij de voorbereiding van de beraadslaging en besluitvorming in de Kamer. De vraag is hoe de Tweede Kamervoorzitter (hierna: voorzitter) hieraan invulling geeft.

Gang van zaken kabinetsformatie 2012

De nieuwe regeling van artikel 139a van het Reglement van Orde bracht nieuwe taken voor de voorzitter, waaraan bij de kabinetsformatie van 2012 voor het eerst invulling gegeven moest worden.²⁴⁷ Samengevat kwamen deze taken hierop neer. Ten eerste regelde de voorzitter samen met de griffier een aantal praktische aangelegenheden bij de voorbereiding van de kabinetsformatie, waaronder de detachering van ambtelijke ondersteuning van het Ministerie van Algemene Zaken. Vervolgens nam de voorzitter na de Tweede Kamerverkiezingen het initiatief voor een overleg van de (beoogd) fractievoorzitters ter voorbereiding van het Kamerdebat over de aanwijzing van een of meer informateurs, welk overleg leidde tot een verkennende opdracht. In het verdere verloop van de formatie van 2012 heeft de voorzitter de fractievoorzitters niet meer voor een overleg bijeen geroepen, maar telkens afzonderlijk (telefonisch) geraadpleegd over te nemen procedurele vervolgstappen. Deze consultaties betroffen hoofdzakelijk de organisatorische voorbereiding van de Kamerdebatten over de aanwijzing van de informateurs en de formateur. Bovendien informeerde de voorzitter enkele keren de Koning omtrent het verloop van de formatie. Ten slotte had de voorzitter bij de kabinetsformatie van 2012 tot taak de Kamerdebatten over de aanwijzing van (in)formateurs te leiden.

Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 bleek dat de meeste geïnterviewden zich op het standpunt stelden dat de voorzitter als «procesbegeleider» bij de formatie diende op te treden, verantwoordelijk voor het bevorderen van een ordelijk verloop, en niet verantwoordelijk voor het nemen van politieke beslissingen. De voorzitter diende zich bij voorkeur terughoudend op te stellen. Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 wezen enkele geïnterviewden erop dat de voorzitter weliswaar een onpartijdige positie bekleedde in de Kamer, maar tegelijkertijd niet onpartijdig was, omdat de voorzitter tevens lid was van een van de Kamerfracties. Ook in die zin was een terughoudende opstelling gewenst. In het evaluatierapport werd geconcludeerd dat het aanbeveling verdiende om de gekozen benadering bij de formatie, die aansloot bij bestaande voorzitterstaken in het Reglement van Orde, bij een volgende kabinetsformatie eveneens te volgen en de voorzitter niet te belasten met extra taken of beslissingsbevoegdheden bij de formatie.

Gang van zaken kabinetsformatie 2017

De uitvoering van taken door de voorzitter bij de kabinetsformatie van 2017 sloot in belangrijke mate aan op de gevolgde werkwijze bij de kabinetsformatie van 2012.

Vóór de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 besprak de voorzitter in de loop van 2016 een stappenplan voor de formatie in het Presidium van de Kamer. In de laatste drie maanden voor de verkiezingen

²⁴⁷ Zie uitgebreid: Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72.

voerde de voorzitter overleg met de afzonderlijke fractievoorzitters, waarbij onder meer de wenselijkheid van de aanwijzing van een verkenner aan het begin van de formatie aan de orde kwam. Tevens werden op instigatie van de voorzitter afspraken gemaakt over de detachering van raadadviseurs bij de ambtelijke organisatie van de Kamer ter ondersteuning van (in)formateurs vanaf de verkiezingsdag tot de beëdiging van de leden van het te vormen kabinet.²⁴⁸

Daags na verkiezingen vond op instigatie van de voorzitter een overleg plaats met de dertien (beoogd) fractievoorzitters ter voorbereiding van het Kamerdebat conform artikel 139a van het Reglement van Orde. Daarbij werd besloten om een voorbereidend onderzoek uit te laten voeren door een verkenner. Op 16 mei 2017, na afloop van de eerste informatie-Schippers, vond op instigatie van de voorzitter een tweede overleg plaats van de fractievoorzitters over het verdere verloop van de kabinetsformatie.

Met Schippers, Tjeenk Willink en Zalm maakte de voorzitter aan het begin van hun opdracht(en) afspraken over de locatie van werkzaamheden, over het bij voorrang informeren van de Tweede Kamer over hetgeen betrokkenen naar buiten wensten te brengen, over het aanbieden van het eindverslag (of een tussenrapport) aan de Kamer via de voorzitter, en over het vooraf informeren van de voorzitter ingeval betrokkenen voornemens waren de Koning te informeren.

Naast het overleg met verkenner, informateurs en formateur over de voortgang en afronding van de werkzaamheden heeft de voorzitter steeds ter voorbereiding van een Kamerdebat over de aanwijzing van een (in)formateur voorafgaand overleg gehad met de afzonderlijke fractievoorzitters, waarbij aangelegenheden zoals het tijdstip van het debat, spreektijden en sprekersvolgorde aan de orde kwamen.²⁴⁹

De voorzitter heeft voorts nog gedurende de kabinetsformatie verschillende keren bij brief verzoeken van Kamerleden en Kamerfracties om schriftelijke informatie aan de informateur doorgeleid aan de betrokken informateur.²⁵⁰ Ten slotte moet nog opgemerkt worden dat de voorzitter meerdere keren tijdens de formatie de Koning informeerde omtrent het verloop van de formatie.²⁵¹

Beoordeling betrokkenen

In het algemeen stelden de geïnterviewden zich, evenals in 2012, op het standpunt dat de voorzitter een beperkte rol had als procesbegeleider bij de kabinetsformatie. De voorzitter had naar het oordeel van de geïnterviewden overeenkomstig genoemd uitgangspunt als procesbegeleider haar taken vervuld bij de formatie van 2017. Daarbij werd ten eerste gewezen op het initiatief van de voorzitter om daags na de verkiezingen de fractievoorzitters bijeen te roepen ter voorbereiding van het Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde. Daarnaast had de voorzitter de overige Kamerdebatten ter aanwijzing van (in)formateurs voorbereid. Ook werd gewezen op het belang van de voorbereidende werkzaamheden in de aanloop naar de formatie en op het informeren van de Koning door de voorzitter.

Ten aanzien van de specifieke invulling van de rol van «procesbegeleider» legden de geïnterviewden verschillende accenten. Fractievoorzitters die de formatiebesprekingen voerden benadrukten het primaire belang van

²⁴⁸ Zie verder hiervoor hoofdstuk 1.

²⁴⁹ Interview met Arib.

²⁵⁰ Zie uitgebreid hiervoor hoofdstukken 1 en 5.

²⁵¹ Zie verder hierna hoofdstuk 7.

de voortgang van de formatie. Met het oog op dat belang zou de voorzitter zich bij voorkeur dienen te richten op het belang van een voorspoedige vorming van het kabinet. De voorzitter zou in dit verband, teneinde oponthoud te voorkomen, terughoudend kunnen zijn ten aanzien van verzoeken vanuit de Kamerfracties die niet bij het overleg betrokken waren. Deze geïnterviewden merkten nog op het te betreuren dat de voorzitter een zeker ongeduld over de lange duur van de formatie tot uiting had gebracht, zowel in de media²⁵² als in contacten met betrokkenen. Deze fractievoorzitters hadden op bepaalde momenten de indruk dat de voorzitter vooral belangen van niet bij de formatie betrokken fracties behartigde. Fractievoorzitters die niet bij de formatiebesprekingen betrokken waren, benadrukten dat de voorzitter tot taak had het formatieproces als zodanig te stroomlijnen, en daarbij niet als spreekbuis van de formerende partijen op te treden, maar ten dienste van de Kamer als geheel op te treden. De voorzitter diende volgens deze fractievoorzitters daarmee vooral ook ten dienste van de Kamerfracties op te treden die niet bij de formatiebesprekingen betrokken waren en hun rechten te honoreren.

In de gesprekken met de fractievoorzitters en andere naastbetrokkenen kwam, evenals in 2012, naar voren dat de voorzitter uit hoofde van haar functie geacht wordt een onpartijdige positie in te nemen, maar dat de voorzitter tevens lid is van een van de fracties in de Kamer. In die zin kon de positie van de voorzitter niet op een lijn gesteld worden met de positie van het staatshoofd in de formatieprocedure voor 2012, aangezien deze per definitie een neutrale, boven de partijen staande positie innam.

Analyse en conclusies

Bij de formaties van 2012 en 2017 is een min of meer vaste gedragslijn ontwikkeld over het optreden van de voorzitter bij een kabinetsformatie. De voorzitter wordt geacht als procesbegeleider een aantal taken op zich te nemen. Ten eerste neemt de voorzitter, in overleg met het Presidium, de voorbereiding van de kabinetsformatie ter hand, in die zin dat een regeling getroffen wordt over de ambtelijke en facilitaire voorzieningen. Ten tweede neemt de voorzitter, in goed overleg met de fractievoorzitters, het initiatief om daags na de verkiezingen een gezamenlijk overleg van de (beoogd) fractievoorzitters te houden, de eerste stap ter voorbereiding van het Kamerdebat over de aanwijzing van een of meer informateurs volgens artikel 139a van het Reglement van Orde. Zowel in 2012 als in 2017 leidde dit overleg tot de aanwijzing van een verkenner, een beproefde werkwijze die ook bij volgende formaties gevolgd kan worden. Ten derde is de voorzitter belast met de voorbereiding van de verdere voortgangsdebatten tijdens de formatie waarbij de Kamer (in)formateurs aanwijst en hun opdrachten vaststelt. Deze voorzitterlijke taken bij de kabinetsformatie sluiten goed aan bij de reguliere taken van de voorzitter in het Reglement van Orde, voor zover zij de leiding van de werkzaamheden van de Kamer betreffen.²⁵³ Ten vierde informeert de voorzitter de Koning op gezette tijden omtrent de door de Kamer genomen besluiten. Bij de formatie van 2012 bleek de wijze van informeren van de Koning door de voorzitter nog de nodige weerstand in de Kamer op te roepen, in 2017 is dienaangaande deze informatieverstrekking als vanzelfsprekend ervaren door de fractievoorzitters.

²⁵² Vgl. het interview met de voorzitter in NU.nl van 4 augustus 2017, waarin deze overigens begrip toonde voor de omstandigheid dat de kabinetsformatie veel tijd vergde.

²⁵³ Zie verder Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 35.

Een duidelijk verschil tussen de formatie van 2012 en van 2017 was dat bij eerstgenoemde kabinetsformatie verhoudingsgewijs snel, gedurende een enkele informatieperiode (Kamp/Bos), een regeringscoalitie tot stand kwam, terwijl de formatie van 2017 niet minder dan vier informatieopdrachten kende: (Schippers (twee opdrachten), Tjeenk Willink en Zalm). Deze formatie was van zeer lange duur. Mede als gevolg daarvan zijn enkele nieuwe vragen opgekomen omtrent de rol van de voorzitter bij de kabinetsformatie. Ten eerste is, zoals hiervoor bleek, de vraag opgeworpen of de voorzitter primair dient te bevorderen dat het formatieproces van de onderhandelende partijen ongestoord voortgang vindt, dan wel of de voorzitter vooral tegemoet moet komen aan wensen vanuit de Kamer. Daarmee wordt verondersteld dat belangen van de onderhandelende fracties onder omstandigheden kunnen conflicteren met belangen van de andere fracties. Een dergelijke belangentegenstelling kan zich inderdaad voordoen bij een formatie. Het is daarbij zaak te voorkomen dat de voorzitter in een dergelijke belangentegenstelling betrokken raakt. Naar het oordeel van de evaluatiecommissie moet in dit verband nogmaals benadrukt worden dat de voorzitter, gelet op het voorgaande, slechts een beperkte functie heeft bij de kabinetsformatie. De voorzitter is niet verantwoordelijk voor het verloop van de formatie. De bevordering van de voortgang van de formatie is in eerste instantie een aangelegenheid van de (in)formateurs en de onderhandelende fractievoorzitters. De voorzitter heeft slechts een ondersteunende/faciliterende functie, in essentie gericht op een ordelijke voorbereiding van de debatten waarin de Kamer besluit over een (volgende) stap in de formatie. Indien tijdens de formatie verzoeken vanuit fracties in de Kamer komen aan de (in)formateur, beperkt de taak van de voorzitter zich tot de doorgeleiding van dergelijke verzoeken. Het is vervolgens aan de onderhandelende fractievoorzitters en de (in)formateurs om te beslissen over het al of niet gevolg geven aan dergelijke verzoeken. Overigens biedt artikel 139b van het Reglement van Orde de mogelijkheid aan de Kamer om tussentijds (in)formateurs uit te nodigen inlichtingen te geven aan de Kamer.²⁵⁴ Ten tweede is de vraag aan de orde gesteld naar de verschillende wijzen van informatie-uitwisseling tussen informateurs en voorzitter. Uit het voorgaande bleek dat de voorzitter in 2017 erop aanstuurde om min of meer vaste afspraken met de verkenner en de informateurs te maken over het gebruik van faciliteiten, het doen van openbare mededelingen na overleg met de voorzitter, het uitbrengen van tussentijdse rapporten en eindverslagen aan de Kamer via de voorzitter en het informeren van de Koning na overleg met de voorzitter, zodat deze daarmee rekening kon houden bij het op haar beurt informeren van de Koning. De evaluatiecommissie wijst er in dit verband op dat verkenner, informateur en formateur in de formatieprocedureregeling van artikel 139a van het Reglement van Orde hun werkzaamheden verrichten in opdracht van de Tweede Kamer. Het ligt tegen deze achtergrond in de rede dat de voorzitter namens de Kamer met hen afspraken maakt over genoemde onderwerpen. In verband met een ordelijk verloop van de kabinetsformatie is het gewenst dat voorzitter en (in)formateurs in deze zoveel mogelijk één lijn volgen. Daarbij is ook van belang dat informateurs op gezette tijden de voorzitter informeren omtrent de voortgang van hun werkzaamheden, zulks met name met het oog op de voorbereiding van Kamerdebatten door de voorzitter.

²⁵⁴ Zie verder hiervoor hoofdstuk 5.

Aanbevelingen

- De bij de kabinetsformaties van 2012 en 2017 ontwikkelde gedragslijnen aanzien van de taken van de voorzitter kan bij een volgende kabinetsformatie worden aangehouden. Dit betekent dat de voorzitter een beperkte taakstelling heeft als procesbegeleider en geen verantwoordelijkheid draagt voor inhoudelijke, politieke beslissingen tijdens de kabinetsformatie.
- De voorzitter is belast met het ter beschikking stellen van ambtelijke ondersteuning en materiële voorzieningen aan de verkenner, de (in)formateurs en de onderhandelaars tijdens de kabinetsformatie.
- De voorzitter neemt het initiatief voor een overleg van (beoogd) fractievoorzitters de dag na de Tweede Kamerverkiezingen ter voorbereiding van het Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde.
- De voorbereiding van de daaropvolgende Kamerdebatten ter aanwijzing van (in)formateurs ligt in handen van de voorzitter, die daartoe overleg voert met de fractievoorzitters.
- De voorzitter informeert de Koning omtrent de besluiten van de Tweede Kamer betreffende de kabinetsformatie.
- De voorzitter maakt eenduidige afspraken met de verkenner en de (in)formateurs omtrent het vooraf inlichten van de voorzitter over openbare mededelingen, het uitbrengen van eindverslagen (en tussenrapporten) aan de Kamer via de voorzitter, en het vooraf inlichten van de voorzitter over het informeren van de Koning.
- Verkenner en (in)formateurs informeren de voorzitter in de uitoefening van de taken als procesbegeleider over het verloop van hun werkzaamheden, met name voor zover van belang voor de voorbereiding van een Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde.

HOOFDSTUK 7 DE POSITIE VAN DE KONING BIJ DE KABINETSFORMATIE

De totstandkoming van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in maart 2012 leidde tot een aanmerkelijke wijziging van de positie van de Koning bij de kabinetsformatie. Vóór 2012 was de Koning van oudsher nauw betrokken bij de kabinetsformatie. Krachtens vaste formatiepraktijk won de Koning na Tweede Kamerverkiezingen aan het begin van de formatie advies in van de fractievoorzitters in de Tweede Kamer, alsmede van de Eerste Kamervoorzitter, de Tweede Kamervoorzitter en de vicepresident van de Raad van State. Op basis van de meerderheidsadviezen van de fractievoorzitters wees de Koning een of meer (in)formateurs aan, vergezeld van een (in)formatieopdracht. De (in)formateurs en formateurs brachten vervolgens regelmatig mondeling verslag uit aan de Koning. Ter afronding van hun opdracht brachten zij een eindverslag uit aan de Koning.²⁵⁵ In 2012 maakte deze vaste formatiepraktijk plaats voor een geschreven regeling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, waarbij de Tweede Kamer voortaan deze formatietaken op zich nam. Uitgangspunt van artikel 139a van het Reglement van Orde is sindsdien dat de Tweede Kamer na Tweede Kamerverkiezingen, of bij een tussentijdse kabinetscrisis, beraadslaagt teneinde informateurs en formateurs aan te wijzen, belast met de vorming van een kabinet volgens een opdracht, vastgesteld door de Tweede Kamer.

Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2012

Bij de vorming van het tweede kabinet-Rutte in 2012 is de nieuwe formatieprocedure van artikel 139a van het Reglement van Orde voor het eerst toegepast. De Koningin had op de dag na de Tweede Kamerverkiezingen een gesprek met de beide Kamervoorzitters en de vicepresident van de Raad van State, maar de fractievoorzitters brachten geen advies uit aan de Koningin. De Tweede Kamer wees na een oriënterend onderzoek van een verkenner in een plenair debat informateurs aan en verstrekke daarbij aan hen een informatieopdracht. Na afronding van deze informatieopdracht wees de Tweede Kamer een formateur aan. De Tweede Kamervoorzitter informeerde de Koningin omtrent de besluiten van de Kamers. De informateurs brachten geen mondeling verslag uit aan de Koningin. Evenmin werd door hen een eindverslag aan de Koningin uitgebracht. Verkenner en informateurs hadden slechts een kennismakingsgesprek met de Koningin. De formateur informeerde de Koningin wel omtrent de voortgang van zijn werkzaamheden en omtrent het eindverslag.²⁵⁶

Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 bleek dat de meningen over de positie van de Koning bij de kabinetsformatie sterk verdeeld waren. Een deel van de geïnterviewden had een voorkeur voor «de oude formatiepraktijk», waarin de Koning nauw betrokken was bij de formatie. Andere geïnterviewden spraken een duidelijke voorkeur uit voor aanwijzing van de (in)formateur door de Tweede Kamer. Geen van de geïnterviewden verzette zich tegen een hernieuwde toepassing van de procedure van artikel 139a van het Reglement van Orde bij een volgende kabinetsformatie. Sommigen stelden zich op het standpunt dat er geen reden was om in de nieuwe procedure de Koning te informeren. Anderen vonden daarentegen dat de Koning regelmatig op de hoogte gebracht

²⁵⁵ Zie Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 37 en verder; Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 468 en verder; Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 37.

²⁵⁶ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 38.

moest worden van de voortgang van de formatiewerkzaamheden door de informateurs en formateurs. Bij de kabinetsformatie van 2012 was de Koningin naar hun opvatting onvoldoende geïnformeerd.²⁵⁷ In het evaluatierapport over de kabinetsformatie van 2012 werd de aanbeveling gedaan om de Koning, gelet op zijn positie in de regering en als staatshoofd, tijdens de kabinetsformatie regelmatig te informeren omtrent het verloop van de formatie.²⁵⁸

Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 is ten slotte nog de vraag aan de orde gesteld of het in de nieuwe opzet van artikel 139a van het Reglement van Orde wenselijk is de mogelijkheid open te laten om in een voorkomend geval terug te keren naar de «oude» formatiepraktijk, indien de Tweede Kamer niet bij machte zou blijken te zijn om een (in)formatieopdracht te verstrekken. Artikel 139a biedt op zichzelf de ruimte hiervoor. De meeste geïnterviewden bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 achtten een dergelijke «terugvaloptie» niet wenselijk. Hoe dan ook moest de Tweede Kamer zelf een oplossing vinden, indien een impasse in de formatie dreigde.

Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017

Vooruitlopend op de kabinetsformatie van 2017 heeft de Tweede Kamervoorzitter in de loop van 2016 in het Presidium van de Kamer en in overleg met de fractievoorzitters nagegaan in hoeverre de in 2012 gevolgde gedragslijn van het informeren van de Koning tijdens de kabinetsformatie aanpassing behoefde. Daarvoor was er al overleg geweest met de directeur van het Kabinet van de Koning. Als uitvloeisel van deze overleggen is besloten de in 2012 gevolgde werkwijze aan te passen en de Koning tijdens de kabinetsformatie ruimer te informeren omtrent het verloop van de formatie. Aan het begin van de kabinetsformatie sprak de Kamer in de motie-Rutte c.s. tot aanwijzing van informateur Schippers tevens uit dat de Koning met een zekere regelmaat geïnformeerd zou worden over de voortgang van de gesprekken met betrekking tot de informatie.²⁵⁹

In de praktijk betekende dit ten eerste dat de Tweede Kamervoorzitter de Koning op gezette tijden informeerde omtrent het verloop van de formatie. Daags na de Verkiezingen stelde de voorzitter de Koning onverwijld (voordat de media geïnformeerd werden) op de hoogte van de uitkomst van het overleg tussen de fractievoorzitters omtrent de aanwijzing van een verkenner (Schippers). In het verlengde hiervan werd het rapport van de verkenner via de voorzitter ter kennis van de Koning gebracht. Daarnaast voerde de voorzitter, telefonisch dan wel in persoon, over de uitkomst van elk Kamerdebat, de aanwijzing van een informateur (Schippers, Tjeenk Willink en Zalm) en de door deze informateurs uitgebrachte eindverslagen, een gesprek met de Koning. Evenzo had de voorzitter een gesprek met de Koning over de uitkomst van het Kamerdebat, waarbij de formateur (Rutte) werd aangewezen.

