

ARTIKELN

Stresstest voor het formeren nieuwe stijl

Procedurele en andere kanttekeningen bij de kabinetsformatie 2021-22

A.C.M.W. van Kessel

De kabinetsformatie die volgde op de Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 brak alle records. Uiteindelijk trad pas na 299 dagen het kabinet-Rutte IV aan. Dat is overigens geen internationaal record. Dat staat nog steeds op naam van de Belgen, die pas 541 dagen na de parlementsverkiezingen van 13 juni 2010 een nieuwe federale ministersploeg, geleid door Elio Di Rupo, zagen aantreden. Na de verkiezingen van 26 mei 2019 volgde trouwens een nieuwe Belgische recordpoging, die ternauwernood mislukte: na 494 dagen werd het kabinet-De Croo beëdigd. De Belgen kunnen ter verdediging van hun lange formaties wijzen op de uiterst gecompliceerde federale structuur van hun land, een moeilijkheid die nog eens wordt versterkt doordat de Belgische kiezer recent regelmatig een partij de grootste maakt, die uit is op uiteenvallen van de federatie (N-VA). Dat excuus heeft de Nederlandse politiek niet.

‘Het was lang, te lang’, erkende VVD-leider Mark Rutte dan ook in de eindfase van de formatie, die hem uiteindelijk toch een verlenging van zijn minister-president-schap opleverde.¹ Bijna driehonderd dagen duurde de vorming van een nieuw kabinet; wordt de periode vanaf de ontslagindiening door het kabinet-Rutte III, op 15 januari 2021, meegenomen, dan heeft de demissionaire periode bijna een jaar geduurd. De lange formatieduur heeft het aanzien van de politiek geschaad; het cynisme onder burgers over de Haagse politiek is mede door de lange formatie sterk toegenomen.² Ook voor het functioneren van het politieke bestel zelf, veroorzaakt een lange demissionaire periode problemen: de parlementaire controlefunctie raakt verzwakt omdat het kabinet al demissionair is en omdat – na de verkiezingen – sommige politici te lang dubbelfuncties innemen (pas verkozen Kamerleden

1 Lengton & Rigter 2021.

2 Zie bijvoorbeeld de peilingen van Ipsos: het vertrouwen van de burgers in de politiek was tussen Prinsjesdag 2020 en Prinsjesdag 2021 flink gedaald: najaar 2020 had vier op de tien Nederlanders geen of weinig vertrouwen in de politiek, een jaar later was dat zes op de tien. De langdurige formatie – die nog vier maanden zou duren! – werd door respondenten als een van de redenen voor het afgenomen vertrouwen opgegeven. Zie: www.ipsos.com/nl-nl/prinsjesdag-2021, geraadpleegd op 18 juli 2022.

die ook nog in het demissionaire kabinet zitten).³ De controversieelverklaring van sommige onderwerpen tijdens een periode van een demissionair kabinet, leidt daarbij tot uitstel van politieke besluitvorming.

Vanuit de vier partijen die uiteindelijk de coalitie vormden, werd de lange duur nog genuanceerd: de informatiefase-Remkes/Koolmees, waarin de uiteindelijke coalitie werd gevormd, had volgens sommigen eigenlijk niet eens zo lang geduurd. Voor één informatiefase is 72 dagen echter wel degelijk aan de lange kant.⁴ Daarbij: VVD, D66, CDA en ChristenUnie werkten op dat moment al ruim vier jaar samen in een kabinet. Een voorstelronde of snuffelfase was niet echt meer nodig, de meeste onderhandelaars waren met elkaar en de dossiers bekend. Dat laatste ook al vanwege het vele inhoudelijke voorwerk dat in de informatiefases-Tjeenk Wilink en -Hamer was verricht: er lag voldoende materiaal op basis waarvan een program uitonderhandeld zou kunnen worden. In opdracht van Hamer hadden tijdens de zomer de twee grootste partijen, VVD en D66, zelfs al een schets voor een akkoord opgesteld.

Welke factoren hebben bijgedragen aan de lange duur van de formatie van 2021/22? Speelde de formatieprocedure, die in 2012 zo radicaal is veranderd, daarbij een rol, en zo ja: welke? Zijn er procedurele aanpassingen denkbaar die tot bespoediging van de kabinetsvorming leiden?

1 De blokkades

De lange duur van de formatie van 2021/22 is grotendeels te verklaren uit een aantal politieke blokkades, waaraan langdurig werd vastgehouden. Allereerst was er al voor de verkiezingen van 17 maart de uitsluiting van de PVV en Forum voor Democratie door de middenpartijen. Die blokkades zijn tijdens de formatie in stand gebleven. Direct na de verkiezingen lag een onderzoek naar een doorstart

3 In 2021 deed zich een nieuw fenomeen voor: om de (veelvuldig) in het demissionaire kabinet-Rutte III ontstane vacatures te voorzien, putten VVD en D66 uit hun Kamerfracties. Zo werden de Kamerleden Dilan Yeşilgöz, Dennis Wiersma (beiden VVD) en Steven van Weyenberg (D66) in augustus benoemd tot staatssecretaris, terwijl zij hun Kamerzetel behielden. Het leidde tot veel kritiek uit de Kamer en van staatsrechtsgeleerden: de benoemingen zouden op gespannen voet staan met Grond- en Kieswet. Na een advies van de Raad van State – die de handelwijze niet afkeurde maar ‘uit grondwettelijk oogpunt ongelukkig’ noemde – trad het drietal begin september als nog af als Kamerlid. Zie: *Kamerstukken II 2020/21*, 35896, nr. 3.