Ten tweede hadden de informateurs en de formateur op gezette tijden een gesprek met de Koning. Informateur Schippers voerde drie gesprekken met de Koning, tweemaal over de voortgang, eenmaal over het eindverslag. Informateur Tjeenk Willink voerde eveneens driemaal een gesprek met de Koning over zijn werkzaamheden. Informateur Zalm had viermaal een gesprek met de Koning over de voortgang en stand van zaken van de kabinetsformatie. Formateur Rutte ten slotte voerde een

²⁵⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 39.

²⁵⁸ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 44.

²⁵⁹ Kamerstukken II 2016/17, 34 700, nr. 2 en 5.

gesprek aan het begin van zijn formatieopdracht en bij de afronding van zijn opdracht.

Daarnaast voerden de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State tweemaal, op 29 maart 2017 en op 13 oktober 2017, afzonderlijk een gesprek met de Koning. Hierbij kan nog aangetekend worden dat de vicepresident van de Raad van State in de loop van 2016 het initiatief nam voor een overleg met de voorzitters van Tweede Kamer en Eerste Kamer ten einde te bevorderen dat deze drie «adviseurs» bij de kabinetsformatie de Koning eveneens op gezette tijden nader van advies zouden dienen. De vicepresident had voor ogen dat betrokkenen in elk geval drie keer tijdens de formatie een gesprek met de Koning zouden kunnen voeren, namelijk onmiddellijk na de verkiezingen, na het sluiten van het regeerakkoord, en aan het einde van de formatie, wanneer de formateur zijn kandidaat-bewindslieden had aangezocht. De Tweede Kamervoorzitter heeft in genoemd overleg te kennen gegeven een dergelijke wijze van advisering op drie vaste tijdstippen door deze drie adviseurs niet nodig te achten. De voorzitter vond het voldoende dat zij de Koning informeerde omtrent de besluiten van de Tweede Kamer over de formatie, nu de Tweede Kamer de regiefunctie bij de formatie heeft.²⁶⁰ De vicepresident van de Raad van State en de voorzitter van de Eerste Kamer hebben, zoals gezegd, nochtans tweemaal tijdens de formatie een gesprek gevoerd met de Koning, eenmaal kort na de verkiezingen en eenmaal aan het begin van de formatie-Rutte.

Beoordeling betrokkenen

Anders dan in 2012 bestond in 2017 een behoorlijke mate van eenstemmigheid bij de fractievoorzitters en andere naastbetrokkenen over de positie van de Koning bij de kabinetsformatie. Enkele fractievoorzitters toonden in de gesprekken voor de evaluatie van de formatie nog wel een zekere voorkeur voor de «oude» formatiepraktijk, waarin de Koning (in)formateurs aanwees, maar zij achtten de gevolgde werkwijze van artikel 139a van het Reglement van Orde eveneens acceptabel en werkbaar. De meeste fractievoorzitters en andere geïnterviewden aanvaardden de regeling van artikel 139a als de gangbare, vaste procedure voor kabinetsformaties. Een terugkeer naar de oude procedure was niet meer aan de orde. Vrijwel alle betrokkenen beschouwden de hiervoor beschreven aangepaste werkwijze inzake het frequenter informeren van de Koning door de Tweede Kamervoorzitter en de (in)formateurs als een verbetering. De meeste geïnterviewden vonden dat de Koning bij de kabinetsformatie goed geïnformeerd diende te worden. Het staatshoofd behoorde op gezette tijden bijgepraat te worden. De meesten hadden de indruk dat de Koning bij deze kabinetsformatie voldoende was geïnformeerd omtrent het verloop van de formatie. Bij de gesprekken met betrokkenen over de kabinetsformatie van 2017 bleek dat tijdens de formatie op geen enkel moment de vraag aan de orde is geweest of het de voorkeur zou hebben terug te keren naar de «oude» formatiepraktijk. Een dergelijke impasse heeft zich bij de kabinetsformatie op geen enkel moment voorgedaan, hoewel de kabinetsformatie de langste uit de staatkundige geschiedenis was. Enkele geïnterviewden benadrukten dat het bepaald onwenselijk zou zijn om het staatshoofd opnieuw te betrekken bij de formatie en aan hem een deel van de regie over de formatie toe te vertrouwen.

²⁶⁰ Zie verder: hoofdstuk 1.

Analyse en conclusies

Bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 overwoog de evaluatiecommissie dat er staatsrechtelijk gezien alle reden is om de Koning in de nieuwe formatieprocedureregeling van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer te betrekken bij de kabinetsformatie, in die zin dat hij regelmatig op de hoogte gesteld wordt van het verloop van de vorming van een kabinet.²⁶¹ Een ruime informatieverstrekking ligt in de rede omdat de Koning tezamen met de Ministers deel uitmaakt van de regering (artikel 42 van de Grondwet). Zoals de Koning in de uitoefening van zijn regeerfunctie een «informatierecht»²⁶² heeft, zo ligt het voor de hand dat de Koning bij de vorming van een nieuwe regering geïnformeerd wordt. Daarnaast is van belang dat de Koning in het kader van de uitoefening van de regeringsfunctie de ontslagbesluiten van de demissionaire bewindslieden tekent en de benoemingsbesluiten van de nieuwe bewindslieden tekent. De nieuwe Minister-President contrasigneert al deze besluiten (artikelen 43 en 48 van de Grondwet). Tevens is de functie van de Koning als staatshoofd van betekenis.²⁶³ Ook met het oog op die functie ligt het in de rede dat de Koning omtrent het verloop van de kabinetsformatie geïnformeerd wordt.

Bij de kabinetsformatie van 2017 is naar het oordeel van de evaluatiecommissie recht gedaan aan de staatsrechtelijke positie van de Koning in ons staatsbestel. De Tweede Kamervoorzitter heeft namens de Kamer de Koning regelmatig op de hoogte gesteld van de voortgang van de formatie, in het bijzonder voor zover het de besluiten van de Kamer op grond van artikel 139a van het Reglement van Orde betrof. De informateurs en de formateur hebben de Koning eveneens regelmatig op de hoogte gehouden van het verloop van de formatie en verslag uitgebracht van de bereikte resultaten. In die zin verdient het aanbeveling om bij volgende kabinetsformaties deze werkwijze te handhaven.

Bij de kabinetsformatie van 2017 is de eerdergenoemde «terugvaloptie» naar de oude formatiepraktijk, ingeval van een impasse in de Tweede Kamer over de aanwijzing van een (in)formateur, niet overwogen, hoewel de vorming van een nieuw kabinet bepaald niet eenvoudig was. Terecht is bij de evaluatie van de kabinetsformatie 2017 opgemerkt dat aan zo'n «terugvaloptie» overwegende bezwaren verbonden zijn. De Koning hoort niet in een positie te worden gebracht dat hij een politieke keuze dient te maken bij de vorming van een kabinet, wanneer de fractievoorzitters in gebreke blijven die keuze te maken. Het is aan de fractievoorzitters en de fracties om zo'n politieke impasse te vermijden en zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor de vorming van een kabinet. De kabinetsformatie van 2017 heeft geleerd dat fractievoorzitters en fracties deze verantwoordelijkheid hebben kunnen nemen onder verhoudingsgewijs moeilijke politieke omstandigheden. In die zin heeft de formatieprocedure conform artikel 139 van het Reglement van Orde zich bewezen.

Een laatste kanttekening behoeft nog de advisering van de Koning door de vicepresident van de Raad van State en de voorzitter van de Eerste Kamer. Hiervoor bleek dat aanvankelijk de vicepresident voor ogen had dat betrokkenen drie keer tijdens de formatie de Koning van advies

²⁶¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 42–43.

²⁶² Men spreekt van «the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn», naar de Britse publicist Walter Bagehot. Zie diens *The English constitution* uit 1867 (in de versie uit 1993 op p. 113). Verder zie: Kamerstukken II 1999/00, 27 409, nr. 1, p. 3; zie ook de brief van de Minister-President van 24 mei 2011, Kamerstukken II 2011/12, 27 049, nr. 1, p. 6. Verder ook: Kortmann 1987, p. 171.

²⁶³ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 39–40.

zouden dienen, aan het begin van de formatie, na het sluiten van het regeerakkoord en voorafgaand aan de beëdiging van de bewindslieden. Vooropgesteld moet worden dat het de Koning vrij staat om advies in te winnen. De vicepresident van de Raad van State en de voorzitter van de Eerste Kamer behoren tot de traditionele adviseurs van de Koning. De vraag is echter welke bijzondere betekenis deze adviezen kunnen hebben, voor zover zij gerelateerd zijn aan het sluiten van het regeerakkoord en de voordracht van de bewindslieden aan het einde van de kabinetsformatie, zoals klaarblijkelijk de bedoeling was bij de kabinetsformatie van 2017. Het is van belang op te merken dat noch de vicepresident, noch de Eerste Kamervoorzitter betrokken is bij de totstandkoming van het regeerakkoord en de selectie van kandidaat-bewindslieden. De fractievoorzitters en fracties uit de Tweede Kamer dragen de verantwoordelijkheid voor deze formatieresultaten. De informateur informeert aan het eind van zijn opdracht de Koning omtrent het regeerakkoord als resultaat van de besprekingen tussen de fractievoorzitters, de formateur omtrent de keuze van de kandidaat-bewindslieden. De Tweede Kamervoorzitter informeert de Koning omtrent de besluiten van de Kamer. Niet duidelijk is wat tegen deze achtergrond en in het kader van de formatieprocedure nog de functie van de advisering door de vicepresident en de Eerste Kamervoorzitter kan zijn. De indruk wordt aldus gewekt dat deze advisering een andere functie heeft dan het informeren van de Koning omtrent het verloop van de kabinetsformatie. In het recente verleden is wel betoogd dat de Koning weliswaar geen politieke verantwoordelijkheid draagt²⁶⁴, maar wel een andere, «eigen verantwoordelijkheid» heeft.²⁶⁵ Bij zijn beëdiging zweert de Koning immers (onder meer) de Grondwet te zullen onderhouden en handhaven, de onafhankelijkheid van de staat te zullen verdedigen en de vrijheden en rechten van onderdanen te zullen beschermen. Uit deze ambtsead vloeit echter op zichzelf geen bijzondere functie van de Koning in de regering of als staatshoofd voort, in die zin dat de Koning, uitzonderlijke omstandigheden wellicht daargelaten, ten aanzien van een kabinetsformatie een eigen constitutioneel toetsende functie zou dienen te vervullen, bijvoorbeeld met betrekking tot de inhoud van een regeerakkoord en de selectie van kandidaat-bewindslieden. Een dergelijke functie zou op gespannen voet staan met de heersende rechtsovertuiging over de rol van de Koning in het tegenwoordige staatsbestel. Hier geldt dat de rol van de Koning zich beperkt tot een informatierecht. Het ligt aldus niet in de rede te veronderstellen dat de advisering door de vicepresident en de Eerste Kamervoorzitter betrekking zou kunnen hebben op een veronderstelde constitutioneel toetsende rol in het kader van een eigen verantwoordelijkheid van de Koning. Het is aan de fractievoorzitters en fracties van de regeringscoalitie om een regeerakkoord te sluiten en bewindslieden aan te zoeken. Het gaat erom dat een kabinet gevormd wordt dat kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in de volksvertegenwoordiging.

Aanbevelingen

- De positie van de Koning in de regering en als staatshoofd brengt met zich mee dat de Koning op de hoogte gesteld wordt omtrent het verloop van de kabinetsformatie. Bij de kabinetsformatie van 2017 is op het punt van het informeren van de Koning een werkwijze

²⁶⁴ Artikel 42 lid 1 van de Grondwet bepaalt dat de Koning onschendbaar is en de Ministers verantwoordelijk zijn.

²⁶⁵ Voorlichting Raad van State 23 december 2010, Kamerstukken II 2010/11, 32 791, nr. 1, p. 9.

- ontwikkeld die bij volgende kabinetsformaties op vergelijkbare wijze toepassing kan vinden.
- Bij deze werkwijze informeert de Tweede Kamervoorzitter de Koning regelmatig over de besluiten van de Kamer met betrekking tot de kabinetsformatie.
 - Bij deze werkwijze informeren de informateurs en de formateur de Koning op gezette tijden omtrent de voortgang van hun werkzaamheden. Aan het einde van hun opdracht informeren zij de Koning omtrent het eindverslag dat zij aan de Kamer hebben uitgebracht.

HOOFDSTUK 8 OPENBAAR MAKEN VAN STUKKEN VAN DE KABINETSFORMATIE

Nog voordat de kabinetsformatie van 2017 goed en wel was afgelopen werd al gevraagd om het zogeheten formatiedossier: Asscher vroeg er informateur Zalm naar in het debat over diens eindverslag op 12 oktober. Het formatiedossier werd een veelbesproken element van deze formatie, vooral door de combinatie met de kwestie van de dividendbelasting: in het regeerakkoord was opgenomen dat deze zou worden afgeschaft. Kamerleden – met name vertegenwoordigers van oppositiepartijen – wilden weten waar dit voornemen op gebaseerd was. De maatregel stond immers in geen van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen. De samenhang tussen deze maatregel en de systematiek van het formatiedossier kwam het meest indringend aan de orde in een Kamerdebat op 25 april 2018. Het kabinet had toen net enige aanvullende stukken over dit onderwerp naar de Kamer gestuurd. In dit evaluatierapport staat niet de casus van de dividendbelasting centraal, maar wordt breder gekeken naar het formatiedossier zoals Minister-President Rutte dat op 27 oktober 2017 naar de Tweede Kamer stuurde. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de vraag waarom en sinds wanneer er eigenlijk gewerkt wordt met een formatiedossier en welke praktijk zich hieromtrent sindsdien gevormd heeft. Vervolgens wordt de gang van zaken in 2017 onder de loep genomen. Daarna volgt het oordeel van de betrokkenen uit deze formatie, en een analyse en conclusie omtrent het formatiedossier zelf en omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtelijke stukken in een kabinetsformatie. Ook dit hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

Gang van zaken tot 2017

Onder het formatiedossier wordt hier verstaan: de stukken betreffende de kabinetsformatie die gewoonlijk door de scheidend formateur (tevens de aantredend Minister-President) aan het einde van de formatie in afschrift aan de Tweede Kamer ter hand worden gesteld en daarmee openbaar worden.

Het formatiedossier werd geïntroduceerd in de formatie van 1989. Dat was terug te voeren op een verzoek van PvdA-fractievoorzitter Kok in de formatie van 1986. Op 14 juli van dat jaar presenteerde formateur Lubbers zijn eindverslag. Hij had een coalitie van CDA en VVD geformeerd. Op 18 juli geleidde de Kamervoorzitter een brief van Kok door aan Lubbers, waarin deze onder meer – ter voorbereiding op het debat over de regeringsverklaring – vroeg om stukken die door Ministers aan informateur De Koning waren gestuurd en om de amendementen van de coalitiefracties op het regeerakkoord. Lubbers stuurde een aantal andere gevraagde stukken toe, maar de betreffende amendementen niet, en ook overigens weigerde hij stukken «die in het algemeen op verzoek van de informateur ter beschikking zijn gesteld» openbaar te maken, «gelet op de noodzaak de vertrouwelijkheid van het informatieberaad te beschermen».²⁶⁶

Deze weigering gaf *NRC Handelsblad* aanleiding tot een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ten aanzien van deze formatiestukken. Op 2 oktober 1986 stelde de Raad van State de krant in het gelijk voor wat betreft de amendementen van de coalitiefracties. Kok vroeg Lubbers er opnieuw naar en ontving ze nu per kerende post. In een bodemprocedure bepaalde de Raad van State vervolgens op 11 december dat ook een

²⁶⁶ Kamerstukken II 1985/86, 19 555, nrs. 6 en 7.

aantal andere stukken openbaar gemaakt moest worden.²⁶⁷ Volgens Lubbers was Algemene Zaken niet verplicht om archiefstukken van de formatie bij te houden: die zouden daar slechts bij toeval bewaard worden. Dat vond de Raad van State geen steekhoudend argument: als de stukken bij dat ministerie in bewaring waren, dan berustten ze daar volgens de wet ook.²⁶⁸

Op 20 december publiceerde de krant een van de vrijgegeven stukken: een brief van 15 juni van oud-Minister De Gaay Fortman (ondertekend met zijn bijnaam «Gaius») aan Lubbers, die toen overigens nog slechts beoogd formateur was (dat werd hij pas op 11 juli). «Gaius» raadde daarin de figuur van een co-formateur naast Lubbers af, maar opvallender was dat de brief ook enige ronduit diskwalificerende passages bevatte aan het adres van Ad Hermes, oud-Staatssecretaris van Onderwijs en op dat moment Kamerlid voor het CDA.²⁶⁹

Op 13 januari 1987 kwam Eerste Kamerlid Vis (D66) hier op terug bij de behandeling van de begroting van Algemene Zaken. Hij citeerde als volgt uit het rapport «Openbaarheid overheidsdocumentatie» van de commissie-Biesheuvel uit 1970: «als principieel uitgangspunt geldt voor de commissie dat de vorming van een kabinet, welke een publieke zaak is, uit een oogpunt van democratie in alle fasen een zo groot mogelijke openbaarheid vereist». Uitzonderingen konden volgens Vis' interpretatie alleen gemaakt worden vanwege de onschendbaarheid van het staatshoofd of waar personen in het geding waren, zoals met de genoemde brief van De Gaay Fortman nu juist het geval was. Vis complimenteerde de zittende Eerste Kamervoorzitter, Steenkamp (CDA), met diens informateurschap uit 1971: deze had zich toen aan het adagium van Biesheuvel gehouden door het regeerakkoord en alle correspondentie daarover met de fractievoorzitters in zijn eindverslag te publiceren. Volgens Vis was deze lijn-Steenkamp echter inmiddels stilzwijgend verlaten «met het argument dat openbaarmaking zou kunnen leiden tot nadelige beïnvloeding van de totstandkoming en de uitvoering van het eindresultaat». Als dat ook gold voor openbaarmaking na afloop van de formatie, dan was de uiterste consequentie hiervan volgens hem «de onschendbaarheid van het regeerakkoord en de eliminatie van de discussie over dat regeerakkoord [...] en het monddood maken van het parlement».

Lubbers meende dat er inderdaad behoefte was aan «een zekere ordening». Hij wilde graag terugkeren naar de «lijn-Steenkamp» maar beschreef ook een complicatie: «een brief zoals u die recentelijk in *NRC* hebt kunnen lezen van de oude heer De Gaay Fortman aan mijzelf is toch wel een zeer relevant document. Immers, misschien is er rekening mee gehouden en misschien ook niet. Nou goed, dat moet maar open worden. Je kunt ook zeggen, dat het te persoonlijk is en dat het dus niet kan. Maar waar vinden wij die regel? Dat is heel moeilijk. Die regels zijn er dus niet». Vis antwoordde dat de publicatie van deze brief juist het gevolg was van het ontbreken van beleid in de openbaarheidsvraag.²⁷⁰

Om herhaling van de gebeurtenissen uit 1986 te voorkomen ging de regering vervolgens in het wetsvoorstel tot vernieuwing van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) ook in op het openbaarheidsregime van stukken uit de kabinetsformatie.

²⁶⁷ Kamerstukken II 1985/86, 19 555, nr. 30; Van Poelgeest 2011, p. 57–58 en 69–70; *NRC Handelsblad*, 2 oktober en 11 december 1986.

²⁶⁸ Wagenaar 1997, p. 362–364.

²⁶⁹ Kamerstukken II 1985/86, 19 555, nr. 30; Van Poelgeest 2011, p. 57–58 en 69–70; *NRC Handelsblad*, 2 oktober, 11 en 20 december 1986.

²⁷⁰ Handelingen I 1986/87, p. 631–634.

Het kabinet schreef in de memorie van antwoord «dat een formateur de formatie zo behoort af te sluiten dat de basisstukken openbaar zijn en het dossier overigens niet meer bevat dan noodzakelijk is voor de politieke verantwoording die de optredende Minister-President voor het formatieverloop in de Tweede Kamer aflegt. Het dossier is daardoor toegesneden op het informatieverkeer tussen regering en parlement in het kader van diens ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de toepassing van de Wob kan daarmee dan rekening worden gehouden.»

Naar deze memorie van antwoord verwees de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie nog in 2017 om de afwijzing van een Wob-besluit van RTL omtrent «factsheets» over migratie te onderbouwen. Hij citeerde daaruit toen als volgt: «Wij zijn van oordeel dat zonder het vertrouwen van de meerderheid van de Tweede Kamer een (in)formateur tijdens het (in)formatieproces zijn opdracht in wezen niet goed zal kunnen uitvoeren. De basisverantwoordelijkheid voor het proces is dan ook bij deze betrokkenen gelegen. Dat geldt ook voor de openbaarheid van de op de (in)formatie betrekking hebbende documenten».²⁷¹

In het Kamerdebat over het wetsvoorstel tot vernieuwing van de Wob, op 15 februari 1989, leken vooral Wiebenga (VVD) en Kohnstamm (D66) de getroffen regeling niet voldoende te vinden. Wiebenga drong aan op «een eenduidige regeling omtrent de openbaarheid van stukken in verband met de kabinetsformatie», nu gebleken was dat op grond van de Wob informatie gegeven had moeten worden die verder ging dan wat de «lijn-Steenkamp» inhield. Kohnstamm (D66) ging nog een stap verder: «Ten behoeve van de politieke beoordeling van het formatieresultaat moet het formatiedossier niet met het oog op de Wob zo dun mogelijk zijn, maar moet het vanwege de noodzaak tot volledige politieke verantwoording van de gebeurtenissen in die formatie achteraf, juist zo compleet mogelijk zijn».²⁷²

Lubbers antwoordde «dat het formatiedossier dat de formateur ontvangt naar ons oordeel integraal aan de Kamer overgelegd wordt en zo ook openbaar wordt. Ik neem aan dat dit de bedoeling is. Als alle betrokkenen dit voortaan weten, zie ik hiertegen geen enkel bezwaar». Over de samenhang tussen de Wob en de grondwettelijke informatieplicht van de regering aan de Kamer²⁷³ zei Lubbers: «de regering meent dat de informatieplicht aan het parlement krachtens de Grondwet in alle gevallen ten minste even ver en soms verder reikt dan de verplichtingen in het kader van de Wet openbaarheid van bestuur».