4 Inzichtgevend is wellicht een vergelijking van deze 72 dagen met de duur van onderhandelingsfasen tijdens eerdere formaties. Tijdens de formatie van 2002 onderhandelden CDA, LPF en VVD 48 dagen onder leiding van informateur Donner; tijdens de formatie van 2003 duurden de (uiteindelijk mislukte) besprekingen van CDA en PvdA (fase-Donner/Leijnse) 66 dagen en die van CDA, VVD en D66 (Hoekstra/Korthals Altes) 35 dagen; tijdens de formatie van 2007 kwamen CDA, PvdA en CU in 51 dagen tot een akkoord (informatiefase-Wijffels); in 2010 onderhandelden VVD, CDA en PPV in totaal 57 dagen over een regeer- en gedoogakkoord (informateur: Opstelten); in 2012 duurde de informatiefase-Kamp/Bos (VVD/PvdA) 42 dagen. Het absolute record werd gevestigd tijdens de formatie van 2017, toen de informatiefase-Zalm 105 dagen duurde (toegegeven: inclusief zomerreces), maar de fase-Remkes/Koolmees in 2021 is dus een ‘goede’ nummer twee. Overigens duurden in 1977 de besprekingen tussen PvdA, CDA en D66 onder verschillende (in)formateurs in totaal 149 dagen.

van het demissionaire kabinet louter bezien vanuit het perspectief van de verkiezingsuitslag, voor de hand (VVD, D66, CDA en ChristenUnie hadden gezamenlijk een winst geboekt van twee zetels). Dat kwam er in eerste instantie echter niet van door de afwijzende houding van D66 die verkiezingswinst had geboekt. Partijleider Sigrid Kaag vond voortzetting van coalitiesamenwerking met de ChristenUnie onverenigbaar met het door haar partij beloofde streven naar een ‘zo progressief mogelijk’ kabinet. Daarnaast werd er ook gewezen op het voortijdig aftreden van het kabinet-Rutte III in januari vanwege de kindertoelagenaffaire en was er mede als gevolg daarvan de breed gedeelde wens tot een ‘nieuwe bestuurscultuur’ – wat dat ook mocht betekenen. Het maakte continueren van de zittende coalitie minder evident dan de verkiezingsuitslag suggereerde. Het door Rutte op de dag na de verkiezingen geopperde alternatief voor de demissionaire coalitie – de ChristenUnie inruilen voor JA21 – viel al helemaal niet in de smaak bij D66 en werd nooit een reële optie.

Nieuwe blokkades waren het gevolg van de foto die het Algemeen Nederlands Persbureau op 25 maart verspreidde van verkenner Kajsa Ollongren tijdens haar overhaaste vertrek van het Binnenhof, nadat zij zojuist had vernomen besmet te zijn met COVID-19. Op de uitvergroting van de foto was een memo (‘Aandachtspunten 2e gesprek VVD en D66’) zichtbaar met daarop de opmerking ‘Positie Omtzigt: functie elders’. De suggestie dat tijdens de verkennende gesprekken was gesproken over het wegpromoveren van een al te lastig Kamerlid, sloeg in als een bom. De positie van de verkenner Jorritsma en Ollongren werd onhoudbaar; zij werden onmiddellijk vervangen door een nieuw verkennerduo (de demissionaire ministers Tamara van Ark en Wouter Koolmees). De kwestie escaleerde toen minister-president Rutte later die dag tegenover de NOS en RTL ontkende dat over de verkenningsfase-Jorritsma/Ollongren verantwoording zou worden afgelegd aan de Kamer, omdat de regels daarin niet voorzagen. De algehele verstoordheid over de gelekte notitie maakte een Kamerdebat over de mislukte verkenning echter onvermijdelijk.

De opwinding nam in de aanloop naar het Kamerdebat op 1 april, alleen maar toe toen uit vrijgegeven ambtelijke notities bleek dat tijdens het gesprek tussen de verkenner en VVD-fractievoorzitter Rutte, wel degelijk over Omtzigt was gesproken; hij had dat eerder publiekelijk ontkend. Het verweer van Rutte in het debat dat hij zich ‘dat achteraf verkeerd herinnerd’ had,⁵ leidde tot brede verontwaardiging in de Kamer. De motie van wantrouwen die PVV en FVD indienden tegen ‘de minister-president’ behaalde net geen meerderheid – de coalitiepartijen van het demissionaire kabinet-Rutte III wilden zo ver niet gaan. De motie van afkeuring over ‘de handelwijze van de fractieleider van de VVD’, die bij wijze van afgezwakte

5 *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 3.

A.C.M.W. van Kessel

vorm was ingediend door de aanvoerders van D66 en CDA (de voornaamste beoogde coalitiepartners van Rutte), kreeg steun van alle fracties behalve van de VVD.⁶ Alleen zijn eigen partij wenste in die fase dus nog een nieuw kabinet-Rutte. Alle andere fracties hadden zich van de demissionaire premier afgekeerd, zij het dat D66 en CDA toekomstige samenwerking niet geheel uitsloten. De vierde coalitiepartner, de ChristenUnie, kondigde enkele dagen na het debat bij monde van fractievoorzitter Gert-Jan Segers expliciet aan niet verder te willen met Rutte.⁷ Toen in het daaropvolgende weekend bleek dat de VVD haar leider – en voornaamste electorale troef – niet zou laten vallen, was sprake van een nieuwe impasse. Er waren maanden voor nodig voordat de andere middenpartijen accepteerden dat er een kabinet-Rutte IV zou komen. Gelijkenissen met de kabinetsformatie van 1981, toen PvdA en D66 aanvankelijk weigerden om de leider van de grootste partij – Dries van Agt – te aanvaarden als minister-president omdat deze al te zeer verbonden was met kabinetssamenwerking tussen CDA en VVD, dringen zich hier op. Uiteindelijk gingen toen, vooral omdat het CDA vasthield aan zijn eerste man en de PvdA toch de oppositie wilde verlaten, PvdA en D66 door de bocht. De drie partijen begonnen vervolgens aan een tot mislukken gedoemde coalitiesamenwerking.⁸ Tijdens de informatiefase-Hamer bleef de al tijdens de verkenning door VVD en CDA neergelegde blokkade tegen een gezamenlijke kabinetsdeelname van PvdA en GroenLinks, in stand: Rutte wenste niet te regeren met ‘een wolk van linkse partijen’. Aangezien PvdA en GroenLinks elkaar niet loslieten en aankoersten op nauwere samenwerking in de Tweede Kamer, bleef een doorbraak over links uit. Tezelfdertijd hield D66-leider Kaag vast aan haar afwijzing van kabinetssamenwerking met de ChristenUnie.

Johan Remkes onderzocht vervolgens in september als informateur de optie van een minderheidskabinet (VVD-D66-CDA) en de mogelijkheden om te komen tot een extraparlementair kabinet (met gedoogsteun van PvdA en/of GroenLinks). Het leidde niet tot resultaat. Toen voor het eerst in de parlementaire geschiedenis nieuwe verkiezingen als gevolg van een impasse in de formatie een reële optie werden, hief Kaag in twee stappen haar blokkade tegen de ChristenUnie op. Op 26 september stelde ze voor te onderhandelen met alle zes middenpartijen (inclusief de ChristenUnie), op 30 september stemde D66 in met onderhandelingen met VVD, CDA en ChristenUnie. Pas toen konden de onderhandelingen over een regeerakkoord (of regeerprogramma) beginnen.

Overigens lijken ook andere, minder grijpbare factoren een rol te hebben gespeeld bij de lange duur van de formatie. Het ontbreken van een economische crisis, zoals

6 *Handelingen II 2020/21*, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1. De motie van afkeuring van Kaag en Hoekstra is later bekritiseerd omdat deze zich richtte op een collega-Kamerlid en niet, zoals te doen gebruikelijk en staatsrechtelijk correct, op het (beleid van) het kabinet. Zie: Van den Berg 2022, p. 14, noot 10. Zonder precedent was de motie echter niet. Zo nam de Kamer op 12 oktober 1966 bijna unaniem een motie aan gericht tegen Hendrik Koekoek, fractievoorzitter van de Boerenpartij. Deze had in het Kamerdebat ongefundeerde en niet onderbouwde beschuldigingen geuit over het oorlogsverleden van VVD-Kamerlid Roelof Zegering Hadders. *Handelingen II 1966/67*, 12 oktober 1966, p. 192-194.

7 *Nederlands Dagblad* 3 april 2021.

8 Ramakers 2016, p. 87-91.

die er wel in 2012 was, moedigde de hoofdrolspelers – ondanks alle beloften op verkiezingsdag om vlotter te formeren dan in 2017 – niet aan tot grote haast. Dat het kabinet-Rutte III zich bij de ontslagindiening in januari 2021 met goedkeuring van de Kamer ‘missionair’ had verklaard op het terrein van de coronabestrijding én dat de demissionaire coalitie sinds de verkiezingen weer over een meerderheid in de Tweede Kamer beschikte, droeg vermoedelijk evenmin bij aan de urgentie.

2 Goede voornemens versus weerbarstige praktijk en cultuur

Een andere verklaring voor de lange duur van de formatie-2021/22 ligt in de historisch gegroeide werkwijze tijdens kabinetsformaties, die voor het grootste deel niet is vastgelegd in geschreven regels of wetten maar die gebaseerd is op conventies, gewoonten en gebruiken.⁹ Toen tijdens het debat op 1 april na de aanvaring van Rutte met de rest van de Kamer, gekozen werd om de formatie nu eens niet bij het gebruikelijke ‘wie met wie?’ maar ‘langs de lijnen van de inhoud’ te beginnen, werd dat Kamerbreed gesteund. Na het ruim een maand durende informateurschap van Herman Tjeenk Willink – zelf al veel langer voorstander van een dergelijke fasering – en na nog eens bijna vier maanden exploratie van allerlei maatschappelijke invalshoeken, problemen en wensen onder regie van informateur Mariëtte Hamer, bleek dat er toch eerst partijen bij elkaar gezet moesten worden voordat echt zaken gedaan konden worden. Deze volgtijdelijkheid is blijkbaar ingesleten in de Nederlandse politiek en heeft daarmee een eigen logica gekregen.

In september werd voor het eerst sinds de Grondwetsherziening van 1917 – afgezien van de overgangs- en interim-kabinetten na kabinetscrises – expliciet onderzoek verricht naar de mogelijkheden tot de vorming van een minderheidskabinet. Nadat informateur Hamer midden augustus had vastgesteld dat onderhandelingen voor een meerderheidskabinet er op dat moment niet in zaten, kreeg Remkes de opdracht te bezien of VVD, D66 en CDA een dergelijk minderheidsavontuur aandurfden. De Staatscommissie parlementair stelsel, waarvan Remkes voorzitter was geweest, had de optie drie jaar eerder met nadruk aanbevolen als een mogelijkheid om te komen tot meer dualistische verhoudingen tussen Kamer en kabinet.¹⁰ Er bleek uiteindelijk geen draagvlak voor: VVD, D66 en CDA zochten garanties in de vorm van structurele (gedoog)steun van andere partijen, maar vonden die niet. De afwijzing door CDA en VVD van reguliere regeringssamenwerking met PvdA en GroenLinks, kort daarvoor, had de toeschietelijkheid ter linkerzijde niet bevorderd. Het eerdere vermoeden van de Staatscommissie dat sprake was van ‘verschillen in politieke cultuur’, waardoor minderheidskabinetten wel in Scandinavië maar niet in Nederland tot stand kwamen, lijkt evenzeer van toepassing op de formatie van 2021: om aan het regeringsavontuur te beginnen, willen de betrokken partijen toch graag vooraf garanties dat de afgesproken plannen parlementair worden gesteund.¹¹

9 Zie voor een analyse van die werkwijze anno 2011: Van Baalen & Van Kessel 2012. De RvO-wijziging van maart 2012 heeft een deel van de daar beschreven werkwijze veranderd, maar zeker niet alles.

10 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 182-183.

11 Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 182-183.

A.C.M.W. van Kessel

Een andere, al langer gehoorde wens die de formatie zou kunnen bekorten betreft het terugbrengen van de omvang en gedetailleerdheid van het regeerakkoord. Met beknopte akkoorden ('op hoofdlijnen') hebben zowel bewindslieden als Kamer meer ruimte en komen bovendien de *checks and balances* in het staatsbestel beter tot hun recht, zo is de gedachte. Bij de presentatie van het coalitieakkoord, op 15 december, bleek dat de onderhandelende partijen om tot politieke overeenstemming te kunnen komen, op controversiële punten toch behoorlijk gedetailleerde afspraken hadden gemaakt.¹² De omvang van het stuk beliep daardoor zo'n vijftig pagina's. Nog voor de verschijning van het coalitieakkoord had een groot deel van de Kamer op hoge poten aan alle mogelijke planbureaus om doorberekening gevraagd.¹³ Kortom: de huidige Nederlandse politiek *kan* en *wil* niet zonder een gedetailleerd akkoord.

3 Verkenningfase en ambtelijke begeleiding kritisch beoordeeld

Rondom de afgebroken verkenning-Jorritsma/Ollongren kwam de formatieprocedure zelf onder vuur te liggen. De kritiek richtte zich onder andere op de figuur van de verkenner die als gevolg van de wijziging van de formatieprocedure in 2012 aan de collectie staatkundige praktijken was toegevoegd, en op de ambtelijke begeleiding die aangeleverd wordt door het ministerie van Algemene Zaken (AZ).