De vraag bleef echter: wat zou er precies in het formatiedossier komen? Lubbers gaf daar al meteen een beperking bij aan: «wat ik absoluut niet in de hand heb, is de mogelijkheid dat er tijdens de informatie en formatie wat broddellapjes of kladpapiertjes over tafel gaan, die naar het oordeel van betrokkenen niet tot het dossier behoren. Er is dus sprake van een vertrouwensmarge. Dit kan leiden tot een uitkomst waarvan men zegt: is het zo summier? Ik wijs erop dat het heel moeilijk is om daarvoor iets in de plaats te stellen». De Kamer drong in tweede termijn niet aan op een nadere regeling.²⁷⁴

The proof of the pudding was in the eating: op 27 oktober 1989 werd voor het eerst het formatiedossier ter inzage gelegd bij de toenmalige

²⁷¹ Kamerstukken II 1988/89, 19 859, nr. 6, p. 16–17; Besluit van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, op 27 juli 2017 gericht aan RTL, geplaatst op www.rijksoverheid.nl.

²⁷² Handelingen II 1988/89, nr. 49, p. 16–17.

²⁷³ Artikel 68 van de Grondwet luidt sinds 1987: «De Ministers en de Staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat».

²⁷⁴ Handelingen II 1988/89, nr. 50, p. 11–13.

bibliotheek van de Tweede Kamer. Dat Lubbers dit al vermeldde in zijn eindverslag als *informatieur* wees erop dat er kennelijk geen twijfel meer was dat de toen beoogde coalitie (van CDA en PvdA) tot stand zou komen. Het ging volgens een begeleidend schrijven om «de stukken die ter tafel zijn geweest tijdens mijn informatiewerkzaamheden». Er was van af gezien, schreef hij, om «achtereenvolgende concept-teksten die tot de eindversie [van het regeerakkoord] hebben geleid» op te nemen. De amendementen van de twee coalitiefracties op het regeerakkoord werden deze keer meteen meegestuurd met het eindverslag. Tot slot was er een lijst van aan Lubbers als *informatieur* toegezonden «brieven, nota's en adviezen». Deze hier geïntroduceerde categorie bevatte zowel post van burgers, met bijvoorbeeld goede raad voor de *informatieur*, als brieven van allerlei belangenbehartigers die hun zaak voor het voetlicht brachten.²⁷⁵

In 1994 werd een andere gedragslijn gevolgd. De amendementen van de coalitiefracties op het regeerakkoord maakten vanaf dit jaar geen deel meer uit van de stukken. Scheidend *formateur* Kok legde het formatie-dossier ter inzage bij de toenmalige afdeling Parlementaire Documentatie van de Tweede Kamer. Het bestond uit drie onderdelen. Ten eerste waren dat «de relevante stukken die tijdens de informatie en formatiewerkzaamheden ter tafel zijn geweest». Toegevoegd aan het eindverslag van de *formateur* was de inventaris daarvan: een chronologisch geordende lijst van 51 stukken, de meeste afkomstig van een ministerie. Ten tweede was er de doorrekening die het CPB had gemaakt van het regeerakkoord. Tot slot was er de lijst van «aan de *informateurs* en *formateur* toegezonden brieven, nota's en adviezen».²⁷⁶

Op 11 februari 1998 kwam het formatiedossier ter sprake in een Kamerdebat over de herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer met betrekking tot de kabinetsformatie. Kok lichtte daarin als volgt toe wat de praktijk was: «Volgens gebruik draagt iedere *informatieur* en *formateur* zijn of haar dossier over aan de volgende. Uiteindelijk neemt de nieuwe Minister-President dit geheel op in het archief van het Ministerie van Algemene Zaken. [...] Iedere betrokkene bepaalt dus zelf wat er tijdens de procedure in het archief wordt opgenomen». Wel voegde hij daar aan toe: «Er kan heel veel ander onder- en achterliggend materiaal zijn dat geen onderdeel uitmaakt [van het formatiedossier]».²⁷⁷

Aan het slot van de formatie van 1998 was de gang van zaken omtrent het formatiedossier vergelijkbaar als in 1994: op de dag van de beëdiging van de nieuwe ministersploeg stuurde Kok als *formateur* dezelfde drie stukken naar de Kamer. Er waren deze keer blijkens de toegevoegde inventaris 91 relevante stukken ter tafel geweest, weer bijna uitsluitend afkomstig van de departementen.²⁷⁸

Het meest opvallende verschil met het formatiedossier zoals Balkenende dat als scheidend *formateur* in 2002 aan de Tweede Kamer ter inzake legde – vanaf dit jaar bij het Centraal Informatiepunt aldaar – was dat van de eerder genoemde drie categorieën nu de lijst met de relevante, overwegend departementale stukken ontbrak.²⁷⁹

In 2003 bleek uit het eindverslag van de *informateurs* nog eens duidelijk de systematiek dat *informateurs* het formatiedossier-in-woording doorgaven aan hun opvolgers. Korthals Altes en Hoekstra werkten als *informateurs* aan een coalitie van CDA, VVD en D66 en hadden het stokje

²⁷⁵ Kamerstukken II 1989/90, 21 132, nr. 9. Voorafgaand aan Lubbers was alleen De Koning *informatieur* geweest (van 8 tot 13 september 1989).

²⁷⁶ Kamerstukken II 1993/94, 23 715, nr. 12.

²⁷⁷ Handelingen II 1997/98, p. 4015.

²⁷⁸ Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10, p. 103–113.

²⁷⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28 375, nr. 23.

overgenomen van Donner en Leijnse die hadden gewerkt aan een coalitie van CDA en PvdA. Korthals Altes en Hoekstra schreven in hun eindverslag: «Nu de informatie door de heren Donner en Leijnse niet geleid heeft tot een akkoord tussen de bij die informatie betrokken partijen, maken de CPB-stukken die in die fase zijn gebruikt geen deel uit van het (in)formatiedossier, zodat wij daarover niet beschikken».²⁸⁰

Aan het slot van de formatie van 2003 was de lijst met relevante stukken die in de formatie ter tafel waren geweest juist het enige achterliggende document dat formateur Balkenende wél naar de Kamer liet gaan (zonder dat in het stuk een inventaris was opgenomen).²⁸¹

Na deze kabinetsformatie probeerde *NRC Handelsblad*-journalist Mark Kranenburg met een beroep op de Wob een aantal stukken op te vragen. Hij kreeg tot in hoogste instantie geen gelijk: de Raad van State bevestigde in haar uitspraak het standpunt van het kabinet dat «een groter gewicht [mocht] worden toegekend aan het belang van het voorkomen van onevenredige [...] benadeling van de bij de aangelegenheid betrokkenen, dan aan het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking van de documenten». De Raad van State overwoog dat de opgevraagde documenten inzicht boden in interne standpunten van de onderhandelende partijen. Openbaarmaking ervan zou afbreuk doen aan de bescherming van de vertrouwelijkheid waarin deze standpunten waren geformuleerd. Volgens de Raad van State zou het vertrouwen en de verstandhouding tussen regeringspartijen, kabinet, specifieke bewindspersonen en Kamerfracties ook na de voltooiing van de formatie van het kabinet door openbaarmaking van documenten verstoord kunnen worden en onder druk komen te staan.

In algemene zin laat de jurisprudentie met betrekking tot Wob-verzoeken waarmee stukken uit een kabinetsformatie worden opgevraagd zien dat het belang van vertrouwelijkheid zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid.²⁸²

Vanaf de formatie van 2006/2007 werd een meer bestendige lijn gevolgd: de scheidend formateur legde twee series stukken ter inzage bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer. Van beide werd de inventaris als bijlage bij het Kamerstuk opgenomen. Het betrof steeds een lijst met relevante stukken die tijdens de kabinetsformatie ter tafel waren geweest (in 2006/2007 waren dat er 20, in 2010 betrof het 18 documenten, en in 2012 waren het er 30): die stukken waren bijna allemaal afkomstig van departementen. Daarnaast was er een veel langere lijst van brieven, nota's en adviezen aan de (in)formateurs (in 2006/2007 waren dat er 488, in 2010 maar liefst 1079, en in 2012 nog altijd 669²⁸³).²⁸⁴

De gegroeide praktijk omtrent het formatiedossier sinds 1989 kan als volgt worden samengevat. Een informateur draagt het dossier van de werkzaamheden over aan zijn of haar opvolger, en de laatste informateur doet dat aan de formateur. De scheidend formateur, die het dossier als Minister-President meeneemt naar Algemene Zaken, stuurt de Kamer twee lijsten met de bijbehorende stukken, die de gehele kabinetsformatie beslaan. De stukken zelf worden ter inzage gelegd bij de Tweede Kamer. Het gaat dan om de relevante stukken uit de kabinetsformatie (veelal afkomstig van departementen) en om de brieven, nota's en adviezen aan

²⁸⁰ Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 19.

²⁸¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 637, nr. 30.

²⁸² ABRvS, 6 mei 2004, nr. 200305693/1, ECLI:RVS:2004:AO:8873. Zie over het Wob-regime bij kabinetsformaties ook: Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 164–172.

²⁸³ Elke brief heeft een nummer, beginnend met het jaartal. In de inventarissen komt niet elk nummer voor; vermeld is slechts tot hoe ver de nummering doorloopt.

²⁸⁴ De genoemde lijsten zijn als bijlage gevoegd bij resp. Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 7, Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 16, en Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 23.

de (in)formateurs. Gezamenlijk worden deze het formatiedossier genoemd. Er kan steeds veel onder- en achterliggend materiaal zijn dat in dit formatiedossier niet is opgenomen. Deze werkwijze is niet wezenlijk veranderd met de herziening van het Reglement van Orde in 2012 waarmee de Tweede Kamer de regie over de kabinetsformatie aan zich trok.

In 2012 nam de Kamer in het debat over het verslag van de verkenner, dus vlak voordat de informateurs aan het werk gingen, een motie-Pechtold aan over het formatiedossier (dat daarin overigens het *informatiedossier* werd genoemd). De Kamer sprak daarin uit «dat het wenselijk is dat de onderhandelende partijen voor aanvang van de informatie afspraken maken met de informateurs over de manier waarop zij gezamenlijk zorg zullen dragen voor openbaarheid van het «informatiedossier» na afronding van hun opdracht».

Gang van zaken in 2017

Op 27 oktober 2017 – de dag na de beëdiging van de nieuwe ministers-ploeg – schreef Rutte de Kamer dat hij het formatiedossier ter inzage legde bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer. Het was de eerste keer dat de aantredend premier van een nieuw kabinet dit deed (van 1994 tot en met 2012 was dit gedaan door de scheidend formateur). Hierna wordt achtereenvolgens de gang van zaken rond de publicatie van het formatiedossier in 2017 nader beschouwd. Vervolgens wordt een inhoudsanalyse verricht van dat formatiedossier. Tot slot wordt ingegaan op de vraag welke in de formatie gewisselde stukken er géén deel van uitmaakten. Uitgegaan wordt hierbij van het formatiedossier zoals dat openbaar toegankelijk is.²⁸⁵

Tijdens de formatie was de werkwijze de volgende. Alle inkomende en uitgaande post voor de informateur werd dagelijks geregistreerd door het Bureau Kabinetsformatie. Van al die stukken werd zowel een papieren als een digitale versie (een scan) beschikbaar gemaakt om te voorkomen dat er iets verloren zou gaan. Van die stukken werd dagelijks een lijst gemaakt voor de informateur en de onderhandelars, die op verzoek voor hen ter inzage was.²⁸⁶

De informateur zelf had overigens alleen een postadres (postbus 20018, het postbusnummer van de Tweede Kamer) en was in die functie dus niet per mail of telefonisch te bereiken.²⁸⁷ Iedere burger of belangenbehartiger die de (in)formateur schreef kreeg een pro forma standaardbrief retour, meestal van de strekking dat er bedankt werd voor de brief, gemeld werd dat er zeer veel post binnenkwam, en er begrip voor werd gevraagd dat de informateur niet inhoudelijk kon reageren. Deze pro forma-antwoordbrieven van de informateur beslaan al bijna de helft van het formatiedossier.

Tijdens het debat over het eindverslag van informateur Zalm op 12 oktober vroeg PvdA-fractievoorzitter Asscher hem, met het oog op de transparantie, om «het archief van de informatie, met alle versies, stukken en onderliggende stukken naar de Kamer», voor het debat over de regeringsverklaring, «zodat we ook een beetje kunnen kijken hoe zich dat

²⁸⁵ Het formatiedossier was ten tijde van dit evaluatieonderzoek raadpleegbaar onder «Documenten» op www.kabinetsformatie2017.nl.

²⁸⁶ Interview met Van Nunen.

²⁸⁷ Mailbericht van de Stafdienst Communicatie aan een afzender die de informateur hoopte te bereiken via contact@tweedekamer.nl (Formatiedossier, briefnr. 201700879). Iemand die op 1 juni informateur Tjeenk Willink hoopte te bereiken door een mail te richten aan een gelijknamig bedrijf te Epe kreeg desondanks antwoord van de informateur; de mail werd kennelijk doorgestuurd (Formatiedossier, brieven 201700976 en 201700977).

heeft ontwikkeld». Kamervoorzitter Arib gaf daar antwoord op: «het is gebruikelijk dat het hele formatiedossier aan het eind van de formatie onder leiding van in dit geval de heer Rutte, denk ik, naar de Kamer gaat. Ook voor de geschiedschrijving is het belangrijk dat alles rond het formatieproces wordt overhandigd». Asscher betoogde dat niet tot het eind van de formatie gewacht hoefde te worden. Desondanks gebeurde dat dus wel; zelfs nog een dag langer.²⁸⁸

Het formatiedossier dat formateur Rutte op 27 oktober in afschrift naar de Tweede Kamer zond, bevatte – volgens vaste formulering – de relevante stukken die in de gehele formatie ter tafel geweest waren, alsmede brieven, nota's en adviezen aan de (in)formateurs.²⁸⁹ Het Bureau Kabinetsformatie werd diezelfde dag, 27 oktober, ontbonden. Vanaf het Ministerie van Algemene Zaken werd het formatiedossier die dag – een vrijdag – in papieren vorm bij de Tweede Kamer afgeleverd; het ministerie behield zelf ook een set.²⁹⁰

Het betrof 1499 stukken, soms met omvangrijke bijlagen. De gekopieerde stukken bleken van zodanig hoge kwaliteit dat er in de Kamer twijfel rees over de vraag of dit niet de originele stukken konden zijn. Toen dat inderdaad het geval bleek vond er nog een ruil plaats met de set van Algemene Zaken zodat het originele formatiedossier daar weer lag. Vrijwel meteen wilden Kamerleden het formatiedossier inzien, zodat er grote druk op de ambtelijke organisatie van de Kamer ontstond. Omdat het ondoenlijk werd gevonden om het ene exemplaar van het papieren formatiedossier ter inzage te leggen werd al snel besloten alle stukken (opnieuw) in te scannen. De bestanden moesten ook digitaal doorzoekbaar zijn. Dat lukte niet in alle gevallen: handgeschreven brieven of een te slechte kwaliteit inkt konden ervoor zorgen dat een document niet doorzoekbaar was. Op de dag van de regeringsverklaring, 1 november, was het formatiedossier om 9.30 uur in digitaal doorzoekbare, niet-geanonimiseerde vorm voor Kamerleden (en hun medewerkers) beschikbaar op hun werkplek.²⁹¹ Zo konden de Kamerleden bijvoorbeeld zien dat het woord «dividendbelasting» (overigens in meer algemene zin) voorkwam in een brief van VNO-NCW aan informateur Schippers van 29 maart.²⁹² De gang van zaken lokte veel onvrede uit in de Tweede Kamer, nog versterkt doordat het niet lukte de stukken voor de regeringsverklaring op de genoemde website te krijgen.²⁹³

Een kopie van de set in digitale vorm ging naar Algemene Zaken. In de brieven van burgers werden daar om privacy-redenen nog de afzenders gezwart alvorens het formatiedossier op www.kabinetsformatie2017.nl

²⁸⁸ Handelingen II 2017/18, nr. 12, item 3, p. 27 en 35.

²⁸⁹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 45.

²⁹⁰ Zoals na elke formatie beheerde Algemene Zaken het formatiearchief als geheel, dat onder de bepalingen van de Archiefwet viel.

²⁹¹ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings. Op 31 oktober aan het eind van de middag was het dossier raadpleegbaar bij het CIP (E-mail van Linda Kipp 19 november 2018). Het Ministerie van Algemene Zaken verleende assistentie bij het inscannen.

²⁹² Brief VNO-NCW aan Schippers 29 maart 2017 (Formatiedossier, nr. 201700048).

²⁹³ Kamerstukken II 2017/18, Aanghangsel Handelingen, nr. 429.

werd geplaatst. Dat was gereed op 27 november. Deze openbare versie van het formatiedossier was niet digitaal doorzoekbaar.²⁹⁴

Wordt het formatiedossier inhoudelijk bestudeerd, dan valt een aantal zaken op in vergelijking met de vorige drie formaties. Waar toen middels de aanbestedingsbrief van de scheidend formateur nog een onderscheid werd gemaakt in de relevante stukken (veelal van ministeries) en de brieven, nota's en adviezen aan de (in)formateur is in 2017 het gehele dossier chronologisch geordend. Daardoor staan relevante stukken en brieven aan de informateur door elkaar in de algehele inventaris, met daardoorheen dan ook nog de officiële correspondentie tussen (in)formateur, fractievoorzitters en de Kamervoorzitter.

De brieven van belangenbehartigers waren in zeer beperkte mate relevant. Dat deze een brief aan de informateur schrijven betekent ook niet dat zij daar ook maar enige invloed van verwachten. Daarvoor is beïnvloeding in een veel eerder stadium nodig, bijvoorbeeld op de verkiezingsprogramma's. Dat er toch zo vele brieven, nota's en adviezen van lobbyisten binnenkwamen leek dan ook vooral bedoeld ten behoeve van de achterban van de afzender.

Voor wie wil weten wat er gebeurd is op de weg van de verkiezingsprogramma's van de coalitiepartijen naar de publicatie van het regeerakkoord zijn vooral de relevante stukken die in de formatie ter tafel zijn geweest van belang. Worden die gefilterd uit het formatiedossier dan ontstaat het volgende beeld.

In totaal gaat het om 82 stukken.²⁹⁵ Bij deze stukken zat ook een deel van de «factsheets» waar Roemer om had gevraagd in het Kamerdebat van 17 mei. Dat betrof drie presentaties van 31 maart (van CPB, DNB en de studiegroep begrotingsruimte); een presentatie («Stand van het land») en een rapport («Voorzieningen verdeeld») van het Sociaal-Cultureel Planbureau van 3 april; een presentatie en twee notities van het Planbureau voor de Leefomgeving van 3 en 6 april; alsmede enige stukken bij de presentaties op 12 april van de vier veiligheidsdeskundigen, uitgezonderd die van de AIVD. Als er stukken of presentaties waren van de andere adviseurs die in deze fase langskwamen in de Stadhouderskamer maakten deze geen deel uit van het formatiedossier.²⁹⁶

In het begin van de fase-Zalm werd, op 29 juni, een aantal van dezelfde deskundigen op financieel-economisch gebied ontvangen (DNB, CPB en de studiegroep begrotingsruimte). Het formatiedossier bevat hiervan alleen een presentatie van het CPB, vergelijkbaar met die van 31 maart. De presentatie van het SCP op 29 juni was net als op 3 april getiteld «Stand van ons land» en was daarmee vergelijkbaar; nieuw was alleen de presentatie die Kim Putters op 5 juli getiteld gaf, getiteld «Integratie en immigratie». Als er stukken of presentaties waren van de andere

²⁹⁴ Omdat naast de algehele inventaris gewerkt is met deelinventarissen – niet in numerieke volgorde – is het formatiedossier als geheel nogal gebruikersonvriendelijk en onoverzichtelijk: het zoeken van een specifiek stuk kan veel doorklikken en soms lang wachten kosten. Kennelijk vanwege de haast waarmee gewerkt is, is het formatiedossier ook bepaald niet foutloos. Enige voorbeelden ter illustratie hiervan: brief 201700891 van de Associatie van Nederlandse Tandartsen d.d. 1 juni is gericht aan Tjeenk Willink, maar zou volgens de algehele inventaris aan Schippers zijn; brief 201700197 is niet van tien politieke partijen, zoals in de algehele inventaris staat, maar van tien politieke jongerenorganisaties; brief 201701450 zou op 21 september verstuurd en op 24 maart ontvangen zijn; als op de link naar deelinventaris 174 wordt geklikt verschijnt in plaats daarvan deelinventaris 1.

²⁹⁵ Een overzicht is opgenomen in bijlage 3.