In 2012 had het verplaatsen van de regierol van de Koning naar de Kamer een staatsrechtelijke uitdaging opgeleverd met betrekking tot de fase tussen de Kamerverkiezingen en de installatie van de nieuwe Tweede Kamer (volgens de toenmalige Kieswet 8 dagen, tegenwoordig 13). Er is dan een (voorlopige) uitslag, maar de nieuwe Kamer kan nog geen besluiten nemen omdat ze (hangende de vaststelling van de definitieve verkiezingsuitslag en de controle van de geloofsbrieven van de Kamerleden) nog niet beëdigd is en dus nog niet in vergadering bijeenkomt om besluiten te nemen. Na de wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (RvO) in maart 2012, voorzagen diverse deskundigen allerlei risico's tijdens deze 'Kamerloze' periode, juist omdat de rol van de Koning – die eerder in deze dagen de fractievoorzitters consulteerde en op basis van hun adviezen alvast een (eerste) informateur aanstelde – was uitgespeeld.¹⁴

Direct na de verkiezingen van 12 september 2012 bleek dat in het gevreesde vacuum was voorzien: daags na de stembusgang riep Kamervoorzitter Gerdi Verbeet de voorzitters van de nieuw in de Kamer gekozen fracties bijeen voor een (niet-openbaar) beraad om te bespreken wat de eerste stap in de formatie zou moeten zijn. Die bijeenkomst resulteerde in het verzoek van de Kamer aan Henk Kamp – op dat moment demissionair minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid – om als verkenner het eerste plenaire debat van de nieuwe Tweede Kamer voor te bereiden.

12 Zoals over medisch-ethische vraagstukken. Zie: VVD e.a. 2021, p. 35-36.

13 *Handelingen II* 2021/22, 14 december 2021, nr. 34, item 24, p. 3-6.

14 Zie bijvoorbeeld: Hoedeman & Meijer 2012; Chavannes 2012; Scholten 2012; Van den Berg 2012, p. 79-85.

Dat gebeurde op voorstel van de leider van de grootste fractie, die ook vóór 2012 na verkiezingen steevast het initiatief had gekregen.¹⁵

De voorbereiding door de verkenner kreeg vervolgens de vorm van een consultatie van alle fracties (feitelijk zoals vóór 2012 de Koning deed), op basis waarvan deze een voorstel formuleerde voor de aanwijzing van twee informateurs (Kamp zelf en Wouter Bos) die een onderzoek moesten doen naar een VVD-PvdA-kabinet. Kamp had zich er daarbij van vergewist dat dit voorstel een meerderheid in de Tweede Kamer zou krijgen. Zo volgde uit de verkiezingsuitslag via een door de pas geïnstalleepde Kamer aangenomen motie, rimpelloos de informatiefase. Een jaar later kregen Verbeet en griffier Jacqueline Biesheuvel gezamenlijk de 'Prinsjesprijs' voor hun procedurele trouvaille. De jury meende: 'Niet in de laatste plaats is dankzij dit proces het gezag van de Tweede Kamer ondanks risico's niet verkleind, eerder zelfs vergroot.'¹⁶ Het verloop van de kabinetsformatie van 2017 gaf, ondanks de ergernissen over de lange duur ervan, geen aanleiding om de figuur van de verkenner (dit keer ingevuld door demissionair minister van VWS Edith Schippers) ter discussie te stellen.¹⁷

Het kan verkeren. In de dagen na de publicatie van de foto met Ollongren werd de eerder zo bewierookte vondst uit 2012 ineens ter discussie gesteld. De taken van de verkenner en vooral de begrenzing daarvan waren onvoldoende duidelijk, zo was de algemene opvatting tijdens het debat van 1 april. De notitie 'Positie Omtzigt: functie elders' wees uit dat tijdens de verkenning werd gesproken over de toekomstige positie van een individueel (en als kritisch te boek staand) Kamerlid. Algemeen was de verontwaardigde reactie dat dat helemaal niet de taak van verkenners zou behoren te zijn. We moeten er daarbij van uitgaan dat, zoals Kamp in de media beweerde over zijn eigen verkenning in 2012,¹⁸ de verkenners zich tijdens de twee voorafgaande formaties veel terughoudender hadden opgesteld.

De foto van de notitie 'Positie Omtzigt' en de nasleep daarvan leidden tot een roep om herbezinning op de procedure. Het was, in de woorden van SGP-fractievoorzitter Kees van der Staaij, een ware 'stresstest voor het formeren nieuwe stijl'.¹⁹ Kritiek kreeg ook het profiel van de twee verkenners; zij zouden veel te nauwe banden hebben met het demissionaire kabinet en de demissionaire premier. Jorritsma was voorzitter van de VVD-Senaatsfractie en behoorde met Rutte tot de partijtop; Ollongren was demissionair minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en oud-secretaris-generaal van Algemene Zaken, toen ook al het departement van Rutte. Soortgelijke bezwaren waren bij de kabinetsformaties van 2012 en 2017, toen achtereenvolgens demissionair minister van SZW Kamp en demissionair minister van VWS Edith Schippers (beiden VVD) de verkenning verrichtten, niet hoorbaar geweest. Niettemin pleitte de Kamer in het debat op 1 april via een mo-

15 Verbeet heeft later verklaard dat Rutte zelf de bedenker is geweest van de figuur van de verkenner. Zij had hem gevraagd een voorstel te formuleren om die 'Kamerloze' periode te overbruggen. Zie: Lieveisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021.

16 www.prinsjesfestival.nl/gerdi-verbeet-en-jacqueline-biesheuvel-ontvangen-samen-eerste-prinsjesprijs/, geraadpleegd 18 juli 2022.

17 *Kamerstukken II* 2018/19, 34700, nr. 64, p. 32-36.

18 'WNL Op Zondag', *WNL*, NPO 28 maart 2021.

19 *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 65.

tie-Kaag c.s. unaniem voor ‘een gezaghebbende, onafhankelijke informateur met een grotere afstand tot de actuele politiek en de partijen’.²⁰ Dat zou enkele dagen later Herman Tjeenk Willink worden.

Tijdens de storm die opstak vanwege de notitie ‘Positie Omtzigt: functie elders’, trok ook de ambtelijke begeleiding van de kabinetsformatie vuur. Hoewel de verkenner (terecht) de verantwoordelijkheid namen voor de notities, was duidelijk dat het gewraakte stuk was opgesteld door hun ambtelijke begeleiding – het zogeheten Bureau Kabinetsformatie, dat is samengesteld uit ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken.²¹ Het leidde in de dagen rond het 1-april-debat tot kritische noties in de pers. Leidde gebruikmaking van diens personeel niet vanzelf tot bevoordeling van de zittende premier? Moest de Tweede Kamer niet zelf die ambtelijke ondersteuning leveren?²² Tijdens het Kamerdebat waren gelijksoortige geluiden te horen. Van der Staaij wees erop dat door de inzet van (weliswaar uitgeleend) AZ-personeel ‘er hoe dan ook een lijntje naar het Torentje loopt’. Ook DENK-fractievoorzitter Farid Azarkan vond dat de Kamer hier zelf ‘de regie’ moest nemen.²³

Ook hier was sprake van een opvallende kentering in de waardering. Sinds 1971 maken informateurs en formateurs gebruik van ambtelijke ondersteuning vanuit het ministerie van Algemene Zaken. Die kreeg de vorm van twee raadadviseurs (als ‘secretarissen’), de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst (als woordvoerder) en secretariële ondersteuning. De procedurewijziging van 2012 gaf geen aanleiding om in het gebruik verandering aan te brengen. Destijds werden ter rechtvaardiging van het besluit om ook na de RvO-wijziging gebruik te blijven maken van de ambtelijke ondersteuning van AZ, diverse argumenten genoemd. Ingeschat werd dat de Kamer niet zelf beschikte over ambtelijk personeel dat beschikte over de tijdens de formatie wenselijke contacten met de verschillende departementen. Bovendien worden de medewerkers van de Kamer geacht *alle* Kamerleden op dezelfde wijze te ondersteunen; deze neutraliteit zou in het geding kunnen komen als tijdens de formatie Kamermedewerkers exclusief verbonden raakten aan de onderhandelende fracties. Ook gaf de toenmalige griffier van de Tweede Kamer er de voorkeur aan om waar dat kon vast te houden aan beproefde praktijken – er veranderde al zo veel.²⁴ Wel trad vanaf 2012 het geleende AZ-personeel voor de duur van de kabinetsformatie formeel in dienst van de Tweede Kamer.

20 *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 4 en 6, p. 1. De Kamer was inmiddels geïnstalleerd; er hoefde daarom geen verkenners meer aangewezen te worden, er kon worden overgegaan op aanwijzing van een informateur.

21 *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 64.

22 Zie: Vrijsen 2021; Meeus 2021; ‘Dader(s) gezocht: wie wilde Omtzigt eruit werken?’, *Telegraaf.nl* 30 maart 2021; Korteweg 2021; ‘Tweede Kamer kan – en moet – meer regie nemen. Commentaar’, *NRC Handelsblad* 31 maart 2021; Bart Zuidervaar, ‘De nieuwe verkenners mag het oplossen’, *Trouw.nl* 1 april 2021; Meijer 2021; Van Soest 2021; Rehwinkel 2021; Van Roessel 2021.

23 *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 55 (Van der Staaij) en p. 56 (Azarkan).

24 *Kamerstukken II* 2020/21, 33410, nr. 72, p. 15.

4 Initiatief terug bij de Koning?

De kritiek op de procedure in de nasleep van de kwestie ‘Positie Omtzigt’, leidde zelfs tot pleidooien om de gang van zaken van vóór 2012 dan maar te herstellen. Zo weet CDA-leider Wopke Hoekstra tijdens het Kamerdebat van 1 april 2021 de ontstane situatie ten gevolge van de afgebroken verkenning-Jorritsma/Ollongren rechtstreeks aan de procedurewijziging van 2012.²⁵ Aan het eind van het debat dienden Segers en Van der Staaij een motie in die vroeg om te overwegen in de toekomst ‘een externe partij’ te belasten met de aftrap van de kabinetsformatie, waarbij ‘nadrukkelijk’ gedacht zou moeten worden aan ‘een mogelijke rol voor het boven de partijen staande staatshoofd’. De motie kreeg zowaar een meerderheid. Opmerkelijk genoeg steunden niet alleen de partijen de motie die ook al in 2012 voorstanders waren van behoud van de oude procedure (VVD, CDA, ChristenUnie, SGP), ook onder meer PVV en SP – die zich in maart 2012 nog hadden geschaard achter de aanpassing van het RvO – stemden voor de oproep om (onder meer) terugkeer naar de regierol voor de Koning te onderzoeken.²⁶

De voorstanders van herstel van de rol van de Koning in de kabinetsformatie veronderstellen dat deze als bovenpartijdige en niet-politieke regisseur de politici kan dwingen vaart te maken waar de Kamer dat zelf niet kan. Daarbij wordt gemakshalve vergeten dat ook vóór 2012 formaties lang konden duren of vanwege hun complexiteit uitzichtloos leken. Verwezen kan worden naar de kabinetsformaties van 1972/73 (formatie van het kabinet-Den Uyl op basis van een ingewikkelde samenwerkingsformule tussen progressieven en confessionelen) en van 1977 (na maandenlang vruchteloos onderhandelen over een tweede kabinet-Den Uyl). De knopen in deze formaties zijn, voor zover bekend, niet door koningin Juliana ontward. Dat hoort ook niet: het vormen van een kabinet is een zaak voor politici, die daarover verantwoording moeten afleggen. Ook duidt het vlotte verloop van de formatie van 2012 erop dat vorming van een kabinet zonder koninklijke regierol niet per definitie een langdurige zaak hoeft te zijn.

Een belangrijke oorzaak van de lange formatieduur was gelegen in een incident: de gefotografeerde notitie ‘Positie Omtzigt: functie elders’. Een gedachte-experiment: wat als een door de Koning benoemde informateur was betrapt met leesbare notities onder haar of zijn arm bij het verlaten van het paleis, zoals Ollongren bij het verlaten van de Stadhouderskamer? Dan was mogelijk de Koning gecompromiteerd geweest en was een constitutionele crisis het gevolg.

Zouden de politici bovendien wél hebben geluisterd naar aansporingen van koning Willem-Alexander, waar ze dat klaarblijkelijk onvoldoende of niet deden naar de allerwege gerespecteerde minister van Staat Herman Tjeenk Willink, de als SER-voorzitter hoogste gezagdrager in de Nederlandse polder Mariëtte Hamer en – tijdens de informatiefase waarin een minderheidskabinet moest worden onder-

25 *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 40-41.

26 *Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 17. Abusievelijk stemden ook de fracties van D66 en Volt voor deze motie: *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1-2. Vooral voor D66, de initiatiefnemer van de RvO-wijziging van maart 2012, was het een pijnlijke vergissing.