²⁹⁶ Formatiedossier nrs. 201700193, 201700194, 201700195, 201700208, 201700210, 201700211, 201700234, 201700311, 201701015, 201701016 en 201701017. Voor de inbreng van deskundigen aan de onderhandelingsstafel zie ook hoofdstuk 1.

adviseurs die in deze fase langskwamen in de Stadhouderskamer maakten deze geen deel uit van het formatiedossier.²⁹⁷

Het grootste deel van deze 82 stukken betreft echter de correspondentie tussen de informateur en de departementen. De informateur zette deze vragen uit met instemming van alle partijen aan tafel, waarna de antwoorden na binnenkomst in het formatiedossier worden opgenomen. Een aantal zaken valt op aan de correspondentie tussen informateur en departementen. Zowel kwantitatief als kwalitatief is er geen groot verschil tussen de fase dat GL aan tafel zat (van 28 maart tot en met 12 juni zijn er 40 stukken) en de fase met de CU (vanaf 28 juni tot en met 24 oktober gaat het om 42 stukken).²⁹⁸ In zes gevallen is wel de vraag (of de set vragen) van de informateur in het formatiedossier opgenomen, maar om onbekende redenen niet het antwoord. Tot slot: ook bij het verwerken van deze stukken in het formatiedossier zijn er fouten gemaakt, hoogstwaarschijnlijk wederom vanwege de grote haast waarmee gewerkt moest worden.²⁹⁹

De vraag welke relevante stukken tijdens de formatie wel ter tafel geweest zijn maar niet in het formatiedossier zitten, is niet te beantwoorden. Wat niet in het formatiedossier zit is immers niet bekend. Er is echter wel iets over te zeggen. In de fase-Tjeenk Willink is er omtrent de migratieproblematiek ambtelijk advies ingewonnen van topambtenaar Beaujean. Deze werd twee keer op het Catshuis uitgenodigd voor mondelinge toelichtingen: de informateur heeft hem niet namens de toen onderhandelende partijen om stukken gevraagd zodat die ook niet in het formatiedossier zitten.³⁰⁰

Dat lag wat anders bij de stukken over de dividendbelasting die het kabinet op 24 april 2018 vrijgaf. Hiertoe werd besloten nadat dagblad *Trouw* bericht had over een Wob-verzoek dat weliswaar was afgewezen, maar waarbij niettemin uit de via de beschikking wel vrijgegeven inventaris duidelijk werd dat er 29 relevante stukken waren, waarvan een deel was opgesteld in de formatieperiode. De krant publiceerde daarover op 20 april, waarna het kabinet een twaalfstal stukken alsnog openbaar maakte. Blijkens het begeleidende schrijven was daarvan een vijftal opgesteld «ten behoeve van de onderhandelende partijen», gedateerd tussen 5 juli en 27 september (dus alle in de fase-Zalm). Er bestond volgens Minister-President Rutte geen memo over de dividendbelasting dat was «uitgevraagd via de informateur of informeel».³⁰¹

Dat verschil – via de informateur of informeel – is van groot belang. Het betekent dat er aan de formatietafel twee manieren zijn om stukken uit te vragen. De eerste is de formele lijn zoals hierboven geschetst. De tweede manier is dat er aan de tafel informeel naar gevraagd wordt bij het Bureau Kabinetsformatie. Het antwoord komt dan bij die ambtelijke ondersteuning terecht en formeel niet bij de informateur. Daarmee maken de vraag en ook het antwoord geen deel uit van het formatiedossier. In dit specifieke geval kwamen de vragen bovendien niet van (een of meer)

²⁹⁷ Formatiedossier nrs. 201701011, 201701041 en 201701091.

²⁹⁸ In het Kamerdebat van 25 april nam bijvoorbeeld Dijkhoff nog aan: «één van de regels die we bijvoorbeeld hebben, is dat er geen informatiedossier komt als een informatie niet lukt». Handelingen II 2017/18, nr. 78, item 7, p. 10.

²⁹⁹ Voorbeelden: er is een verkeerde deelinventaris vermeld bij briefnr. 201700143; volgens deelinventarisnr. 73 zou bij briefnr. 201700311, een notitie van het Planbureau voor de Leefomgeving met beleidsopties voor een circulaire economie, ook een reactie van informateur Schippers vermeld moeten zijn, maar deze ontbreekt; en na briefnr. 201700444 in deelinventarisnr. 180 bevindt zich in het formatiedossier ineens een planning voor de formatiegesprekken in de week van 17 april.

³⁰⁰ Interview met Tjeenk Willink.

³⁰¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 58; *Trouw*, 20 april 2018; Bijlage 2 bij beslissing op Wob-verzoek, Ministerie van Financiën, 16 maart 2018, geplaatst op www.rijksoverheid.nl.

onderhandelaars in de Stadhouderskamer aan de zogenoemde hoofdtafel, maar door hun secondanten aan wat in het formatiejargon heette de fiscale zijtafel. Zo kon het gebeuren dat informateur Zalm en de onderhandelaars deze vijf stukken niet kenden, maar dat secondanten aan de fiscale zijtafel ze wel gezien hadden.

De vijf stukken waarvan Rutte in zijn brief aangaf dat die waren opgesteld ten behoeve van de onderhandelende partijen zitten dus om twee redenen niet in het formatiedossier: ze waren informeel opgevraagd (dus niet via de informateur) en ook niet aan de hoofdtafel.

Oordeel betrokkenen

Voor de brieven aan de informateur van burgers en belanghebbenden was bij de onderhandelaars aan de formatietafel in het algemeen geen belangstelling. De aandacht (in het publieke debat en bij een deel van de Kamer) richtte zich – met de maatregel omtrent de dividendbelasting als aanleiding – vanaf het eind van de formatie vooral op de categorie van de relevante ambtelijke stukken die ter tafel geweest waren.

Alle betrokkenen meenden dat er aan correspondentie met de departementen een veelvoud meer aan stukken beschikbaar was dan er in het formatiedossier was opgenomen: er was een intensieve stroom aan stukken van en naar de formatietafel op dagelijkse basis. De ruimste schatting was dat met al die stukken de hele Stadhouderskamer gevuld kon worden.

Zoals in het voorafgaande is geschetst werd het formatiedossier vanaf 1989 aangelegd met het oog op transparantie: de scheidend formateur, tevens de aankomend premier, nam met het ter inzage leggen van het formatiedossier bij de Tweede Kamer verantwoordelijkheid voor de relevante stukken die in de formatie ter tafel geweest waren, alsmede voor de aan hem en de informateurs voor hem gerichte brieven, nota's en adviezen. Achterliggend was daarbij de gedachte dat hij op al die stukken als aantredend premier aanspreekbaar was in het debat over de regeringsverklaring. Om na te gaan of dit nog steeds de situatie is, is eerst de vraag van belang wat in de formatie van 2017 door de betrokkenen gezien werd als het doel van het formatiedossier en, daarmee samenhangend, wat er in het formatiedossier zou moeten zitten.

Volgens het hoofd van het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, Van Nunen, is de vastlegging en openbaarmaking van formele stukken het doel van het formatiedossier. Dat is iets anders dan een complete reconstructie van al hetgeen dat besproken en gedeeld is tijdens de formatie. Dat zou volgens hem ondoenlijk zijn voor een proces dat zo lang duurt en zo veel betrokkenen kent. Dit is zijns inziens dan ook niet het doel van het formatiedossier.³⁰²

Tjeenk Willink verwoordde het doel van het formatiedossier anders:

«het doel is tweeledig. Ten eerste: de mogelijkheid te hebben om te controleren wat de argumenten en de contra-argumenten zijn geweest voor afspraken over voorgenomen maatregelen. Ten tweede – al is dat een beetje in onbruik geraakt sinds de informateur niet meer door het staatshoofd wordt aangewezen – is er de mogelijkheid en de noodzaak voor de nieuw benoemde Minister-President om politieke verantwoording af te leggen voor het hele formatieproces, en zo het in de formatie ontstane gat in het politieke verantwoordingsproces te dichten. Ik vind dat in het formatiedossier alles hoort wat op de tafel van de informateur heeft

³⁰² Interview met Van Nunen.

gelegen, daar is ingebracht en besproken, tenzij er redenen zijn om het geheim te houden».³⁰³

Van die redenen is overigens moeilijk een eenduidige opsomming te geven, maar te denken valt aan overwegingen als: belangen van levende personen, de veiligheid van de staat, lopende juridische procedures en beursgevoelige informatie.

De antwoorden van de geïnterviewden op de vraag wat er dan in het formatiedossier zou moeten zitten bleken zeer uiteen te lopen. De ene uiterste positie werd ingenomen door Rutte en Zijlstra. Zij meenden, samengevat, dat het formatiedossier geen enkel doel dient: het enige wat telde is in deze redenering het resultaat, oftewel: dat er een kabinet tot stand komt. Het proces op weg daarheen deed er niet toe. Omdat onderhandelingen alleen vertrouwelijk gevoerd kunnen worden moeten de stukken die daarbij gepasseerd zijn dat ook blijven. Omdat het formatiedossier vooral leidde tot veel vragen is het effectiever om hier helemaal niet mee te werken. De politieke controle op basis van hetgeen is afgesproken in het regeerakkoord is naar hun mening voldoende geborgd doordat ieder daarin opgenomen voorstel door een bewinds-persoon zal moeten worden uitgewerkt en verdedigd in het parlement.³⁰⁴

De andere uiterste positie werd ingenomen door Klaver. Deze hield kortweg in dat in de tijd dat hij aan de onderhandelingstafel had gezeten, hij eigenlijk geen stukken had gezien waarvan het volgens hem kwaad zou kunnen dat die aan het eind van de formatie openbaar gemaakt zouden worden. Veel meer informatie afkomstig van departementen (dus niet alleen datgene wat formeel was uitgevraagd door de informateur, maar ook de stukken die informeel werden uitgevraagd) in de periode dat GL aan tafel zat, konden volgens hem in het formatiedossier worden opgenomen.³⁰⁵

In dit verband verdient een door Asscher geopperde procedurele tussenoplossing de aandacht. Er leek hem wel iets voor te zeggen iemand te laten kijken naar alle stukken die aan de formatietafel passeren. De taak van diegene zou moeten zijn om bij ieder stuk vragen te stellen als: «zit hier iets in wat tot een partij te herleiden is? Zit er iets in wat schade kan veroorzaken aan deze of gene?» Zo nee, dan hoefde dat nog steeds niet te betekenen dat het betreffende stuk dus openbaar kon worden, maar dan zou er wel een zwaardere verplichting ontstaan om dat te beargumen-teren. Deze functionaris zou ook steeds de Wob-criteria in het oog moeten houden, zodat voorkomen werd dat stukken niet in het formatiedossier zouden komen die via een Wob-verzoek later wel openbaar worden. Bij Wob-zaken kon dan achteraf betoogd worden dat er over was nagedacht waarom een bepaald stuk niet openbaar was gemaakt. In het huidige systeem worden volgens Asscher bijna alle onderwerpen bij voorbaat politiek gevoelig verklaard en wordt bijna louter met informele uitvragen aan het Bureau Kabinetsformatie gewerkt.³⁰⁶

Er bleek overigens in de gesprekken brede overeenstemming dat het formatiedossier niet bedoeld is om achteraf van de afzonderlijke partijen aan de onderhandelingstafel duidelijk te maken waar hun politieke manoeuvreerruimte had gelegen.

Tot slot zijn twee relativeringen op zijn plaats bij de vraag of bij een volgende formatie een andere werkwijze te verkiezen is bij het aanleggen van het formatiedossier.

³⁰³ Interview met Tjeenk Willink.

³⁰⁴ Interviews met Zijlstra en Rutte.

³⁰⁵ Interview met Klaver.

³⁰⁶ Interview met Asscher.

Een relativering omtrent de stukken inzake de dividendbelasting die op 24 april 2018 werden vrijgegeven kwam van Van der Staaij. Zo bleek uit de stukken dat Financiën ernaar neigde tegen de afschaffing van de dividendbelasting te pleiten, en Economische Zaken ervoor. Van der Staaij waarschuwde voor de situatie dat in een Kamerdebat de ene fractie kon zeggen het ene departement aan zijn kant te hebben, en een andere fractie zich kon beroepen op steun van een ander departement.³⁰⁷

Een bredere relativering bij de vraag of het mogelijk zou zijn om tot ruimere afspraken te komen was dat veel betrokkenen aangaven dat dat ertoe zou leiden dat aan de onderhandelingstafel naar andere wegen gezocht zou worden om stukken uit het formatiedossier te houden, bijvoorbeeld door vaker ambtenaren te vragen een mondelinge presentatie te geven aan de onderhandelingstafel. Meer in algemene zin dachten zij dat het gevolg zou kunnen zijn dat de onderhandelingen zouden verschuiven naar informele circuits.

Analyse en conclusie omtrent het formatiedossier

De motie-Pechtold uit 2012, waarin de Kamer uitsprak het wenselijk te vinden dat de onderhandelende partijen voorafgaand aan een informatieronde afspraken zouden maken welke stukken uiteindelijk openbaar zouden worden in het formatiedossier, was in 2017 op zichzelf nog steeds van kracht: de Kamer had zich daar niet opnieuw over uitgesproken. Zowel de onderhandelaars als de opeenvolgende informateurs bleken zich in de praktijk van de formatie van 2017 van deze wens echter weinig bewust: bij het begin van een informatieronde werd hier amper bij stilgestaan.

Dit roept de vraag op hoe tot concrete afspraken zou kunnen worden gekomen inzake de opbouw van het formatiedossier. Daarvoor is het – in de geest van de motie-Pechtold uit 2012 – nodig dat de onderhandelende partijen voorafgaand aan de onderhandelingen afspraken maken. De bestaande gedragslijn dat door de informateur uitgevraagde (ambtelijke) stukken in het formatiedossier worden opgenomen, kan in de toekomst worden voortgezet. Daarnaast is het de vraag wat met de ambtelijke stukken dient te gebeuren die onderhandelaars rechtstreeks opvragen bij ministeries. Het voordeel van de genoemde suggestie van Asscher over openbaarmaking van deze stukken is dat dan, anders dan tot nu toe, ten aanzien van ieder stuk een openbaarheidstoets plaatsvindt. De eerdergenoemde uitspraak van de Raad van State uit 2004 kan hierbij als leidraad dienen. In die uitspraak staat, zoals gezegd, de afweging centraal, of de bescherming van de vertrouwelijkheid van ambtelijke stukken openbaarmaking in de weg staat, waarbij het belang van het vertrouwen en de verstandhouding tussen regeringspartijen, het kabinet en de Kamerfracties ook na de afronding van de formatie afgewogen moet worden tegen het belang van openbaarmaking.

Er zijn meer verbeteringen mogelijk in samenstelling en presentatie van het formatiedossier. Het zou goed zijn als in toekomstige formatiedossiers weer als vanouds in één oogopslag de twee categorieën stukken duidelijk worden: brieven, nota's en adviezen aan de (in)formateur, en de relevante stukken die ter tafel zijn geweest. De officiële correspondentie tussen (in)formateur, fractievoorzitters en Kamervoorzitter heeft eerder geen deel

³⁰⁷ Interview met Van der Staaij.

uitgemaakt van het formatiedossier. Er is geen reden om deze stukken niet gewoon als Kamerstuk te publiceren.³⁰⁸

Zo nodig kunnen deze twee rubrieken elk op een overzichtelijke manier onderverdeeld worden. Als er zeer veel brieven, nota's en adviezen aan de (in)formateur zijn, kan een onderverdeling per informateur behulpzaam zijn. Als er zeer veel relevante stukken zijn, kan bijvoorbeeld een onderverdeling naar departement gemaakt worden.

Aan te raden is om – anders dan in 2017 gebeurde – de overdracht van het formatiedossier goed voor te bereiden. Het opnieuw gehaast inscannen van alle stukken na de overdracht aan de Tweede Kamer is bijvoorbeeld niet nodig: de stukken worden immers al gescand bij binnenkomst. Als het Bureau Kabinetsformatie en de Tweede Kamer hierover vooraf goede afspraken maken, kan de scheidend formateur snel en eenvoudig een toegankelijk en digitaal doorzoekbaar formatiedossier overdragen aan de Tweede Kamer.

De praktijk in 2017 was dat de werkwijze van de vorige formaties gevolgd werd. Die hield in dat de informateur en de onderhandelaars de ambtenaren van het Bureau Kabinetsformatie volgden. Het uitvragen van informatie kon op twee manieren. Ten eerste was er de formele lijn: dan stuurde de informateur namens de onderhandelende partijen een brief met de vragen aan een departement, waarbij zowel de vragen als de binnengekomen antwoorden bestemd waren voor het formatiedossier. Veel vaker werd echter gekozen voor de informele lijn: de ambtenaren zetten de vragen van onderhandelaars (of, anticiperend, hun eigen vragen) dan zelf uit bij het departement in kwestie. Zowel de vragen als de antwoorden bleven dan buiten het formatiedossier.

Op stukken die formeel door de informateur werden uitgevraagd kwam het antwoord, voor zover viel na te gaan op grond van het formatiedossier, bijna steeds via de voorgeschreven lijn: de minister of staatssecretaris stuurde de gevraagde antwoorden aan de Minister-President, die deze vervolgens aan de informateur en onderhandelaars ter beschikking stelde.³⁰⁹

Anders lag dit bij de informele vragen. Daarbij werden de betrokken ambtenaren rechtstreeks benaderd. Zo viel het bijvoorbeeld Asscher als demissionair Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) op dat hij – bij formele noch informele uitvragen – de informatie te zien kreeg die bij zijn ambtenaren werd opgevraagd, ofschoon hij wist dat er vragen gesteld werden die zijn departement regardeerden op politiek gevoelige punten (arbeidsmarkt, pensioenen, sociaal akkoord). Omdat zich in het formatiedossier inderdaad geen enkele vraag aan SZW bevindt, en dus ook geen antwoorden aan de informateur, is op deze punten kennelijk alleen via de informele lijn uitgevraagd, zonder dat Asscher daarvan als Minister op de hoogte werd gesteld.³¹⁰

Dit roept enige vragen op over ministeriële verantwoordelijkheid in een kabinetsformatie, waarop hierna separaat wordt ingegaan.

³⁰⁸ Het formatiedossier van 2017 bevatte in deze categorie een aantal nieuwe stukken: de brieven van de Kamervoorzitter aan de verkenners en aan de informateurs Tjeenk Willink en Zalm met daarin de werkafspraken. Zie bijlage 4.

³⁰⁹ Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 99–102. Alleen Minister van Financiën Dijsselbloem beantwoordde driemaal vragen in een niet aan Algemene Zaken maar rechtstreeks aan de informateur geadresseerde brief. Formatiedossier, briefnrs. 201700542, 201701095 en 201701191.

³¹⁰ Interview met Asscher. Vgl. Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 148–150.

Analyse en conclusie omtrent ministeriële verantwoordelijkheid

De vraag is hoe het verstrekken van informatie door ambtenaren, gelet op de positie van de (demissionaire) Minister, het beste gestalte kan krijgen. Staatsrechtelijk gezien is van belang dat de Minister belast is met de leiding van een ministerie, zoals vastgelegd in artikel 44 van de Grondwet.³¹¹ De omstandigheid dat hij of zij aan de vooravond van Tweede Kamerverkiezingen ontslag aanbiedt en tijdens de kabinetsformatie demissionair is, brengt hierin geen verandering. De leiding van een ministerie houdt aldus ook tijdens een kabinetsformatie in dat de Minister ten opzichte van de ambtenaren die werkzaam zijn op het ministerie, het hoogste gezag is. De Minister bepaalt de inrichting van zijn ambtelijke organisatie, kan ambtenaren instructies en richtlijnen geven alsmede beleidsregels vaststellen, en hij heeft rechtspositionele bevoegdheden (benoeming/ontslag) over zijn ambtenaren. De ambtenaren zijn op hun beurt verantwoording schuldig aan de Minister als het hoogste gezag ten departemente. Gelet op deze ruime bevoegdheden geldt in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen dat de Minister verantwoordelijk is voor al het reilen en zeilen van zijn ambtelijke organisatie. Hij is verantwoordelijk voor elk ambtelijk handelen en nalaten.³¹² Een zelfstandige verantwoordingsplicht voor ambtenaren werd bij de algehele grondwetsherziening van 1983 in dit verband uitdrukkelijk afgewezen.³¹³

Deze staatsrechtelijke verhouding bepaalt mede het optreden van ambtenaren tijdens de kabinetsformatie bij het verstrekken van informatie aan informateurs of (rechtstreeks) aan onderhandelaars. Met het oog op het belang van de (voorspoedige) vorming van een nieuw kabinet en de vorming van regeringsbeleid in het regeerakkoord ligt het in de rede dat de Ministers bevorderen dat ambtelijke informatieverstrekking adequaat plaatsvindt. In de praktijk kunnen de onderhandelaars bij de formatie doorgaans rekenen op snelle en deskundige informatieverstrekking en beantwoording van vragen. Al voor het begin van de kabinetsformatie verzamelen ambtenaren op de verschillende ministeries informatie ten behoeve van de formatie in fiches.³¹⁴ Deze informatieverstrekking verloopt, zoals te doen gebruikelijk bij het verstrekken van inlichtingen aan de Kamer, in beginsel via de Minister. Maar het is ook denkbaar dat ambtenaren rechtstreeks informatie verstrekken aan de onderhandelaars. Bij het verstrekken van inlichtingen aan de Kamers voorziet de Grondwet (via lid 3 van artikel 69³¹⁵) in de mogelijkheid dat ambtenaren met toestemming van de Minister aan de beraadslagingen in de Kamer deelnemen en inlichtingen verstrekken. Zo is het ook denkbaar dat ambtenaren bij de kabinetsformatie met toestemming van de Minister rechtstreeks informatie verstrekken aan de onderhandelaars. Het ligt dan wel voor de hand dat deze informatie tevens ter hand wordt gesteld aan de Minister.