A.C.M.W. van Kessel

zocht – het ‘oliamannetje’ van politiek-bestuurlijk Nederland Johan Remkes?²⁷ Het is weinig waarschijnlijk – ook al omdat het beoordelingsvermogen van de koning vanwege enkele onhandige manoeuvres in coronatijd (vakantie in Griekenland, feestje achttiende verjaardag kroonprinses Amalia), niet steeds boven alle twijfel verheven was. Overigens: als de politici niet zouden zijn gezwicht voor de genoemde informateurs maar wél voor een koninklijk vermaan, geeft dat pas echt te denken.

Ten slotte: als de hulp van de Koning ingeroepen moet worden op momenten van impasses, wordt het staatshoofd gedwongen tot het maken van politieke keuzes. Dat is een recept voor controverser en beschadiging van de monarchie. Niet vergeten moet worden dat de aanleiding om in 2012 de procedure te wijzigen de gebeurtenissen tijdens de formatie van 2010 waren geweest, toen enkele fracties vragtekens zetten bij de onpartijdigheid van koningin Beatrix. Door sommigen was toen gesuggereerd dat uit de benoemingen van de informateurs Lubbers en Tjeenk Wilink – die niet, zoals gebruikelijk, waren gebaseerd op voorafgaande adviezen van de fracties – op te maken zou zijn dat zij een kabinet met inbreng van de PVV niet wenselijk achtte.²⁸

5 Prominentere rol voor de voorzitter van de Tweede Kamer?

Nadat in 2012 de procedurele regierol bij de kabinetsformatie terecht was gekomen bij de Tweede Kamer, kwam direct de positie van de Voorzitter van de Kamer scherper in beeld. Was deze tot 2012 in formatietijd ‘slechts’ een van de drie ‘vaste adviseurs’ van de Koning (de andere twee waren de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State), daarna werd haar²⁹ positie veel zichtbaarder. De dag na de verkiezingen roept zij de voorzitters van de in de nieuwe Kamer gekozen fracties bijeen om te bespreken wat de eerste stap in de formatie moet zijn (tot nu toe: het aanwijzen van verkenneren), ze verstrekt namens de Kamer opdrachten aan verkenneren, informateurs en formateurs en neemt – wederom namens de Kamer – van hen de eindverslagen in ontvangst. Daarnaast zit de voorzitter de Kamerdebatten over de voortgang van de formatie voor en fungeert ze als doorgeefluik van wensen uit de Kamer in de richting van de (in)formateur(s). Zij heeft, kortom, geen eigenstandige positie, maar treedt op namens de gehele Tweede Kamer.

Aanvankelijk is wel gesuggereerd dat de Voorzitter in de kabinetsformatie eigenlijk de rol had overgenomen van de Koning.³⁰ Vanzelfsprekend was dat nooit de bedoeling: waar de Koning eerder zelf beslissingen nam ten aanzien van het benoemen

27 *NRC Handelsblad* 9 september 2021.

28 Van Baalen & Van Kessel 2016, p. 496 en 511.

29 Tijdens de formaties van 2012, 2017 en 2021/22 was de voorzitter van de Tweede Kamer (afgezien van een waarnemerschap van een week door Martin Bosma na de verkiezingen van september 2012) steeds een vrouw: Gerdi Verbeet, Anouchka van Miltenburg, Khadija Arib en Vera Bergkamp.

30 “Gerdi Verbeet neemt bij de formatie de plaats in van de koningin”, *Trouw* 3 september 2012. Zelf ontkende Verbeet dat ze die rol ging spelen: ‘Kamervoorzitter Verbeet speelt geen “koninginnetje”’, *Trouw* 13 september 2012.

van de (in)formateurs en de vaststelling van de opdrachten waarmee deze aan het werk gingen, is de Voorzitter niet meer dan de functionaris die de besluiten van de Kamer(meerderheid) doorgeeft. Overigens moet die eigenstandige beslissingsruimte van de Koning vóór 2012 sterk genuanceerd worden. Zeker vanaf 1971, toen de adviezen van de fractievoorzitters voor het eerst meteen openbaar werden, waren de besluiten van de Koning herleidbaar tot de meerderheidsadviezen – en als dat niet het geval was, leidde dat steeds tot controverse.³¹ Overigens nam koningin Beatrix ook dergelijke afwijkende besluiten nooit geheel eigenstandig; zij liet zich in deze gevallen bijstaan door haar vaste adviseurs, soms (zoals in 1981) ook door ministers van Staat. Ook de eerdergenoemde informateursbenoemingen van Lubbers en Tjeenk Willink (tweemaal) in 2010, die munitie aanleverden voor de procedurewijziging van voorjaar 2012, waren het gevolg van raadgevingen van de vaste adviseurs.³²

Nog meer dan vóór 2012 bij de Koning het geval was, zou een eigenmachtig besluit door de Kamervoorzitter kunnen leiden tot controverse. De voorzitter van de Tweede Kamer is immers lid van een van de fracties – en kan veel minder dan de Koning een bovenpartijdige positie claimen. Al snel zouden besluiten tijdens de kabinetsformatie als ‘partijdig’ kunnen worden uitgelegd. Daar komt nog bij dat het voorzitterschap van de Tweede Kamer tijdens de formatie aan verandering onderhevig kan zijn. Mogelijk is de voorzitter van de vorige Tweede Kamer uittreidend als Kamerlid – dat was in 2012 met Verbeet het geval –, hoe dan ook moet de nieuw geïnstalleerde Kamer direct een voorzitter kiezen. De kans op discontinuïteit – en gebrek aan ervaring in de stoel – is reëel.

Het is dus niet raadzaam om de Kamervoorzitter een grotere rol – dat wil zeggen met meer bevoegdheden – te geven in de kabinetsformatie. Die positie is in het huidige politieke tijdsgewricht, met het grote aantal Kamerfracties en de verstoorde verhoudingen tussen de fracties en tussen coalitie en (een deel van de) oppositie – al precair genoeg.

6 Een formatiewet? Of uitbreiding van het Reglement van Orde?

De vraag is hoe dan ook gerechtvaardigd of de bepalingen over de kabinetsformatie in het RvO voldoende rechtsbasis vormen.³³ Het RvO is rechtsgeldig in de Tweede Kamer maar heeft extern geen werking; het bindt alleen de leden. Hoewel sinds de vestiging van de vertrouwensregel in jaren 1866-1868 duidelijk is dat een (nieuw te vormen) kabinet de steun moet hebben van een Kamermeerderheid, is de kabinetsformatie geen zaak van de Tweede Kamer *alleen*. Ook andere instituties – voor-

31 In 1977, toen koningin Juliana leek vast te willen houden aan een nieuw kabinet-Den Uyl; in 1981, toen koningin Beatrix W.F. de Gaay Fortman tot informateur benoemde terwijl CDA-leider Van Agt een andere voorkeur had; in 1982, toen de koningin Willem Scholten aanwees zonder dat deze genoemd was door een van de partijen; in juli 1994, toen zij Wim Kok benoemde tot informateur terwijl het advies van de voorafgaande informateur een andere kant op wees.

32 Van Baalen & Van Kessel 2016, p. 534-535.

33 Tot februari 2021 betrof het art. 139 lid a en b RvO, sinds de herziening van het RvO door de commissie-Van der Staaij zijn de voor de kabinetsformatie relevante bepalingen ondergebracht in art. 11 RvO.

op de Koning (als onderdeel van de regering) en de Eerste Kamer – moeten zich staatsrechtelijk verhouden tot het kabinet. Bovendien leidt een ‘interne’ procedure zoals vastgelegd in het RvO bijna onvermijdelijk tot meer monisme.³⁴ Voor het beleggen van de formatieprocedure in een formele wet, zoals voorjaar 2012 al is gesuggereerd door SGP-fractievoorzitter Van der Staaij,³⁵ is veel te zeggen.

De vraag is vervolgens welke voorschriften in zo’n wet zouden moeten worden opgenomen. De voor de formatie relevante bepalingen in het RvO hebben nu bijvoorbeeld vooral betrekking op het opstarten van de procedure. Daarbij moet overigens opgemerkt worden dat de in 2012 geïntroduceerde figuur van de verkenner, die de periode tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe Kamer moest overbruggen, in het RvO tot nu toe onvermeld is gebleven. Hierdoor kon Rutte op 25 maart beweren dat over de verkenning-Jorritsma/Ollongren geen verantwoording kon worden afgelegd aan de Kamer, omdat de regels er niet in voorzagen. Al snel bleek een dergelijk debat overigens wel degelijk mogelijk, toen de kritiek in de media en de Kamer tot grote hoogten stegen. Het precedent gecreëerd door het Kamerdebat van 1 april, toen de oud-verkenner Jorritsma en Ollongren in de Kamer verschenen, kan alvast probleemloos leiden tot een formele regeling. De tijdens het debat met algemene stemmen aangenomen motie-Segers c.s. riep vervolgens op ‘de aanwijzing van de verkenner, de wijze van vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht en het verschaffen van inlichtingen door verkenner ordentelijk’ te regelen in het RvO.³⁶ Dat zou ook een plaats kunnen krijgen in een formatiewet.

Of het nader reglementeren van de bevoegdheden van de verkenner(s) disciplineerend zal werken, is overigens de vraag. Tijdens het 1 april-debat merkte Rutte bijvoorbeeld al op dat het niet verboden is om, ‘als dat dienstig is voor het proces’, tijdens de verkenning te spreken over personen.³⁷

Een formatiewet zou ook andere onderdelen van de kabinetsformatie kunnen reglementeren. Staatsrechtsgeleerde Wim Voermans heeft gepleit voor invoering van automatische vervaldata, die de ‘opwaartse druk’ op de politici moeten vergroten. Uiteindelijk, als meerdere pogingen zouden zijn mislukt, zouden dan zelfs automatisch nieuwe verkiezingen volgen. Voermans signaleert bij de huidige, termijnloze formatieprocedure een eindeloos gechicaneer van strategisch opererende politici.³⁸ Er lijkt echter weinig reden om aan te nemen dat een procedure met vastgelegde termijnen daarin verandering zal brengen. Het is niet ondenkbaar dat de onderhandelende fracties die niet de leidende rol hebben zich afwachtend en weinig compromisbereid opstellen in de richting van de fractie die het initiatief heeft gekregen – met de bedoeling deze te dwingen tot aanzienlijke concessies, of zelfs de termijn uit te zitten tot ze zelf een poging mogen wagen.

34 Zo vindt ook vicepresident van de Raad van State, Thom de Graaf. Zie: De Graaf 2019, p. 238 en 234.

35 *Handelingen II* 2011/12, 21 maart 2012, nr. 66, item 6, p. 43.

36 *Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 16; *Handelingen II* 2020/21, 1 april 2021, nr. 64, item 6, p. 1.

37 *Handelingen II* 2021/21, 1 april 2021, nr. 64, item 3, p. 31.

38 Voermans 2021. Toelichtend: www.nporadio1.nl/fragmenten/spraakmakers/9438d08c-cf33-4107-8c54-f798bd427a70/2021-09-21-wim-voermans-met-een-pleidooi-voor-een-nieuwe-formatiewet, geraadpleegd op 18 juli 2022. Vgl. Paul Bovend’Eert in: Meijer & Du Pré 2021.

Het verder reglementeren van de formatieprocedure kon eerder, zo bleek bijvoorbeeld tijdens de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 (de eerste volgens het nieuwe recept), niet op veel enthousiasme van de betrokken politici rekenen. Dat zou de manoeuvreerruimte alleen maar beperken.³⁹ Het zou verbazen als deze houding ondertussen fundamenteel is veranderd.⁴⁰

7 Doorslaggevend: politiek en electoraal spanningsveld

Van de geopperde procedurele oplossingen moeten dan ook geen wonderen worden verwacht. Sleutelen aan de regels kan, maar lost het politieke probleem dat zich in 2021 (en eigenlijk ook al in 2017) manifesteerde niet op. Hier raken we aan nog een factor die de lange duur van de formatie van 2021/22 kan verklaren – een die sterk politiek-psychologisch van aard is. Politici lijken meer dan voorheen gevangen te zitten in een vicieuze cirkel: om zich te positioneren en te profileren worden vóór de verkiezingen maar dit keer ook aan het begin van de formatie stevige stellingen betrokken, die vervolgens barrières opwerpen naar samenwerking met andere partijen. Het denken van politici lijkt daarbij overwegend strategisch van aard, en slechts ten dele ingegeven door programmatische overwegingen. Tijdens de informatiefases-Tjeenk Willink en -Hamer werd meermalen vastgesteld dat die inhoudelijke verschillen tussen de middenpartijen niet onoverbrugbaar waren.