Bij het verstrekken van de ambtelijke informatie dient door de verschillende Ministers zo veel mogelijk een lijn te worden gevolgd. Niet valt in te zien waarom in de praktijk de ene Minister verlangt dat alle informatie via

³¹¹ Artikel 44 van de Grondwet luidt: «1. Bij koninklijk besluit worden ministeries ingesteld. Zij staan onder leiding van een Minister. 2. Ook kunnen Ministers worden benoemd die niet belast zijn met de leiding van een ministerie.»

³¹² Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nr. 40 en 41 (rapport «Steekhoudend ministerschap» van de Eerste externe commissie van de Commissie Vraagpunten (commissie-Scheltema)); Geurink 2006, p. 41 en verder; Visser 2008, p. 211 en verder.

³¹³ Kamerstukken II 1980/81, 16 035, nr. 8, p. 6; Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 305–307.

³¹⁴ Zie uitgebreid hierover Van der Steen e.a. 2011.

³¹⁵ Artikel 69 lid 3 van de Grondwet luidt: «[Ministers en Staatssecretarissen] kunnen zich in de vergaderingen doen bijstaan door de personen, daartoe door hen aangewezen.»

hem of haar wordt verstrekt, terwijl een andere Minister niet op de hoogte is van het verstrekken van inlichtingen door ambtenaren.

Werkbaar kan zijn dat Ministers voorafgaande aan een kabinetsformatie in de ministerraad een vaste gedragslijn afspreken. Daarin zou het uitgangspunt kunnen zijn dat informatie, opgevraagd door een informateur, via de Minister wordt verstrekt, terwijl andere informatie voor de onderhandelaars, aldus met toestemming van de Minister, rechtstreeks door ambtenaren wordt gegeven, waarbij de betrokken ambtenaren tevens hun Minister informeren.

Aanbevelingen

- Het verdient aanbeveling dat de Ministers één gedragslijn volgen bij het verstrekken van inlichtingen aan de informateurs en de onderhandelaars. Voorafgaande aan de kabinetsformatie kunnen de Ministers in de ministerraad deze vaste gedragslijn afspreken. Volgens deze kan de informatie, opgevraagd door informateurs, via de Minister worden verstrekt. Daarnaast kunnen ambtenaren, nadat de Minister hun hiervoor toestemming heeft verleend aan het begin van de kabinetsformatie, rechtstreeks aan de onderhandelaars inlichtingen verstrekken, waarbij zij dan deze informatie tevens aan de Minister ter kennis brengen.
- Het is raadzaam om de overdracht van het formatiedossier aan de Tweede Kamer gedurende de formatie zodanig voor te bereiden dat de Kamer zo snel mogelijk na het moment van de formele overdracht door de formateur met het oog op het debat over de regeringsverklaring kan beschikken over een volledig, openbaar en digitaal doorzoekbaar formatiedossier.
- Het is wenselijk in de manier waarop het formatiedossier wordt gepresenteerd een duidelijk onderscheid in categorieën aan te brengen: relevante stukken die tijdens de kabinetsformatie op tafel gelegen hebben; en brieven, nota's en adviezen aan de informateur. De correspondentie tussen Kamervoorzitter, informateur en fractievoorzitters hoort niet in het formatiedossier maar in de Kamerstukken.
- Het ligt voor de hand dat de stukken die de informateur namens de onderhandelaars opvraagt bij ministeries en adviseurs onderdeel blijven uitmaken van het formatiedossier.
- Het is raadzaam de gedragslijn ten aanzien van openbaarmaking van de stukken die het Bureau Kabinetsformatie namens onderhandelaars rechtstreeks – dus buiten de informateur om – opvraagt bij de ministeries, bij een volgende kabinetsformatie aan te passen. Dat kan door te werken met een openbaarheidstoets per stuk dat ter tafel komt. De jurisprudentie van de Raad van State ten aanzien van de openbaarmaking van formatiestukken (uit 2004) kan daarbij als leidraad dienen. Tot zo'n andere werkwijze besluiten de onderhandelende partijen voorafgaand aan coalitie-onderhandelingen.

HOOFDSTUK 9 FACILITAIRE, REPRESENTATIEVE, OPERATIONELE EN FINANCIËLE ASPECTEN

De kabinetsformatie kent een aantal niet-staatsrechtelijke en niet-politiek-inhoudelijke aspecten die weliswaar zelden of nooit de uitkomst (het nieuwe kabinet) bepalen, maar niettemin van belang zijn omdat ze de praktische uitvoering van het formatieproces beïnvloeden. Enkele van deze aspecten kwamen tijdens de evaluatie van de kabinetsformatie van 2017 aan de orde.

(Re)presentatie en locatie

Al langer wordt door politiek-historici en beoefenaren van andere takken van politieke wetenschap aanvaard dat symbolen, tradities en rituelen (door de Britse negentiende-eeuwse publicist Walter Bagehot gemunt als het *dignified part* van de politiek, te onderscheiden van het *efficient part*³¹⁶) mede de uitkomsten van politieke processen legitimeren. Dat geldt ook voor de kabinetsformatie: de zichtbaarheid van de genomen stappen bepaalt mede de mate waarin het eindresultaat begrepen en aanvaard wordt – niet alleen door de politiek, maar ook door de burgers. Politiek heeft ook uiterlijke kanten; het is *ook* theater. Terugblikkend op de formatie van 2012 was de algemene gedachte dat ten aanzien van dit «decorum» ruimte voor verbetering was; de commissie die deze formatie in 2014 evalueerde deed op dit terrein ook aanbevelingen.³¹⁷ Naar aanleiding daarvan bezag de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer in de aanloop naar de verkiezingen van 2017 de wijze waarop de zogeheten «transitiemomenten» tijdens de formatie gepresenteerd werden. Hierbij ging de aandacht vooral uit naar het visualiseren van het verstrekken van opdrachten aan en uitbrengen van het eindverslag door de verkenner, de informateurs en de formateur. Van 1971 tot de wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 2012 vonden formaties doorgaans plaats in het gebouw van de Eerste Kamer, waarbij de meeste informateurs hun intrek namen in de zogeheten ministerskamer van de Senaat, en persconferenties vaak gehouden werden in de Noenzaal.³¹⁸ Tijdens de eerste kabinetsformatie na de reglementswijziging van 2012 werd duidelijk gezocht naar nieuwe vormen. Persconferenties en overhandigingen van opdrachten en eindverslagen vonden tijdens deze formatie afwisselend plaats in de Eerste Commissiekamer, de Thorbeckezaal en de Van Mierlozaal in het Tweede Kamergebouw. In de voorbereiding op de kabinetsformatie van 2017 is door de staf van de Kamer gezocht naar ruimtes in het Kamergebouw met meer allure. Overwogen werd om het uitbrengen van de eindverslagen aan de voorzitter te laten plaatsvinden in een plenaire vergadering van de Tweede Kamer.³¹⁹ Uiteindelijk is ervoor gekozen om zowel de Stadhouderskamer als de Oude Zaal van de Tweede Kamer als locatie voor dergelijke ceremoniële gebeurtenissen te benutten. In de Stadhouderskamer vonden doorgaans de overhandigingen van opdrachten plaats, in de Oude Zaal de aanbiedingen van de eindverslagen³²⁰ en de persconfe-

³¹⁶ Zie zijn *The British constitution* (1867).

³¹⁷ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 68–70 en 71. Zie ook: Van Baalen/Van Kessel 2013, p. 13–14.

³¹⁸ Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 22, 89 en 118.

³¹⁹ «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016.

³²⁰ Uitzondering: op 16 mei bood Schippers het eindverslag van haar eerste informatieopdracht aan de voorzitter aan in de Eerste Commissiekamer.

renties van de informateurs.³²¹ Uiteindelijk werd daar op 10 oktober ook het regeerakkoord gepresenteerd door de voorzitters van de beoogde coalitiefracties.

Het overleg van de fractievoorzitters daags na de verkiezingen, voorgezeten door de uittredend Kamervoorzitter, vond in 2012 nog plaats in de Eerste Commissiekamer. In 2017 werd dezelfde vergadering belegd in de aanmerkelijk representatievere en toegankelijker Rooksalon. Dezelfde ruimte werd op 16 mei gebruikt voor een soortgelijk gezamenlijk overleg van de fractievoorzitters nadat de onderhandelingen tussen VVD, CDA, D66 en GL onder leiding van informateur Schippers waren gestrand. Terugblikkend meende de ambtelijke staf van de Tweede Kamer dat het aantal formele overdrachten met bijbehorende «persmomenten» wel erg groot was.³²² Mede als gevolg van die vaststelling vond op 12 oktober geen officiële overhandiging van de opdracht aan formateur Rutte plaats.³²³ Dat was tijdens de formatie van 2012 overigens ook niet gebeurd. De Kamervoorzitter meende niettemin dat ook bij volgende formaties de transitie momenten op de in 2017 toegepaste wijze uitgevoerd zouden moeten worden.³²⁴

In zijn algemeenheid waren de overgangsmomenten tijdens de kabinetsformatie van 2017 beter in beeld gebracht dan in 2012. Dat gold overigens ook voor de rechtstreekse tv-uitzending door de NOS van de benoeming en beëdiging van de bewindslieden op 26 oktober.³²⁵

Najaar 2012 vonden de coalitiebesprekingen tussen VVD en PvdA plaats in het «Kabinet Willem V», doorgaans de Stadhouderskamer genoemd, een van de fraaiste ruimtes in het gebouw van de Tweede Kamer.³²⁶ De keuze was op deze ruimte gevallen nadat verkenner Kamp kenbaar had gemaakt de faciliteiten in de Eerste Kamer ontoereikend te vinden. Ook al met het oog op de procedurewijziging ten gevolge van het nieuwe artikel 139a van het Reglement van Orde, waarbij de Tweede Kamer de regierol in de formatie naar zich toe trok, viel daarom de keuze op een ruimte in het gebouw van de Tweede Kamer.

De betrokkenen bij de formatie van 2012 vonden deze voorziening alleszins bevredigend. In 2017 bleken, vooral vanwege de veel langere duur van de formatie, echter ook nadelen aan deze locatie te zitten. Zo bleek de klimaatbeheersing in de Stadhouderskamer niet berekend op de zomerse omstandigheden. De informateur(s) en onderhandelaars waardeerden allen de statige uitstraling van de ruimte, maar gaven tevens te kennen tijdens de maandenlange besprekingen soms behoefte gehad te hebben aan een locatie die gelegenheid bood even in de open lucht te verpozen. De door de Kamervoorzitter neergelegde afspraak met achtereenvolgens de verkenner en de successievelijke informateurs om de

³²¹ Uitzondering: de persconferentie van Tjeenk Willink op het Catshuis, 12 juni. Daar waren eerder die dag de besprekingen tussen VVD, CDA, D66 en GL gestrand.

³²² Interview met Van Dijk, Kipp en Konings. De kabinetsformatie van 2017 kende zes opdrachten en evenzovele eindverslagen: verkenner Schippers, informateur Schippers I, informateur Schippers II, informateur Tjeenk Willink, informateur Zalm en formateur Rutte. Ter vergelijking: tijdens de kabinetsformatie van 2010 werden door Koningin Beatrix acht opdrachten uitgevaardigd en eindverslagen in ontvangst genomen; de formatie van 1977 kende negen opdrachten en verslagen. Tijdens de formatie van 2012 waren het er slechts drie: een verkennende opdracht aan Kamp, de informatieopdracht aan Kamp en Bos, en de formatieopdracht aan Rutte.

³²³ E-mail Marloes Konings 1 november 2018.

³²⁴ Interview met Arib.

³²⁵ Hier is een organisatorische rol weggelegd voor het Kabinet van de Koning, en heeft de Tweede Kamer uiteraard geen taak.

³²⁶ Zie: Van der Heiden 2018, p. 142–149.

werkzaamheden in het kader van de formatie in het gebouw van de Tweede Kamer te verrichten,³²⁷ werd dan ook als knellend ervaren.³²⁸ De afspraak werd ook niet steeds gehonoreerd. Op 8, 9 en 12 juni vond op het Catshuis onder leiding van Tjeenk Willink «verkenkend overleg» plaats tussen VVD, CDA, D66 en GL. Toen die op 12 juni werden afgebroken, gaf de informateur om logistieke redenen daar ook een toelichtende persconferentie. Dat de voorzitter van de Tweede Kamer bij betrokkenen bezwaar maakte dat de formatie zich verplaatst leek te hebben naar de ambts-woning van de Minister-President, is vanuit het oogpunt van machts-scheiding alleszins begrijpelijk.³²⁹ In de maanden juli en augustus verplaatsten de onderhandelingen zich regelmatig naar het Johan de Witthuis aan de Kneuterdijk, op loopafstand van het Binnenhof. Op 24 en 25 augustus verbleven de informateur en de onderhandelaars op landgoed De Zwaluwenberg bij Hilversum.³³⁰ De voornaamste, eigenlijk zelfs enige doelstelling van de kabinetsformatie is de vorming van een nieuw kabinet. Daartoe moeten de aangeboden faciliteiten in dienst staan. Indien om hen moverende redenen de informateur en de onderhandelaars menen dat de voortgang gebaat is bij een andere locatie dan het gebouw van de Tweede Kamer, zou dat bespreekbaar moeten zijn. Daarnaast dienen onderhandelaars en informateur(s) begrip op te brengen voor het streven om de Tweede Kamer zichtbaar de centrale plaats van handeling te laten zijn. De volgende kabinetsformatie voltrekt zich hoogstwaarschijnlijk op een moment dat het Binnenhof (vanaf 2020) integraal verbouwd wordt, en er hoe dan ook nagedacht moet worden over andere locaties waarop de kabinetsformatie publiek zichtbaar gemaakt moet worden.³³¹

Honorering/vergoeding informateur

De (in)formateur heeft in de parlementaire geschiedenis nooit een vergoeding gekregen voor zijn werkzaamheden. Doorgaans was de persoon in kwestie in overheidsdienst en liep de salarisuitbetaling door. In de spaarzame gevallen dat dat niet het geval was – zoals bijvoorbeeld in 2003 het geval was met informateur Frans Leijnse, voorzitter van de HBO-Raad – betaalde de werkgever het salaris door. De kwestie speelde voor het eerst tijdens de kabinetsformatie van 2012, toen Bos voor de duur van zijn werkzaamheden als informateur onbetaald verlof nam bij zijn werkgever KPMG. Hiermee beoogde Bos elke potentiële suggestie van belangenverstrengeling – tijdens de formatie zou mogelijk ook accountantswetgeving aan de orde komen – te voorkomen. Hoewel

³²⁷ Overeenkomst Schippers en de Voorzitter 16 maart 2017 en brieven Arib aan Tjeenk Willink (30 mei) en Zalm (28 juni), alle in het Formatiedossier. Voor de afspraken met informateur Schippers: interview met Van Dijk, Kipp en Konings.

³²⁸ Interview met Schippers. Uitgebreider hierover: hoofdstuk 4.

³²⁹ Mededelingen Arib 14 november 2018. Dat neemt niet weg dat tijdens eerdere formaties ook al onderhandelingen plaatsvonden op het Catshuis. Dat gold onder meer voor de formatie van 1977, toen PvdA, CDA en D'66 er maandenlang vruchteloos besprekingen voerden die hadden moeten leiden tot het tweede kabinet-Den Uyl. Den Uyl was in die periode behalve drie keer formateur ook demissionair Minister-President. Voor een kleurrijke beschrijving van deze periode van een betrokkene: Van Thijn 1978.

³³⁰ Zowel het De Witthuis als De Zwaluwenberg is rijkseigendom. Van meerkosten was dus geen sprake.

³³¹ Overigens kennen ook landen met vergelijkbare staatsstelsels geen vaste onderhandelingslocatie. Zo vinden de coalitiebesprekingen voor een nieuwe federale regering in België (waar de Koning overigens nog een regierol heeft) op verschillende locaties plaats. Vaak worden hiervoor kastelen in overheidseigendom in de omgeving van Brussel gebruikt, zoals Kasteel Hertoginnedal, het Egmontkasteel en het Kasteel van Stuyvenberg, maar soms vinden besprekingen ook plaats in het parlamentsgebouw of op departementen. Met dank aan Lieven De Winter (E-mail 17 augustus 2018).

de mogelijkheid tot een vergoeding voor de informateur ook al in 2012 bestond is er toen geen gebruik van gemaakt.³³² Tijdens de formatie van 2017 gold iets soortgelijks voor informateur Zalm, die voor de duur van zijn werkzaamheden als informateur zijn positie en honorering als lid van de Raad van commissarissen van Shell opschortte.³³³ Ook in 2017 bestond de mogelijkheid van een vergoeding voor de informateur, indien daar door de betrokkene om gevraagd zou worden.³³⁴ Ze is Zalm echter niet persoonlijk aangeboden.³³⁵ De opvattingen over de wenselijkheid van een honorering of compensatie voor de informateur lopen nogal uiteen. Enkele gesprekspartners meenden dat deze een dergelijke inspanning voor de publieke zaak evident «om niet» zou moeten verrichten. Anderen vonden een compensatie voor gederfde inkomsten voor de hand liggend. Een enkele betrokkene meende zelfs dat in alle gevallen een dergelijke honorering aangeboden zou moeten worden – potentiële vermenging van belangen zou immers ook van toepassing kunnen zijn op informateurs die werkzaam zijn binnen de publieke sector, bijvoorbeeld als Minister.³³⁶ Aangezien de informateur werkt in opdracht van de Tweede Kamer, lijkt het de commissie gepast dat (de ambtelijke ondersteuning van) de Kamer hem of haar bij diens aantreden de mogelijkheid van een vergoeding aanbiedt. Dan kan vervolgens naar bevind van zaken worden gehandeld.³³⁷

Detachering

Al sinds het informateurschap van Piet Steenkamp in 1971 worden informateurs en formateurs ondersteund door ambtenaren van het Ministerie van Algemene Zaken. Het departement van de Minister-President stelde sindsdien doorgaans twee raadviseurs (als secretariaat) en de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst (voor de communicatie met de media) beschikbaar, aangevuld met enkele facilitaire personeelsleden. Voor de duur van de kabinetsformatie werden deze functionarissen afgescheiden van het departement, en vielen ze niet meer onder de verantwoordelijkheid van de secretaris-generaal van Algemene Zaken, maar van de (in)formateur.³³⁸ Kamervoorzitter Verbeet en griffier Biesheuvel oordeelden het na de wijziging van de formatieprocedure in 2012 wenselijk ook voor de eerstvolgende formatie gebruik te maken van deze ondersteuning. De reglementswijziging haalde al genoeg overhoop. Bovendien beschikten de AZ-raadviseurs over de voor het formatieproces noodzakelijke contacten met andere departementen. Ook lag inzet van AZ-ambtenaren voor de hand omdat na de formatie de formateur Minister-President zou worden. Daarbij zou inzet van ambtenaren van de Tweede Kamer de suggestie wekken dat deze ten dienste stonden van de fracties van de nieuwe coalitie, terwijl deze ten dienste horen te staan aan de Kamer als

³³² Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 20 en 66.

³³³ Interview met Zalm. Zalm verklaarde tevens dat hij zich op de momenten dat tijdens de onderhandelingen potentiële belangen van Shell ter sprake kwamen, terughoudend opstelde. Zie ook het interview met Zalm in *NRC Handelsblad*, 26 oktober 2018.

³³⁴ «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016, p. 4, noot 1 («Vanwege de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer kan aan een informateur een vergoeding worden aangeboden voor diens werkzaamheden.»); Interview met Van Dijk, Kipp en Konings.

³³⁵ Interview met Zalm.

³³⁶ Interview met Zalm.

³³⁷ Dat was ook de aanbeveling in 2014: Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 66 en 70.

³³⁸ Van Baalen/Van Kessel 2012, p. 16–17 en 19–21.

geheel.³³⁹ Voor de duur van de kabinetsformatie van 2012 werden vervolgens, zoals voorheen, door AZ de gebruikelijke ambtenaren ter beschikking gesteld aan de (in)formateur(s). Hiertoe werden zij gedetacheerd aan de Tweede Kamer. Tijdens de formatiebesprekingen werd het aantal raadadviseurs dat de informateurs en onderhandelaars ter beschikking stond uitgebreid van twee tot drie.³⁴⁰

De gang van zaken tijdens de kabinetsformatie van 2012 gaf geen aanleiding met het oog op de formatie van 2017 verandering aan te brengen in de aan te zoeken ondersteuning.³⁴¹ Eind februari 2017 ondertekenden griffier Renata Voss en secretaris-generaal Paul Huijts van Algemene Zaken de «Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2017 door het Ministerie van Algemene Zaken». De overeenkomst regelde dat

«het Ministerie van Algemene Zaken de volledige personele en logistieke ondersteuning zal leveren aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal ten behoeve van de ondersteuning van de werkzaamheden van de verkenner(s) en de (in)formateur(s). De betreffende medewerkers werken uitsluitend in opdracht van verkenner(s) en (in)formateur(s) en leggen aan hen verantwoording af over hun werkzaamheden.»³⁴²

Er was kortom geen gezagsverhouding tussen de door AZ gedetacheerde staf – het zogeheten Bureau Kabinetsformatie – en de (voorzitter van de) Tweede Kamer.³⁴³ De gedetacheerde AZ-ambtenaren werkten voor de verkenner en de (in)formateur(s).