De vrees voor de volgende kiezersuitspraak (of misschien zelfs wel al de volgende opiniepeiling) bepaalt in sterke mate de opstelling van politici – of wordt als zodanig aan de onderhandelingstafel ingezet. Het belemmert het maken van onbevangen keuzes op basis van inhoudelijke afwegingen en maakt politici terughoudend. De verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2017, na vier jaar regeringsdeelname, is als afschrikwekkend voorbeeld gaan dienen. Daaraan is verbonden de veronderstelling dat de PvdA in 2017 door de kiezer werd afgestraft voor de al te vlotte wijze waarop de partij in de kabinetsformatie van 2012 had ingestemd met regeringssamenwerking met de VVD. De eigen beginselen zouden te grabbel zijn gegooid – een verwijt dat tijdens de interne strijd om het lijsttrekkerschap ook nog eens was ingezet door Lodewijk Asscher in de richting van Diederik Samsom.⁴¹

Een fundamentele verandering van het politieke bestel die kan leiden tot snellere kabinetsvorming vereist majeure aanpassingen van het kiesstelsel. Terecht wordt echter het stelsel van evenredige vertegenwoordiging breed gekoesterd; de Staatscommissie-Remkes heeft dat ook niet willen aantasten. Het evenredigheidsstelsel past bij de Nederlandse politieke cultuur: (soms langdurig) gemeen overleg tussen minderheden, waarbij concessies doen onvermijdelijk is en compromissen de uit-

39 *Kamerstukken II* 2014/15, 33410, nr. 72, p. 28. Voor recentere pleidooien terughoudend te zijn met het reglementeren van de verkennende fase: Lieveisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021.

40 Deze bijdrage is afgerond op 15 juli 2022, dat wil zeggen voor aanvang van een serie interviews in het kader van de evaluatie van de kabinetsformatie-2021/22 in opdracht van de Tweede Kamer, waaraan de auteur deelnam.

41 www.parool.nl/nieuws/lodewijk-asscher-verkozen-tot-lijsttrekker-van-de-pvda~bfd40429/, geraadpleegd op 18 juli 2022. Een deskundige waarnemer/insider wijst overigens op meer structurele oorzaken van de verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2017: Van den Berg 2016, p. 58-64.

A.C.M.W. van Kessel

komst zijn. Nooit krijgt één partij helemaal haar zin. Het alternatief, een meerderheidsstelsel zoals in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, is de afgelopen jaren weinig (zo men wil: nog minder) aantrekkelijk gebleken, omdat daarin een aanzienlijk deel van het electoraat zich niet vertegenwoordigd voelt en het de polarisatie aanwakkert. We moeten het dus – in grote lijnen, een procedure moet altijd onderhouden worden – doen met het huidige politieke en staatkundige bestel.

Literatuurlijst

Van Baalen & Van Kessel 2012

C. van Baalen & A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012.

Van Baalen & Van Kessel 2016

C. van Baalen & A. van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Boom 2016.

Van den Berg 2012

J.Th.J. van den Berg, 'Epiloog: het nieuwe artikel 139a', in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie. Instituties en conventies bij de coalitievorming in Nederland*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2012, p. 79-85.

Van den Berg 2016

J. van den Berg, 'De langzame ontworteling van de Nederlandse sociaaldemocratie', in: F. Becker & G. Voerman (red.), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*, Amsterdam: Boom 2016, p. 37-71.

Van den Berg 2022

J. van den Berg, 'Een kabinet verwekt in rancune', *Socialisme & Democratie* (79) 2022, afl. 1, p. 7-15.

Chavannes 2012

M. Chavannes, 'Alleen wervende politiek geeft compromissen gezag en kleur', *NRC Handelsblad* 8 september 2012.

De Graaf 2019

Th.C. de Graaf, 'De smalle marges van de kabinetsformatie', *TvCR* 2019, p. 227-241.

Hoedeman & Meijer 2012

J. Hoedeman & R. Meijer, 'Vrees voor chaos rond kabinetsformatie', *de Volkskrant* 25 augustus 2012.

Van Kessel 2022

A. van Kessel, "Lang, te lang". Observaties bij een moeizaam formatieproces', in: Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek (red.), *'Lang, heel lang'. Kabinetsformatie 2021*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2022, p. 23-32.

Korteweg 2021

A. Korteweg, 'Verkennerdebat treft de Tweede Kamer op een kwetsbaar moment', *de Volkskrant* 31 maart 2021.

Lengton & Rigter 2021

I. Lengton & N. Rigter, "Fouten heb ik te corrigeren", *De Telegraaf* 24 december 2021.

Lievissen Adriaanse & De Witt Wijnen 2021

M. Lievisse Adriaanse & P. de Witt Wijnen, “Rol van verkenner moet strakker, maar niet té”, *NRC Handelsblad* 5 april 2021.

Meeus 2021

T.-J. Meeus, ‘Halve waarheden over namen in de formatie’, *NRC Handelsblad* 30 maart 2021.

Meijer 2021

R. Meijer, ‘Het verkennersteam schurkte gevaarlijk dicht tegen de macht aan’, *de Volkskrant* 2 april 2021.

Meijer & Du Pré 2021

R. Meijer & R. du Pré, ‘Premier Rutte wil liever weer formeren met de koning’, *de Volkskrant* 24 december 2021.

Ramakers 2016

J. Ramakers, “Een kabinet dat er nooit had mogen komen”. De formatie van het kabinet-Van Agt II (1981), in: C. van Baalen & A. van Kessel (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Boom 2016, p. 81-114.

Rehwinkel 2021

P. Rehwinkel, ‘Rutte niet meer aan de formatietafel? Dat lijkt me zeer betwistbaar’, *de Volkskrant* 6 april 2021.

Van Roessel 2021

A. van Roessel, ‘Bal demasqué’, *De Groene Amsterdammer* 8 april 2021.

Scholten 2012

W. Scholten, ‘Met hangende pootjes terug naar de koningin’, *Trouw* 19 september 2012.

Van Soest 2021

H. van Soest, ‘Het resultaat van de overgeslagen stappen: alles duurt nu langer’, *PZC* 3 april 2021.

Staatscommissie parlementair stelsel 2018

Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (eindrapport), Amsterdam: Boom 2018.

Voermans 2021

W. Voermans, ‘En dan nu: een assertief parlement’, *NRC Handelsblad* 20 september 2021.

Vrijsen 2021

E. Vrijsen, ‘Ruttocratie’, *Elseviers Weekblad* 27 maart 2021.

VVD e.a. 2021

VVD, D66, CDA & ChristenUnie, *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*, 15 december 2021.