Voor het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie (BWK), het gedeelte van de door AZ gedetacheerde staf dat voor de verkenner en de (in)formateur(s) de communicatie met de media voor haar rekening nam, gold hetzelfde. Dat nam niet weg dat inzake de contacten met de media afstemming nodig was tussen het BWK en de stafleden van de Tweede Kamer die zich bezighielden met de organisatie van de communicatie, zoals de persconferenties van de Kamervoorzitter. De Tweede Kamer verzorgde de contacten met de media wanneer haar voorzitter mededelingen deed, het BWK voerde de regie in de gevallen dat de informateur of de onderhandelende fracties zaken naar buiten wilden brengen.³⁴⁴

Voorafgaand aan de formatie was in overleg tussen vertegenwoordigers van de Tweede Kamer en Algemene Zaken gebleken dat enige punten nadere uitwerking vergden. Dat ging bijvoorbeeld over de vraag door wie en op welke website nieuws en documenten over de formatie geplaatst zouden worden: door de vaste medewerkers van de Tweede Kamer op www.tweedekamer.nl, of door het BWK. De Tweede Kamer had voorafgaande aan de formatie weliswaar de wens uitgesproken de publieksverlichting te concentreren op één site, het (aanstaande) BWK bleek de domeinnaam www.kabinetsformatie2017.nl echter al geclaimd te hebben en hield hieraan vast als de officiële website. Bij wijze van compromis

³³⁹ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings; «Memo Kabinetsformatie; stappenplan», van Arib voor het Presidium 27 juni 2016.

³⁴⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 15.

³⁴¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 410, nr. 72, p. 70.

³⁴² Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2017 door het Ministerie van Algemene Zaken, getekend door Renata Voss (griffier Tweede Kamer) en Paul Huijts (secretaris-generaal Ministerie van Algemene Zaken) 27/28 februari 2017.

³⁴³ De kosten waren overigens, conform de Dienstverleningsovereenkomst, wel voor rekening van de Tweede Kamer. Die bestonden overwegend uit salariskosten en beliepen in 2017 692.179 euro. Ontleend aan: Oplegnotitie Presidium 2017–136 voor de presidiumvergadering van 13 december 2017, houdende de Afrekening kabinetsformatie 2017 van AZ aan de Tweede Kamer (brief H. Monnickendam aan J.P. Ekhart, 7 december 2017).

³⁴⁴ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings; Interview met Van Nunen.

werd op de site van de Tweede Kamer zo volledig mogelijk bericht omtrent de formatie, maar bleef het BWK verantwoordelijk voor de andere, officiële website. De rolverdeling was verder dat de Tweede Kamer de communicatie (bijvoorbeeld persberichten) deed waarbij de Kamervoorzitter de uitnodigende partij was, en het BWK de communicatie waarbij de informateur de uitnodigende partij was.³⁴⁵

Te overwegen valt de publieksvoorlichting bij een volgende kabinetsformatie te integreren. Vanwege haar regierol in de kabinetsformatie ligt het voor de hand dat de publieke informatie over de kabinetsformatie in elk geval via de website van de Tweede Kamer raadpleegbaar is.

Aanbevelingen

- De wijze waarop transitiemomenten (overhandiging van opdrachten en eindverslagen) door de Tweede Kamer zijn vormgegeven, verdient navolging bij volgende kabinetsformaties.
- De kabinetsformatie voltrekt zich in beginsel in het gebouw van de Tweede Kamer. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om hiervan (tijdelijk) af te wijken; dan is voorafgaand overleg tussen (in)formateur(s) en de voorzitter van de Tweede Kamer wenselijk.
- Het ligt voor de hand om ook bij volgende kabinetsformaties de inhoudelijke ondersteuning van de verkenner(s) en de (in)formateur(s) te laten verzorgen door aan de Tweede Kamer gedetacheerde raadadviseurs van het Ministerie van Algemene Zaken.
- De Tweede Kamer doet er goed aan tijdig na te denken over de voorzieningen voor de informateur (en de onderhandelaars) in de periode dat het Kamergebouw wegens een renovatie niet beschikbaar is als locatie.
- Als wordt vastgehouden aan de Stadhouderskamer als vaste vergaderlocatie na de renovatie van het Kamergebouw, dan is het raadzaam tijdens deze renovatie iets te doen aan de gebleken gebreken van die ruimte, met name de klimaatbeheersing.
- Het is wenselijk dat het publiek de openbare informatie betreffende de voortgang van de kabinetsformatie kan raadplegen via één website. Het ligt voor de hand dat deze informatie in ieder geval (ook) raadpleegbaar is via de website van de Tweede Kamer.

³⁴⁵ Interview met Van Dijk, Kipp en Konings; Interview met Van Nunen.

HOOFDSTUK 10 DE LANGE DUUR VAN DE FORMATIE

De kabinetsformatie van 2017 brak een record. Nooit eerder duurde het zo lang voordat een nieuw kabinet op de trappen van het bordes stond: 225 dagen.³⁴⁶ Het vorige record dateerde van 1977: het duurde toen 208 dagen voordat het kabinet-Van Agt (CDA-VVD) benoemd en beëdigd kon worden. De gemiddelde duur van Nederlandse kabinetsformaties van 1946 tot de verkiezingen van 2017 bedroeg overigens ruim 84 dagen.³⁴⁷ Minstens zo opvallend is de lange duur van de fase waarin onder leiding van informateur Zalm onderhandeld werd over de VVD-CDA-D66-CU-coalitie die uiteindelijk tot stand kwam: 105 dagen. Nooit eerder zaten dezelfde partijen zo lang onder leiding van dezelfde informateur bijeen.³⁴⁸ De «tussenronde» onder leiding van informateur Tjeenk Willink duurde al 29 dagen. Dat was aanzienlijk langer dan de twee eerdere gelegenheden dat Tjeenk Willink deze rol vervulde. Tijdens de formatie van 1994 had hij negen dagen nodig om, nadat een eerste poging om te komen tot een «paars» kabinet te komen was mislukt, enkele andere coalitietoetsen te «eliminieren». In juni/juli 2010 duurde Tjeenk Willinks nadere verkenning (nadat informateur Rosenthal een eerste verkennende opdracht had uitgevoerd), resulterend in de aanbeveling een onderzoek te beginnen naar een Paars Plus-kabinet, als informateur tien dagen.³⁴⁹ De formatie werd enkele malen bewust onderbroken. Verkenner Schippers begon haar eerste gespreksronde niet onmiddellijk de dag na haar aanwijzing (zoals verkenner Kamp in 2012 wel had gedaan), maar op verzoek van de fractievoorzitters pas na het weekend. Als informateur gaf Schippers vervolgens toe aan de wens van de fractievoorzitters van CDA, D66 en GL om niet op vrijdagen te vergaderen.³⁵⁰ Door het voorjaars-reces, andere vrije (feest)dagen en het plotselinge overlijden van de moeder van Klaver vielen veel dagen uit, waardoor effectief slechts ongeveer twintig onderhandelingsdagen overbleven. Tijdens de fase-Zalm lagen de onderhandelingen stil tussen 20 juli en 8 augustus. De onderhandelaars hadden na de intensieve verkiezingscampagne en de daaropvolgende formatieperiode behoefte aan vakantie.³⁵¹ De lange duur van dit deel van de formatie had tevens invloed op de reguliere agenda van de Tweede Kamer. Onderwerpen werden door de onderhandelende meerderheid controversieel verklaard³⁵² (dat gebeurde

³⁴⁶ Voor de duidelijkheid: het gaat hier om een *Nederlands* record. Lange tijd was ons land de koploper wat betreft de tijd die genomen werd voor de kabinetsvorming, maar in de 21^{ste} eeuw hebben ook andere landen te kampen met moeizame coalitievorming. In België waren na de verkiezingen van 2010 541 dagen nodig om tot een nieuwe federale regering te komen (het huidige wereldrecord), terwijl ook in Spanje (2015/2016: 314 dagen inclusief nieuwe verkiezingen) kabinetten soms moeizaam tot stand komen. Opvallend was ook de ongebruikelijk lange duur van de coalitievorming in Duitsland in 2017/2018 (172 dagen).

³⁴⁷ Hierbij wordt afgezien van de formaties van interim-kabinetten (Beel II 1959, Zijlstra 1966, Biesheuvel II 1972, Van Agt III 1982 en Balkenende III 2006) en lijmpogingen na een tussen-tijdse kabinetscrisis (Drees III 1955, De Quay 1959/60 en Kok II 1999).

³⁴⁸ Tijdens de formatie van 1977 zaten PvdA, CDA en D'66 in totaal weliswaar 157 dagen samen aan de onderhandelingsstafel, maar de poging om te komen tot het tweede kabinet-Den Uyl stond onder leiding van verschillende (in)formateurs (driemaal Den Uyl formateur, informateurs Albada, Veringa, Den Uyl/Veringa en Verdam/Vrolijk).

³⁴⁹ Voor de tussenrondes van Tjeenk Willink in 1994 en 2010: Van Kessel 2016, «Een gewoon parlementair meerderheidskabinet» en «Doe dit onze partij niet aan». Zie ook: Alexander van Kessel, «Een vak apart: de tusseninformatie», *De Hofvijver*, 26 juni 2017 (https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkf9j7u7ejok/nieuws/een_vak_apart_de_tusseninformatie) en Van den Berg 2017, p. 7.

³⁵⁰ Interview met Schippers.

³⁵¹ Op 12 en 13 juli werd niet onderhandeld wegens een bezoek van Segers en Schouten aan Berlijn, waar zij een concert van U2 bijwoonden.

³⁵² Voor bespiegelingen over de positie van het demissionaire kabinet zie bijvoorbeeld: Kortmann 2016, p. 148 (noot 40) en 153.

overigens ook al in de fase-Schippers); de algemene beschouwingen werden uitgesteld (en samengevoegd met het debat over de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet op 1 en 2 november); datzelfde gold vervolgens voor de financiële beschouwingen en de behandeling van de afzonderlijke begrotingen schoven dientengevolge ook door.³⁵³ Daarbij nam door de lange duur bij de onderhandelaars de behoefte toe aan verandering van omgeving.³⁵⁴

Oordeel betrokkenen

Onder de geïnterviewde personen bestond overwegend begrip voor de lange duur van de kabinetsformatie. Dat gold niet alleen de gesprekspartners van de uiteindelijke coalitiepartijen – die vonden de genomen tijd noodzakelijk – maar ook een deel van de geïnterviewden die in de oppositie belandden. Het verbrokkelde partijenlandschap na de verkiezingen, dat het noodzakelijk maakte dat het nieuwe kabinet uit vier partijen bestond, werd gezien als een belangrijke factor. De fractievoorzitter van de PVV tekende hierbij aan dat door de blokkade van zijn partij een aantal partijen zelf bijdroeg aan de complicatie.³⁵⁵ Gesprekspartners van VVD, CDA en D66 wezen er van hun kant op dat de bereidheid om mee te regeren bij andere partijen – vermoedelijk vooral als gevolg van de afstraffing van de PvdA na deelname aan het kabinet-Rutte II – niet groot was. Ook dat had gevolgen voor de lengte van de formatie. Ten slotte duurden de onderhandelingen tussen VVD, CDA, D66 en CU zo lang, zo betoogden betrokkenen, omdat het vertrouwen tussen de betrokken partijen moest groeien. Vooral tussen D66 en CU was dat vertrouwen, mede vanwege eerdere openbare uitlatingen over en weer en het gesprek van Pechtold en Segers op 23 mei onder leiding van informateur Schippers, aanvankelijk broos. Daar moest tijd overheen. De lange duur van deze fase werd klemmender, omdat onderhandelaars noch informateur zich erg geroepen voelden mededelingen te doen over de voortgang van de besprekingen. Het leidde bij het deel van de Kamer dat niet aan de onderhandelingen deelnam tot stijgend ongeduld.³⁵⁶ Procedurele suggesties ter bekorting van de kabinetsformatie die passen binnen de bestaande kaders van de huidige Grondwet en Kieswet,³⁵⁷ zoals het invoeren van fatale termijnen voor de informateur, konden bij weinig geïnterviewden op enthousiasme rekenen. Meer begrip, ofschoon uitsluitend onder enkele voorzitters van de fracties die niet deelnamen aan de onderhandelingen, bestond er voor het toepassen van zogeheten termijnen van orde, waarbij de informateur na afloop van een vooraf bepaalde tijdspanne de Kamer rapporteert over de voortgang. Anderen zagen hier het nut niet van in, aangezien de informateur en de onderhandelaars zich bij die debatten uiterst terughoudend zouden opstellen.

³⁵³ Voor een beschouwing van diverse consequenties van de duur van de formatie, zie: Bovend'Eert/Kummeling 2017, p. 492–493. Ondanks de ongekend lange duur van de demissionaire status van het kabinet-Rutte II heeft zich geen probleem voorgedaan met betrekking tot de door Bovend'Eert en Kummeling gesignaleerde afwijkende werking van de vertrouwensregel. Niettemin zag een van de demissionaire bewindslieden aanleiding af te treden: Minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert diende haar ontslag in naar aanleiding van een ongeval tijdens een militaire missie in Mali (2016), waarvoor zij de verantwoordelijkheid nam.

³⁵⁴ Zie hoofdstukken 4 en 9.

³⁵⁵ Interview met Wilders.

³⁵⁶ Zie verder hoofdstuk 5.

³⁵⁷ Mogelijk komt de staatscommissie-Remkes met voor de kabinetsformatie relevante aanbevelingen die wel aanpassing van de Grondwet en/of de Kieswet vergen.

Analyse

De lange duur van de kabinetsformatie van 2017 valt te verklaren uit een aantal verschillende oorzaken. Doorslaggevend was de combinatie van de verkiezingsuitslag, die resulteerde in een nieuwe Tweede Kamer zonder grote fracties, met de blokkades die diverse partijen al voor de verkiezingen hadden uitgesproken. Hierdoor waren bepaalde combinaties (VVD en CDA met PVV; SP met VVD) uitgesloten en waren voor een nieuwe coalitie minstens vier partijen nodig.

Als een schaduw boven de formatie hing verder de verkiezingsnederlaag van de VVD (8 zetels verlies) en (vooral) de PvdA (min 29 zetels). Beide partijen werden afgestraft voor de regeringsdeelname. Vooral de PvdA kreeg de rekening gepresenteerd voor het al snel na het aantreden van het kabinet-Rutte II ontstane beeld dat al te vlot in zee gegaan was met de VVD, tegen wie kort daarvoor nog een felle verkiezingscampagne gevoerd was. Er leek sprake te zijn geweest van uitruil van de eigen uitgangspunten; een beeld dat nog was bevestigd door het vlotte verloop van de formatie van het kabinet-Rutte II. Tijdens die besprekingen waren de eigen fracties noch de achterbannen «meegenomen» in de totstandkoming van het onderhandelingsresultaat. Ruimte voor aanpassing van het conceptregeerakkoord door de fracties bleek er niet te zijn.

De betrokkenen wilden onder geen beding deze werkwijze in 2017 herhalen. Er werd dus de tijd genomen, en de eigen fracties werden op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming van en geïnformeerd over het regeerakkoord.³⁵⁸ De fracties werden tussentijds geïnformeerd (in ieder geval op de reguliere fractievergaderingen op dinsdagochtend, waarvoor de formatieonderhandelingen werden onderbroken) en inhoudelijk (onder meer via de inbreng van fractiespecialisten bij «zijtafels» – ter onderscheiding van de «hoofdtafel» in de Stadhouderskamer) betrokken bij de totstandkoming van (onderdelen van) het regeerakkoord. Bij de afronding van de informatie-Zalm namen de vier beoogde coalitiefracties bijna een hele dag om het conceptregeerakkoord te bespreken. Deze werkwijze heeft echter ook een langere formatieduur en een gedetailleerder regeerakkoord tot gevolg.³⁵⁹

Een directe relatie tussen de lange duur van de kabinetsformatie van 2017 en de in 2012 gewijzigde formatieprocedure is niet aanwijsbaar. De eerste proeve van de nieuwe formatiewijze, in 2012, resulteerde immers in een van de kortste formaties van de laatste vijftig jaar: 54 dagen. Daarbij konden ook onder het oude regime kabinetsformaties veel tijd in beslag nemen: in 1972/1973, 1977, 2003 en 2010 duurde het eveneens minstens drie maanden voordat het nieuwe kabinet gevormd was. Het gegeven dat de gang van zaken tijdens kabinetsformaties materieel steeds wordt gedicteerd door fracties die samen een meerderheid (kunnen) vormen in de Tweede Kamer, is hier meer bepalend dan het antwoord op de vraag wie de procedurele regie heeft.³⁶⁰

Een van de vraagstukken tijdens deze formatie betrof het vinden van een «vierde» coalitiepartij. Door vertegenwoordigers van de huidige coalitiefracties is gesignaleerd dat nauwelijks partijen genegen waren regeringsverantwoordelijkheid te nemen. Tijdens de kabinetsformatie van 2010 waren in ieder geval ook uiteindelijke oppositiepartijen als PvdA, GL en D66 bereid tot coalitiebesprekingen, en in 2012 zijn andere opties dan

³⁵⁸ Zie ook: Van Kessel 2018, p. 29–32; Van Kessel/Van Baalen 2018, p. 77–79.

³⁵⁹ Dat bleek eerder tijdens de kabinetsformatie van 1998, toen de drie paarse partijen een uitgebreid stelsel van werkgroepen en subwerkgroepen instelde ter voorbereiding van het regeerakkoord. Mede daardoor duurde deze formatie onverwacht lang. Zie: Van Kessel 2016, «Gruppenbild».

³⁶⁰ Van Baalen/Van Kessel (red.) 2016, p. 531–535.

VVD-PvdA niet aan de orde geweest. Zeker is dat sommige, met name progressieve partijen zich gewaarschuwd door de verkiezingsnederlaag van de PvdA tijdens de formatie van 2017 terughoudend opstelden voor deelname aan een coalitie met de VVD.

Het geringe enthousiasme bij de betrokkenen voor het toepassen van fatale termijnen is begrijpelijk. De kans dat deze strategisch gebruikt zouden worden door onderhandelende partijen is groot. De bedenkingen ten aanzien van termijnen van orde, die de (in)formateur tot een regelmatige rapportage aan de Kamer zouden dwingen, zijn evenzo verklaarbaar. De onderhandelende fracties en de (in)formateur zijn doorgaans weinig genegen om gaande de besprekingen de vertrouwelijkheid daarvan te doorbreken. Eerdere voorstellen in deze richting, onder meer van de commissie-Vraagpunten (1990),³⁶¹ werden dan ook niet in de praktijk gebracht. Ter illustratie kan ook nog worden gewezen op de gevolgen van de eind 1993 aangenomen tweeledige motie-Jurgens/Mateman. Het onderdeel dat het mogelijk maakte dat de Kamer informateurs uitnodigde om na beëindiging van hun opdracht inlichtingen te verschaffen werd opgenomen in de formatieprocedure, terwijl van het onderdeel dat bepaalde dat «in de adviezen die leiden tot de opdracht welke wordt verstrekt aan informateurs en formateurs tevens op te nemen een termijn [...]», nooit meer iets is vernomen.³⁶²

³⁶¹ Kamerstukken II 1990/91, 21 427, nr. 3, p. 21. Deze commissie opperde om de formateur na een korte termijn (10 dagen) te laten rapporteren aan de Kamer.

³⁶² Handelingen II 1993/94, p. 3261.

HOOFDSTUK 11 TOT BESLUIT: ARTIKEL 139A VAN HET REGLEMENT VAN ORDE OP ZIJN INTENTIES GETOETST EN EEN ALTERNATIEF BEZIEN

De bedoeling van de aanpassing van het Reglement van Orde in maart 2012 was vooral om de (procedurele) regie van de kabinetsformatie in handen te geven van de Tweede Kamer. Tot dan was die regie – die zich vooral manifesteerde in de bevoegdheid om (in)formateurs te benoemen en deze een opdracht te geven – krachtens staatsrechtelijk gebruik in handen geweest van de Koning. Deze procedurele regierol bij de kabinetsvorming vloeide voort uit de constitutionele bevoegdheid van de Koning om Ministers te benoemen en te ontslaan («naar welgevallen», stond daar tot 1983 in de Grondwet aan toegevoegd). Nadat door een serie aanvaringen tussen het conservatieve kabinet-Van Zuijlen van Nijevelt (1866–1868) en een liberale meerderheid in de Tweede Kamer in 1868 duidelijk was geworden dat een kabinet niet kon functioneren zonder het vertrouwen van een Kamermeerderheid, werd de kabinetsformatie materieel meer en meer een zaak van de Kamer. In de parlementaire geschiedschrijving is die ontwikkeling wel de «parlementarisering» van de kabinetsformatie genoemd.

Stapsgewijs nam de greep van de Tweede Kamer op de formatie toe, ook procedureel.³⁶³ Omgekeerd evenredig werd de rol van de Koning kleiner. Koningin-regentes Emma (1890–1898) begon met het voorafgaand aan het aanwijzen van een formateur structureel raadplegen van de zogeheten vaste adviseurs van het staatshoofd: de voorzitters van beide Kamers der Staten-Generaal en de vicepresident van de Raad van State. Ook consulteerde zij enkele prominente politici. Onder Koningin Wilhelmina werd de consultatiepraktijk uitgebreid: de voorzitters van de grootste fracties brachten aan haar advies uit. Onder Koningin Juliana werden voor aanvang van de benoeming van de eerste (in)formateur steevast *alle* fractievoorzitters geraadpleegd. De besluiten van de Koning waren zeker na de Tweede Wereldoorlog nagenoeg steeds terug te voeren op meerderheidsadviezen uit de Tweede Kamer. Vanuit de in 1866–1868 gevestigde «vertrouwensregel» was dat ook logisch.

Zeker na de invoering van het gebruik om de adviezen van de fractievoorzitters meteen openbaar te maken, in 1971, was de ruimte voor de Koning om af te wijken van de meerderheidsadviezen verdwenen. Slechts in gevallen waarbij de adviezen van de fractievoorzitters multi-interpretabel waren of er geen meerderheidsadvies te destilleren was, werd de Koning genoodzaakt zelf een interpretatie te geven aan de advisering. Daarbij werd de Koning overigens steeds bijgestaan door een of meer van zijn vaste adviseurs. Dat nam niet weg dat sommige van deze besluiten controverserig veroorzaakten. Nadat tijdens de kabinetsformatie van 2010 enkele informateursbenoemingen door Koningin Beatrix onderwerp werden van discussie, ontstond voldoende parlementair draagvlak om de bevoegdheid om (in)formateurs aan te wijzen over te hevelen naar de Tweede Kamer. Hiertoe werd in maart 2012 bij vaststelling van een nieuw artikel 139a van het Reglement van Orde besloten.

De vraag is nu, na twee uitvoeringen van de nieuwe formatieprocedure (2012 en 2017), of door deze wijziging de regie in de formatie effectief bij de *Tweede Kamer* is komen te liggen. Daarover bleken de meningen

³⁶³ Uitgebreid hierover: Van Baalen/Van Kessel 2012. Overigens is ook in inhoudelijk opzicht de greep van de (coalitiemeerderheid in de) Tweede Kamer op de formatie toegenomen, doordat sinds 1963 steeds gedetailleerder bindende afspraken worden gemaakt tussen de onderhandelende fracties in het regeerakkoord. Eerder was slechts sprake van een «regeerprogramma», dat de bewindslieden bond. Zie: Bovend'Eert 1990.

tijdens de evaluatie van de kabinetsformatie van 2017 verdeeld. Het antwoord op de vraag is ook diffuus. Allereerst moet vastgesteld worden dat de procedurele regiefunctie in ieder geval niet meer bij *de Koning* berust. Deze heeft een nieuwe, zo men wil kleinere rol gekregen. Nadat de evaluatiecommissie in 2014 had geadviseerd de Koning meer te informeren over de voortgang van de formatie omdat dat paste bij diens grondwettelijke positie (als onderdeel van de regering) en vanwege zijn rol als staatshoofd, is daar in 2017 volgens alle betrokkenen op adequate wijze invulling aan gegeven. Tijdens de formatie van 2017 is er ook geen moment sprake van geweest dat teruggevallen zou worden op de procedure van voor 2012 (hoewel die «terugvaloptie» door artikel 139a van het Reglement van Orde niet wordt uitgesloten), ook al dreigde na het (tweemaal) mislukken van pogingen om te komen tot een coalitie van VVD–CDA–D66–GL een impasse. Steeds slaagde de Kamer erin een volgende stap te zetten. In die zin heeft de Tweede Kamer steeds de regie behouden.³⁶⁴

Dat neemt niet weg dat bij een deel van de Kamer – de fracties die niet betrokken waren bij de formatiebesprekingen – het gevoel bestond dat zij op geen enkele wijze de regie had over de gang van zaken. De onderhandelende Kamermeerderheid bepaalde of al dan niet gedebatteerd werd over de voortgang van de formatie (conform artikel 139b van het Reglement van Orde), verklaarde onderwerpen controversieel en stelde begrotingsbehandelingen uit. Bovenal bepaalde deze meerderheid hoeveel informatie werd verstrekt over de voortgang van de besprekingen. Omdat deze informatieverstreking doorgaans uiterst beperkt was en de formatie een recordlengte voortduurde, werd dat voor deze fracties des te klemmender. Zo gezien heeft niet de Tweede Kamer *als instituut* de regie over de kabinetsformatie, maar wordt deze gevoerd door de fracties die onderhandelen (en die doorgaans een Kamermeerderheid vormen). Een uitzondering in procedurele zin hierop vormt de Kamervoorzitter, die in de facilitering van de voortgang een eigen rol heeft. De dominante rol van de onderhandelende Kamermeerderheid is overigens niet nieuw. Ook onder het regime van de «oude» procedure waren de onderhandelende partijen leidend en stonden de andere fracties aan de zijlijn.³⁶⁵

De initiatiefnemers van het nieuwe reglementsartikel 139a, de D66-Kamerleden Boris van der Ham en Gerard Schouw, beoogden met hun voorstel uit 2011 «een opener en democratischer proces van de formatie», waarbij sprake was van «een meer volledige publieke verantwoording door de betrokkenen» die bovendien «in een eerder stadium» zou moeten plaatsvinden dan voor 2012 het geval was geweest.³⁶⁶

Bij het debat over de regeringsverklaring op 1 november 2017 toonde Pechtold, voorzitter van de fractie die zich steeds als grootste pleitbezorger van de procedurewijziging van 2012 had gemanifesteerd, zich dan ook «niet ontevreden» over de tweede uitvoering van de formatie volgens gewijzigde regels. Niettemin stelde hij vast dat er sprake was van «kinderziektes». Deze hadden vooral betrekking op de geringe openbaarheid van de formatie.³⁶⁷ Het misverstand moet worden weggenomen dat door het nieuwe artikel 139a van het Reglement van Orde de formatiebesprekingen zelf transparanter zouden worden; dat is niet de strekking van het reglementsartikel. De mate van transparantie van

³⁶⁴ Zie ook: Van den Berg 2017, p. 7–8; Van Kessel 2018, p. 29–30. Het eerder door sommige staatsrechtsgesleerden geopperde scenario dat «in bijzondere gevallen», bijvoorbeeld bij een «patstelling», de Koning alsnog een rol zou kunnen spelen, lijkt dan ook weinig realistisch. Zie: Van der Pot 2014, p. 530.

³⁶⁵ Zie: Van Baalen/Van Kessel (red.) 2016, p. 531–532.

³⁶⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 759, nr. 2.

³⁶⁷ Handelingen II 2017/18, nr. 16, item 6, p. 31–32.

de onderhandelingen is een zaak van de onderhandelende partijen en de (in)formateur(s); dat is niet bij reglement te bepalen. Zelfs uitbreiding van het parlementaire arsenaal met frequente voortgangsdebatten zal, zo werd algemeen erkend door de gesprekspartners, niet vanzelf tot grotere openheid leiden.³⁶⁸

Artikel 139a van het Reglement van Orde ziet slechts op de aanwijzing van de (in)formateur(s), niet meer dan dat.³⁶⁹ En de besluitvorming daarover is in zijn algemeenheid transparanter geworden. De aanwijzing van de informateurs en van de formateur geschiedde tijdens de formatie van 2017 (net als die van 2012) steeds door het aannemen van een motie aan het eind van een plenair Kamerdebat, direct na afsluiting van de voorafgaande formatiefase. De aanwijzing van de volgende (in)formateur(s) heeft daarmee steeds de expliciete steun van een Kamermeerderheid. Daarmee is het ook democratisch gelegitimeerd – een andere doelstelling van de indieners van het nieuwe reglementsartikel in 2012.

Overigens kenden ook de kabinetsformaties tussen 1994 en 2010 voortgangsdebatten in aanwezigheid van de informateur(s), maar deze eindigden niet in (publieke) besluitvorming over de volgende stap. Vóór 1994 werd pas parlementair verantwoording afgelegd over de kabinetsformatie tijdens het debat over de regeringsverklaring. Dat leverde complicaties op voor de Minister-President die tijdens het debat namens het kabinet het woord voerde indien de voorafgaande formatie ook een mislukte onderhandelingsfase kende. Ook hier heeft de Tweede Kamer geleidelijk aan terrein gewonnen.

In hoofdstuk 3 is beschreven dat ten aanzien van de wijze waarop tot voordrachten van informateurs is gekomen nog winst is te behalen op het punt van transparantie. De voordracht van de informateur is geen bevoegdheid van zijn of haar voorganger, maar van een Kamermeerderheid. Dat dient dan eigenlijk ook geëxpliciteerd te worden in het eindverslag van de «uitgaande» informateur, om suggesties van het tegendeel te voorkomen. Dat neemt niet weg dat de kabinetsformatie van 2017 in procedurele zin correct is verlopen. De procedure volgend uit artikel 139a van het Reglement van Orde heeft zich daarmee vooralsnog ook onder ingewikkelde omstandigheden bewezen.

Alternatief: gekozen formateur?

Dat de betrokkenen zich in meerderheid in algemene zin kunnen vinden in de procedure zoals die zich na de wijziging van het Reglement van Orde in maart 2012 heeft ontwikkeld, betekent niet dat er niet ook andere wegen zouden kunnen zijn om tot de vorming van een nieuw kabinet te komen. De in 2017 door het kabinet-Rutte II ingestelde staatscommissie die de opdracht kreeg de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel te onderzoeken en daarover aanbevelingen te doen, buigt zich ook over de kabinetsformatie. In juni 2018 publiceerde de staatscommissie een *Tussenstand*, waarin ook de kabinetsformatie aandacht kreeg. Nadat in de eerder vrijgegeven *Probleemverkenning* was vastgesteld dat de invloed van de kiezer op de kabinetsvorming gering is, opperde de staatscommissie in de *Tussenstand* de rechtstreeks gekozen formateur als «een aantrekkelijke optie». De formateur zou bij de Tweede Kamerverkiezingen,

³⁶⁸ Het Reglement van Orde kent ook nog een andere beperking: het bindt slechts de leden van Tweede Kamer, en heeft daarbuiten geen rechtsgeldigheid. Zie: Hoetink 2018, p. 60–62.

³⁶⁹ Evenmin is sprake van een causaal verband tussen de procedurewijziging en «de zeer gesloten werkwijze en het hoge tempo», zoals de bewerkers van het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* naar aanleiding van de formatie van 2012 suggereren. In 2017 betrokken de onderhandelende partijen hun fracties volop bij de coalitievorming; de formatie behaalde een duurrecord. Vgl. Van der Pot 2014, p. 533.

met behoud van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging, in een aparte verkiezing in twee ronden kunnen worden gekozen. Bij een dergelijke verkiezing krijgt degene die de meerderheid van de stemmen verworven heeft de opdracht om een kabinet te vormen.³⁷⁰ Als de formateur dan vervolgens toch zou mislukken, kan worden teruggegrepen op de bestaande procedure waarin de Tweede Kamer de (in)formateur aanwijst.³⁷¹

Tijdens de interviews van de evaluatiecommissie met de fractievoorzitters³⁷² bleek weinig enthousiasme voor het voorstel van een gekozen formateur. Enkel en enkele zeiden open te staan voor het idee, maar de meeste fractievoorzitters hadden de nodige aarzelingen of waren negatief. Bij de geïnterviewden kwam onder andere de vraag op of het proces van kabinetsvorming niet (nog) ingewikkelder zou worden als bijvoorbeeld een representant van een van de kleinere partijen, of in ieder geval niet van de grootste partij, bij zo'n rechtstreekse verkiezing tot formateur gekozen zou worden. Zou het risico van zo'n verkiezing niet kunnen zijn dat partijen die niet op voorhand zo'n formateur uit een van de kleinere partijen steunden, het mislukken van de formatieopdracht zouden afwachten, waarna men zou kunnen terugvallen op de bestaande werkwijze? Ook werd opgemerkt dat de verkiezing van een representant uit de grootste partij tot formateur weinig toegevoegde waarde zou hebben in vergelijking met de bestaande werkwijze, waarin het al sinds jaar en dag gebruikelijk was om een representant van de grootste politieke groepering in de Kamer het voortouw te geven bij de vorming van een kabinet.

Aan deze bedenkingen kan nog worden toegevoegd dat bij de invoering van een rechtstreeks gekozen formateur het risico groot is dat een dergelijke verkiezing in de praktijk een wassen neus blijkt te zijn wanneer men tegelijkertijd vasthoudt aan het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging. De ervaring met dit evenredigheidsstelsel heeft immers geleerd dat dit het tegendeel van coalitievorming voorafgaande aan verkiezingen stimuleert. Het zet politieke partijen aan zich ten opzichte van elkaar sterk te profileren om zoveel mogelijk zetels te verwerven in de Kamer. Het kiesstelsel bevat aldus geen stimulans tot partijpolitieke samenwerking. De toevoeging van een rechtstreekse verkiezing van een formateur zal op zichzelf geen verandering brengen in deze werking van het evenredigheidsstelsel. Dit betekent dat het proces van kabinetsvorming niet wezenlijk zou veranderen. Na Tweede Kamerverkiezingen moet nog steeds door middel van onderhandelingen tussen fractievoorzitters geprobeerd worden een regeringscoalitie te vormen. Doet zich het geval voor dat een representant van de grootste partij gekozen wordt tot formateur, dan is het inderdaad de vraag wat de toegevoegde waarde ervan is vergeleken met de bestaande werkwijze. Wordt een kandidaat gekozen tot formateur terwijl op voorhand vaststaat dat betrokkene hoogstwaarschijnlijk geen parlementaire meerderheidssteun zal kunnen verwerven, dan is de kans groot dat een verkiezing slechts tot verdere complicaties voor de kabinetsvorming leidt. Het nut van de verkiezing van een formateur zal al snel in twijfel worden getrokken, als deze mislukt in de uitvoering van zijn opdracht.

Tegen deze achtergrond lijkt het raadzaam om bij handhaving van het bestaande kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging vast te houden

³⁷⁰ Daarmee onderscheidt dit voorstel zich nadrukkelijk van het voorstel om de Minister-President rechtstreeks te kiezen.

³⁷¹ Staatscommissie Parlementair stelsel 2018, p. 56–62. Voor de eerdere voorstellen tot verkiezing van de formateur, zie bijvoorbeeld: Van der Pot 2014, p. 529 en verder.

³⁷² Met uitzondering van Klaver (GL), waarmee gesproken was vóór de presentatie van de *Tussenstand*, en Thieme (PvdD), met wie geen interview heeft plaatsgehad.

aan de huidige werkwijze op grond van artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Daarbij moet geaccepteerd worden dat coalitievorming nu eenmaal per definitie een lastige opgave is voor de fractievoorzitters en fracties die daarbij betrokken zijn. De gekozen formateur lost dit probleem niet op.

GEBRUIKTE LITERATUUR

Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen* (Amsterdam 2012)

Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel, «Het nieuwe formeren en verder... Terugblik op de kabinetsformatie van 2012» in: Careljan Rotteveel Mansveld (red.), *Het nieuwe formeren. Terugblik op de formatie van het kabinet-Rutte II*. Montesquieu-reeks nr. 3 (Den Haag 2013)

Baalen, Carla van, en Alexander van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977–2012* (Amsterdam 2016)

Bagehot, Walter, *The English constitution* (oorspronkelijk 1867; editie Londen 1993)

Berg, J.Th.J. van den, «Epiloog: Het nieuwe artikel 139a» in: idem (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*. Montesquieu-reeks nr. 2 (Den Haag 2012)

Berg, Joop van den, «Een minderheidskabinet met één stem meerderheid», *Socialisme & Democratie*, december 2017

Bootsma, Peter, *Coalitievorming. Een vergelijking tussen Duitsland en Nederland* (Amsterdam 2017)

Borgman, Wilma, en Max van Weezel, *Vrienden tegen wil en dank. De lessen van het tweede kabinet-Rutte* (Amsterdam 2018)

Bovend'Eert, P.P.T., «De ministerraad en de betekenis van het regeringsprogramma» in: R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad* ('s-Gravenhage 1990)

Bovend'Eert, P.P.T., «Terugkerend rumoer over benoemingen door de regering en de Tweede Kamer», *Nederlands Juristenblad* 90 (2015)

Bovend'Eert, Paul, Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *Zonder koningin. Het officiële evaluatierapport over de formatie van 2012* (Amsterdam 2015)

Bovend'Eert, P.P.T., en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (12^{de} druk; Deventer 2017)

Bukman, Bert, *Het slagveld. De lange weg naar het kabinet-Rutte* (Amsterdam 2011)

Geurink, E., «Ministeriële verantwoordelijkheid voor ambtenaren» in: J.L.W. Broeksteeg, J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen* (Alphen aan den Rijn 2006)

Heiden, Paula van der, *Interieurs van het Binnenhof. Verscholen erfgoed in beeld* (Den Haag 2018)

Hoetink, Carla, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (Nijmegen 2018)

Kessel, Alexander van, «Een gewoon parlementair meerderheidskabinet». De formatie van het kabinet-Kok I (1994)» in: Van Baalen/Van Kessel (red.) 2016

Kessel, Alexander van, «Gruppenbild mit Dame». De formatie van het kabinet-Kok II (1998)» in: Van Baalen/Van Kessel (red.) 2016

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/Van Kessel (red.) 2016

Kessel, Alexander van, «Kinderziekten van het «nieuwe proces». Kabinetsformatie van 2017: het formatieproces» in: Aalt Willem Heringa en Jan Schinkelshoek (red.), *Stratego, risk en scrabble. Kabinetsformatie 2017*. Montesqueu-reeks nr. 9 (Den Haag 2018)

Kessel, Alexander van, en Carla van Baalen, «Regierungsbildungen in den Niederlanden: komplexe, aber immer lösbare Puzzles» in: Friso Wielenga en Markus Wilp (Hrsg.), *Unruhige Zeiten. Jahrbuch des Zentrums für Niederlande-Studien 2016/17* (Münster 2018)

Kortmann, C.A.J.M., *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987* (Deventer 1987)

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht*. Bewerkt door P.P.T. Boven-d'Eert, J.W.L. Broeksteeg, C.N.J. Kortmann en B.P. Vermeulen (7^{de} druk; Deventer 2016)

Poelgeest, L. van, *Kabinetsformaties 1982–2002* (Den Haag 2011)

Pot, C.W. van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers (16^{de} druk; Deventer 2014)

Rosenthal, Uri, *Waarnemer, adviseur, beslisser* (Amsterdam 2018)

Staatscommissie Parlementair stelsel, *Tussenstand* (Den Haag 2018)

Steen, Martijn van der, e.a., *Niets te zien. De ambtelijke voorbereiding van een kabinetswisseling* (Den Haag 2011)

Thijn, Ed van, *Dagboek van een onderhandelaar. 25 mei–11 november 1977* (Amsterdam 1978)

Visser, R.K., *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen* (Amsterdam 2008)

Wagenaar, Marja, *De Rijksvoorlichtingsdienst. Geheimhouden, toedekken en openbaren* (Den Haag 1997)

BIJLAGEN

Bijlage 1 Verzamelde aanbevelingen

Hoofdstuk 2: De fase voorafgaand aan het Kamerdebat over verkiezingsuitslag en kabinetsformatie

- De in 2012 en 2017 gevolgde werkwijze – de dag na de verkiezingen wijzen de voorzitters van de nieuwe fracties in een vertrouwelijk overleg onder leiding van de Tweede Kamervoorzitter op voordracht van de voorzitter van de grootste fractie een verkenner aan, die voor het Kamerdebat volgens 139a van het Reglement van Orde een voorstel doet – is voor herhaling vatbaar.
- Het is zinvol dat de voorzitter van de Tweede Kamer bij aanvang van het overleg tussen de fractievoorzitters de dag na de verkiezingen kort de formatieprocedure uiteenzet, zoals ook in 2017 is gebeurd.
- Het verdient aanbeveling dat de door de fractievoorzitters aan de verkenner uitgebrachte adviezen direct gepubliceerd worden door de Tweede Kamer en/of het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie.

Hoofdstuk 3: Besluitvorming in de Tweede Kamer over de aanwijzing van de (in)formateur

- Debatten op grond van artikel 139a hebben een waardevolle functie om een fase in de kabinetsformatie af te sluiten en in dat debat een nieuwe (in)formateur aan te wijzen. Deze fasering verdient navolging bij volgende kabinetsformaties.
- De werkwijze dat een scheidend verkenner of informateur in zijn of haar eindverslag een opvolger als (in)formateur vermeldt is op zichzelf werkbaar, maar in de geest van artikel 139a is meer transparantie mogelijk als daarbij consequent duidelijk wordt gemaakt welke fracties die kandidaat steunen.
- Waar artikel 139a specifiek spreekt van de aanwijzing van een of meer (in)formateur(s) verdient het aanbeveling de betreffende naam of namen in de Kamermotie waarin deze(n) wordt/worden aangewezen op te nemen en niet slechts te verwijzen naar het verslag van de verkenner of informateur.
- Waar artikel 139a specifiek spreekt van de aanwijzing van «de door hen uit te voeren opdracht» verdient het aanbeveling ook deze in de motie op te nemen en niet slechts te verwijzen naar het verslag van de verkenner of informateur.
- Het is te overwegen om bij volgende kabinetsformaties in de moties betreffende de aanwijzing van de (in)formateur(s) op te nemen dat de voorzitter van de Tweede Kamer en de Koning «met een zekere regelmaat» worden geïnformeerd over de voortgang.

Hoofdstuk 4: Positie en werkwijze van verkenner en informateur

- Praktische werkafspraken tussen Kamervoorzitter en informateur zijn nuttig. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om hiervan (tijdelijk) af te wijken; dan is voorafgaand overleg tussen (in)formateur(s) en de voorzitter van de Tweede Kamer wenselijk.

Hoofdstuk 5: Het verstrekken van inlichtingen aan de Tweede Kamer tijdens de kabinetsformatie

- De bestaande vaste praktijk, waarin de Kamer volgens artikel 139b van het Reglement van Orde een informateur na het uitbrengen van zijn eindverslag uitnodigt om inlichtingen te verstrekken, verdient voortzetting. De informateur heeft daarbij een beperkte rol, in die zin dat hij of zij zich beperkt tot het beantwoorden van procedurele vragen

omtrent het verloop van de werkzaamheden. Het Kamerdebat volgens artikel 139b heeft overigens vooral ten doel de Kamerleden in de gelegenheid te stellen onderling van gedachten te wisselen over het verloop van de kabinetsformatie.

- Het verdient aanbeveling spreektijdbeperking aan te houden bij een Kamerdebat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde.
- Het verdient aanbeveling om tijdens de kabinetsformatie zoveel mogelijk af te zien van de mogelijkheid dat tussentijds een Kamerdebat volgens artikel 139b plaatsvindt met toepassing van artikel 54a van het Reglement van Orde (dertigledendebat).
- Het is niet wenselijk dat een Kamerdebat met de formateur aan het einde van een kabinetsformatie over de keuze van kandidaat-bewindslieden plaatsvindt. Zo'n Kamerdebat is niet passend in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen.

Hoofdstuk 6: De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie

- De bij de kabinetsformaties van 2012 en 2017 ontwikkelde gedragslijn ten aanzien van de taken van de voorzitter kan bij een volgende kabinetsformatie worden aangehouden. Dit betekent dat de voorzitter een beperkte taakstelling heeft als procesbegeleider en geen verantwoordelijkheid draagt voor inhoudelijke, politieke beslissingen tijdens de kabinetsformatie.
- De voorzitter is belast met het ter beschikking stellen van ambtelijke ondersteuning en materiële voorzieningen aan de verkenner, de (in)formateurs en de onderhandelaars tijdens de kabinetsformatie.
- De voorzitter neemt het initiatief voor een overleg van (beoogd) fractievoorzitters de dag na de Tweede Kamerverkiezingen ter voorbereiding van het Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde.
- De voorbereiding van de daaropvolgende Kamerdebatten ter aanwijzing van (in)formateurs ligt in handen van de voorzitter, die daartoe overleg voert met de fractievoorzitters.
- De voorzitter informeert de Koning omtrent de besluiten van de Tweede Kamer betreffende de kabinetsformatie.
- De voorzitter maakt eenduidige afspraken met de verkenner en de (in)formateurs omtrent het vooraf inlichten van de voorzitter over openbare mededelingen, het uitbrengen van eindverslagen (en tussenrapporten) aan de Kamer via de voorzitter, en het vooraf inlichten van de voorzitter over het informeren van de Koning.
- Verkenner en (in)formateurs informeren de voorzitter in de uitoefening van de taken als procesbegeleider over het verloop van hun werkzaamheden, met name voor zover van belang voor de voorbereiding van een Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde.

Hoofdstuk 7: De positie van de Koning bij de kabinetsformatie

- De positie van de Koning in de regering en als staatshoofd brengt met zich mee dat de Koning op de hoogte gesteld wordt omtrent het verloop van de kabinetsformatie. Bij de kabinetsformatie van 2017 is op het punt van het informeren van de Koning een werkwijze ontwikkeld die bij volgende kabinetsformaties op vergelijkbare wijze toepassing kan vinden.
- Bij deze werkwijze informeert de Tweede Kamervoorzitter de Koning regelmatig over de besluiten van de Kamer met betrekking tot de kabinetsformatie.
- Bij deze werkwijze informeren de informateurs en de formateur de Koning op gezette tijden omtrent de voortgang van hun werkzaamhe-

den. Aan het einde van hun opdracht informeren zij de Koning omtrent het eindverslag dat zij aan de Kamer hebben uitgebracht.

Hoofdstuk 8: Openbaar maken van stukken van de kabinetsformatie

- Het verdient aanbeveling dat de Ministers één gedragslijn volgen bij het verstrekken van inlichtingen aan de informateurs en de onderhandelaars. Voorafgaande aan de kabinetsformatie kunnen de Ministers in de ministerraad deze vaste gedragslijn afspreken. Volgens deze kan de informatie, opgevraagd door informateurs, via de Minister worden verstrekt. Daarnaast kunnen ambtenaren, nadat de Minister hun hiervoor toestemming heeft verleend aan het begin van de kabinetsformatie, rechtstreeks aan de onderhandelaars inlichtingen verstrekken, waarbij zij dan deze informatie tevens aan de Minister ter kennis brengen.
- Het is raadzaam om de overdracht van het formatiedossier aan de Tweede Kamer gedurende de kabinetsformatie zodanig voor te bereiden dat de Kamer zo snel mogelijk na het moment van de formele overdracht door de formateur met het oog op het debat over de regeringsverklaring kan beschikken over een volledig, openbaar en digitaal doorzoekbaar formatiedossier.
- Het is wenselijk in de manier waarop het formatiedossier wordt gepresenteerd een duidelijk onderscheid in categorieën aan te brengen: relevante stukken die tijdens de kabinetsformatie op tafel gelegen hebben en brieven, nota's en adviezen aan de informateur. De correspondentie tussen Kamervoorzitter, informateur en fractievoorzitters hoort niet in het formatiedossier maar in de Kamerstukken.
- Het ligt voor de hand dat de stukken die de informateur namens de onderhandelaars opvraagt bij ministeries en adviseurs onderdeel blijven uitmaken van het formatiedossier.
- Het is raadzaam de gedragslijn ten aanzien van openbaarmaking van de stukken die het Bureau Kabinetsformatie namens onderhandelaars rechtstreeks – dus buiten de informateur om – opvraagt bij de ministeries, bij een volgende kabinetsformatie aan te passen. Dat kan door te werken met een openbaarheidstoets per stuk dat ter tafel komt. De jurisprudentie van de Raad van State ten aanzien van de openbaarmaking van formatiestukken (uit 2004) kan daarbij als leidraad dienen. Tot zo'n andere werkwijze besluiten de onderhandelende partijen voorafgaand aan coalitie-onderhandelingen.

Hoofdstuk 9: Facilitaire, representatieve, operationele en financiële aspecten

- De wijze waarop transitiemomenten (overhandiging van opdrachten en eindverslagen) door de Tweede Kamer zijn vormgegeven, verdient navolging bij volgende kabinetsformaties.
- De kabinetsformatie voltrekt zich in beginsel in het gebouw van de Tweede Kamer. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om hiervan (tijdelijk) af te wijken; dan is voorafgaand overleg tussen (in)formateur(s) en de voorzitter van de Tweede Kamer wenselijk.
- Het ligt voor de hand om ook bij volgende kabinetsformaties de inhoudelijke ondersteuning van de verkenner(s) en de (in)formateur(s) te laten verzorgen door aan de Tweede Kamer gedetacheerde raadgevers van het Ministerie van Algemene Zaken.
- De Kamer doet er goed aan tijdig na te denken over de voorzieningen voor de informateur (en de onderhandelaars) in de periode dat het Tweede Kamergebouw wegens een renovatie niet beschikbaar is als locatie.

- Als wordt vastgehouden aan de Stadhouderskamer als vaste vergaderlocatie na de renovatie van het Kamergebouw, dan is het raadzaam tijdens deze renovatie iets te doen aan de gebleken gebreken van die ruimte, met name de klimaatbeheersing.
- Het is wenselijk dat het publiek de openbare informatie betreffende de voortgang van de kabinetsformatie kan raadplegen via één website. Het ligt voor de hand dat deze informatie in ieder geval (ook) raadpleegbaar is via de website van de Tweede Kamer.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

21 juni 2018: Jesse Klaver (fractievoorzitter GL)
27 juni 2018: Alexander Pechtold (fractievoorzitter D66)
27 juni 2018: Sybrand van Haersma Buma (fractievoorzitter CDA)
28 juni 2018: Kees van der Staaij (fractievoorzitter SGP)
28 juni 2018: Gert-Jan Segers (fractievoorzitter CU)
29 juni 2018: Joost Vullings (voorzitter Parlementaire Persvereniging)
2 juli 2018: Wouter Koolmees (onderhandelaar D66)
4 juli 2018: Lodewijk Asscher (fractievoorzitter PvdA en demissionair Minister SZW)
5 juli 2018: Geert Wilders (fractievoorzitter PVV)
5 juli 2018: Henk Krol (fractievoorzitter 50PLUS)
27 augustus 2018: Herman Tjeenk Willink (informatuur)
27 augustus 2018: Frans van Dijk (plaatsvervangend griffier), Linda Kipp (hoofd griffie plenair en Bureau Wetgeving) en Marloes Konings (woordvoerder Voorzitter en Presidium)
31 augustus 2018: Ankie Broekers-Knol (voorzitter Eerste Kamer der Staten-Generaal)
5 september 2018: Halbe Zijlstra (onderhandelaar VVD)
5 september 2018: Carola Schouten (onderhandelaar CU)
7 september 2018: Paul van Nunen (Bureau Woordvoering Kabinetsformatie)
7 september 2018: Gerrit Zalm (informatuur)
12 september 2018: Thierry Baudet (fractievoorzitter FvD)
12 september 2018: Chris Breedveld (directeur Kabinet van de Koning)
26 september 2018: Edith Schippers (verkenner en informatuur)
26 september 2018: Tunahan Kuzu (fractievoorzitter DENK)
27 september 2018: Mark Rutte (fractievoorzitter VVD en formateur)
28 september 2018: Emile Roemer (fractievoorzitter SP)
1 oktober 2018: Khadija Arib (voorzitter Tweede Kamer)

Een afspraak met Marianne Thieme (fractievoorzitter PvdD) bleek helaas niet mogelijk.

Bijlage 3 Overzicht ambtelijke stukken in het overgedragen formatiedossier

Dit overzicht omvat de stukken uit het formatiedossier die formeel via de informateur zijn opgevraagd alsook de antwoorden daarop, meestal afkomstig van departementen. Daarnaast zijn de stukken vermeld die gerelateerd zijn aan de presentaties van deskundigen die aan de onderhandelingsstafel gehouden zijn.³⁷³

Van:	Aan:	Nr:	Datum:	Inhoud/opmerkingen:
1. sg's	Schippers	192	28-3	Visie op de rijksdienst tbv regeerakkoord
2. CPB	Presentatie	193	31-3	MLT 2018-2021
3. Financiën	Schippers	194	31-3	Advies studiegroep begrotingsruimte
4. DNB	Schippers	195	31-3	Budgettaire ruimte
5. VZ EK	Schippers	196	23-3	Overzicht behandeling wetsvoorstellen in EK
6. SCP	Schippers	208	3-4	Rapport «Voorzieningen verdeeld»
7. SCP	Presentatie	210	3-4	«Stand van ons land»
8. PBL	Presentatie	211	3-4	«Naar een toekomstbestendig Nederland
9. Idem	Schippers	234	3-4	Nationale kosten energietransitie in 2030
10. Schippers	Rutte	292	5-4	Vragen aan stass V&J (asielprocedures)
11. PBL	Schippers	311	6-4	«Circulaire economie: opties voor beleid»
12. Schippers	Rutte	312	7-4	Vragen aan I&M
13. Stass V&J	Schippers (vmp)	355	6-4	Antwoorden op 292
14. Schippers	Rutte	390	10-4	Vragen aan VWS
15. Min+stass I&M	Schippers (vmp)	444	12-4	Antwoorden op 312
16. Schippers	Rutte	463	13-4	Vragen aan Defensie
17. Schippers	Rutte	464	13-4	Vragen aan Buitenlandse Handel/OS
18. Schippers	Rutte	517	19-4	Vragen aan EZ
19. Schippers	Rutte	538	19-4	Vragen aan OCW
20. Min. BH/OS	Schippers (vmp)	541	19-4	Antwoorden op 464
21. Min. Fin.	Schippers	542	13-4	Voorbereiding begroting 2018
22. Min. EZ	Schippers (vmp)	543	19-4	Antwoorden op 517
23. Min. Def	Schippers (vmp)	558	19-4	Antwoorden op 463
24. Stass. VWS	Schippers (vmp)	559	18-4	Deel van de antwoorden op 390
25. Schippers	Rutte	560	20-4	Vraag aan stass Fin: nb
26. Schippers	Rutte	561	20-4	Vragen aan stass SZW: nb
27. Schippers	Ombudsman	562	20-4	Vragen
28. Schippers	Rutte	567	20-4	Vragen aan Wonen & Rijksdienst (huurmarkt)
29. Schippers	Rutte	568	20-4	Vraag aan Buitenlandse Handel/OS
30. Min. BH/OS	Schippers (vmp)	587	28-4	Antwoord op 568
31. Min+stass OCW	Schippers (vmp)	588	24-4	Antwoorden op 538

³⁷³ Zie hiervoor uitgebreid: hoofdstuk 8.

Van:		Aan:	Nr:	Datum:	Inhoud/opmerkingen:
32.	Min. Fin.	Schippers	589	21-4	Nav gesprek van 18-4: memo begroting
33.	Ombudsman	Schippers	590	25-4	Uitstelbriefje
34.	Ombudsman	Schippers	719	8-5	Antwoorden op 562 (met vele bijlagen)
35.	Schippers	Rutte	725	9-5	Vragen aan EZ (gaswinning)
36.	Min. BZK	Schippers (vmp)	727	26-4	Antwoorden op 567
37.	Schippers	Rutte	737	10-5	Vragen aan EZ + I&M (klimaatbeleid): nb
38.	Schippers	Rutte	759	11-5	Vragen aan I&M (rekeningrijden): nb
39.	Schippers	Rutte	760	11-5	Vragen aan BZK (woningmarkt): nb
40.	Min. EZ	Schippers	763	15-5	Antwoorden op 725
41.	CPB	Presentatie	1011	29-6	MLT 2018-2021
42.	CDS	Presentatie	1015	12-4	Gevolgen NL ontwikkelingen in de wereld
43.	DGIS (BZ)	Presentatie	1016	12-4	Enkele kengetallen OS
44.	MIVD	Presentatie	1017	12-4	Dreigingsbeeld
45.	SCP	Presentatie	1041	29-6	«Stand van ons land»
46.	Zalm	Rutte	1059	3-7	Vragen Fin. (st.v.z. taakstellingen/inzichten)
47.	Zalm	Rutte	1068	3-7	Vraag stass VWS (verpleeghuiszorg)
48.	SCP	Presentatie	1091	3-7	«Integratie en immigratie»
49.	Zalm	Rutte	1092	6-7	Vragen Defensie (vervolg op 463 en 558)
50.	Zalm	Rutte	1093	6-7	Vragen aan Minister V&J
51.	Zalm	Rutte	1094	7-7	Idem
52.	Min. Fin	Zalm	1095	6-7	Antwoord op 1059
53.	Zalm	Rutte	1175	14-7	Vragen aan Minister VWS
54.	Zalm	Rutte	1190	14-7	Vragen aan Minister V&J
55.	Min. Fin	Zalm	1191	14-7	Antwoord op 1092
56.	Min. V&J	Zalm (vmp)	1192	14-7	Antwoord op 1093
57.	Min. V&J	Zalm (vmp)	1193	14-7	Antwoord op 1094
58.	Zalm	Rutte	1204	18-7	Vraag aan BZK (afdoening van Kamermotie)
59.	Zalm	Rutte	1205	18-7	Vraag V&J (religieus/burgerlijk huwelijk)
60.	Min. VWS	Zalm (vmp)	1206	18-7	Antwoord op 1175
61.	Min. V&J	Zalm (vmp)	1207	14-7	Antwoord op 1190
62.	Min. V&J	Zalm (vmp)	1208	18-7	Antwoord op 1205
63.	Stass VWS	Zalm (vmp)	1219	18-7	Antwoord op 1068
64.	Zalm	Rutte	1236	20-7	Vragen aan EZ (gaswinning en klimaatbeleid)
65.	Min. BZK	Zalm (vmp)	1237	20-7	Antwoord op 1204
66.	Zalm	Rutte	1312	14-8	Vragen aan Minister OCW
67.	Min+stass OCW	Zalm (vmp)	1319	16-8	Antwoorden op 1312
68.	Min. EZ	Zalm (vmp)	1354	23-8	Antwoorden op 1236
69.	Zalm	Rutte	1366	31-8	Vragen min. V&J
70.	Min. V&J	Zalm (vmp)	1386	4-9	Antwoorden op 1366

Van:	Aan:	Nr:	Datum:	Inhoud/opmerkingen:
71. Zalm	Rutte	1433	20-9	Vraag aan min. Fin (onhoudbare staats-schuld)
72. Zalm	PBL	1460	25-9	Verzoek om reactie concept mbt klimaat
73. Zalm	Hamer (SER)	1461	25-9	Verzoek om reactie concept mbt pensioenen
74. Zalm	VNO-NCW	1462	25-9	Idem
75. Zalm	FNV	1463	25-9	Idem
76. Zalm	Rutte	1464	25-9	Vraag aan min. V&J (pooierverbod): nb
77. Zalm	Rutte	1471	28-9	Vraag aan min. BZK (aanpassing WIV)
78. Min.Fin.	Zalm (vmp)	1472	25-9	Antwoord op 1433
79. Min. BZK	Zalm (vmp)	1479	29-9	Antwoord op 1471
80. Rutte	PBL	1492	20-10	Doorrekening PBL regeerakkoord
81. VZ EK	Rutte	1498	24-10	«kabinetsformatie/leiding van ministeries»
82. Asscher	Rutte	1499	24-10	Bezuiniging 100 mio op wijkverpleging

Afkortingen:

vmp = via de Minister-President

nb = niet beantwoord (in het formatiedossier bevindt zich geen antwoord op deze brief)

Bijlage 4 Werkafspraken voorzitter Tweede Kamer met verkenner en informateurs

201700190



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

KABINETSFORMATIE 2017

Heden zijn mevrouw E.I. Schippers en de Voorzitter het volgende overeengekomen.

Mevrouw Schippers aanvaardt het verzoek om als 'verkenner' op te treden, ter voorbereiding van het Kamerdebat voorzien op 23 maart a.s. over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van (in)formateur(s) en om over haar bevindingen op woensdag 22 maart a.s. rapport uit te brengen aan de Voorzitter.

Verslaglegging

Er zullen analytische verslagen worden opgesteld van de gesprekken die worden gevoerd. Deze zullen als bijlagen worden toegevoegd aan het openbaar te maken rapport.

Uitvoering werkzaamheden en ondersteuning

- De werkzaamheden worden verricht in het gebouw van de Tweede Kamer.
- Inhoudelijke ondersteuning wordt per direct geleverd door een vanuit het ministerie van AZ bij de Kamer gedetacheerde staf.
- Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar, exclusief voor verkenner en staf.
- Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit Kamerorganisatie zelf als vanuit ministerie van AZ, beschikbaar.

Informatiepositie Kamer

- De Kamer wordt steeds als eerste geïnformeerd over hetgeen naar buiten wordt gebracht. Dit betekent dat over alle openbare mededelingen e.d. eerst overlegd zal worden met de Voorzitter, die moet kunnen beoordelen of en hoe de Kamer geïnformeerd moet worden.
- De aanbidding van het rapport op woensdag 22 maart aan de Voorzitter wordt vanuit de Kamer begeleid. Het rapport wordt door de Voorzitter naar alle leden gezonden en openbaar gemaakt.

Den Haag, 16 maart 2017

Mevrouw E.I. Schippers,

De Voorzitter,
Khadija Arib



Geachte heer Tjeenk Willink,

Nu u door de Kamer bent aangewezen tot informateur en u die functie hebt willen aanvaarden, meen ik er goed aan te doen, ter vermindering van enig ongerief, om enkele afspraken met u te maken.

De Kamer gaat er vanuit dat u uw werkzaamheden verricht in het gebouw van de Tweede Kamer. Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar, exclusief voor u en uw staf. Inhoudelijke ondersteuning wordt per direct geleverd door een vanuit het ministerie van AZ bij de Kamer gedetacheerde staf, die ook mevrouw Schippers heeft bijgestaan. Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit Kamerorganisatie zelf als vanuit ministerie van AZ, beschikbaar.

De Kamer gaat er ook vanuit dat zij steeds als eerste wordt geïnformeerd over hetgeen naar buiten wordt gebracht. Ik verzoek u over alle openbare mededelingen e.d. eerst met mij te overleggen, zodat ik kan beoordelen of en hoe de Kamer geïnformeerd moet worden. Ik verzoek u tevens om een eindverslag of een tussenrapport aan de Kamer via mij als Voorzitter aan te bieden, zodat ik zorg kan dragen voor directe doorgeleiding naar de leden en daarna voor openbaarmaking. Deze aanbiedingen geschieden tot nog toe in de Oude Zaal, die daarvoor speciaal is ingericht. Ik zou dit graag willen handhaven.

Tot slot verzoek ik u mij op de hoogte te stellen van de momenten waarop u Z.M. de Koning informeert over uw werkzaamheden, aangezien ik eveneens Z.M. op gezette tijden zal informeren.

Den Haag, 30 mei 2017

De Voorzitter van de Tweede Kamer,
Khadija Arib

201701014



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

KABINETSFORMATIE 2017

Geachte heer Zalm,

Nu u door de Kamer bent aangewezen tot informateur en u die functie hebt willen aanvaarden, meen ik er goed aan te doen, ter vermindering van enig ongerief, om enkele afspraken met u te maken.

De Kamer gaat er vanuit dat u uw werkzaamheden verricht in het gebouw van de Tweede Kamer. Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar, exclusief voor u en uw staf. Inhoudelijke ondersteuning wordt per direct geleverd door een vanuit het ministerie van AZ bij de Kamer gedetacheerde staf, die ook mevrouw Schippers en de heer Tjeenk Willink heeft bijgestaan. Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit Kamerorganisatie zelf als vanuit het ministerie van AZ, beschikbaar.

De Kamer gaat er ook vanuit dat zij steeds als eerste wordt geïnformeerd over hetgeen naar buiten wordt gebracht. Ik verzoek u over alle openbare mededelingen e.d. eerst met mij te overleggen, zodat ik kan beoordelen of en hoe de Kamer geïnformeerd moet worden. Ik verzoek u tevens om een eindverslag of een tussenrapport aan de Kamer via mij als Voorzitter aan te bieden, zodat ik zorg kan dragen voor directe doorgeleiding naar de leden en daarna voor openbaarmaking. Deze aanbiedingen geschieden tot nog toe in de Oude Zaal, die daarvoor speciaal is ingericht. Ik zou dit graag willen handhaven.

Tot slot verzoek ik u mij op de hoogte te stellen van de momenten waarop u Z.M. de Koning informeert over uw werkzaamheden, aangezien ik eveneens Z.M. op gezette tijden zal informeren.

Den Haag, 28 juni 2017

De Voorzitter van de Tweede Kamer,
Khadija Arib

Personalia auteurs

P.P.T. (Paul) Bovend'Eert (1957) hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen

P. (Peter) Bootsma (1969) politicoloog en publicist

A. (Alexander) van Kessel (1968) onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, verbonden aan de Radboud Universiteit te Nijmegen