



Florian van Hout

# POSITIE VERKENNER, FUNCTIE REGELS

De haalbaarheid, vorm en inhoud  
van een regeling van de verkenningsfase  
in de kabinetsformatie

MASTERSCRIPTIE STAATS- EN BESTUURSRECHT

Scriptiebegeleider en eerste lezer: mr. dr. G.J.A. Geertjes

Tweede lezer: prof. mr. G. Boogaard

© 2024 F.J.C. van Hout.

Foto omslag: Bart Maat, ANP.

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.*

# Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Introductie	1
1.2 Onderzoeksvraag	3
1.3 Methodologische verantwoording	6
1.4 Plan van behandeling	7
<b>2. Staatsrechtelijke normen en de kabinetsformatie</b>	<b>9</b>
2.1 Inleiding	9
2.2 Geschreven en ongeschreven normen voor de kabinetsformatie	9
2.3 Rechtskarakter, binding aan en afwijking van staatsrechtelijke normen	18
2.4 Slot	26
<b>3. De verkenningsfase in de kabinetsformatie</b>	<b>28</b>
3.1 Inleiding	28
3.2 Historische ontwikkeling van de verkenner	28
3.3 Functies en invulling van de verkenningsfase	31
3.4 De verkenningsfase in verhouding tot het RvOTK	37
3.5 Conventies omtrent de verkenningsfase en de verkenner	44
3.6 Nadere afbakening van de verkenningsfase	48
3.7 Slot	58
<b>4. Nut en noodzaak van een regeling</b>	<b>61</b>
4.1 Inleiding	61
4.2 Opvattingen van de (voormalig) betrokken actoren	61
4.3 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State	69
4.4 Oordeel van de evaluatiecommissies van de kabinetsformatie	70
4.5 Opvattingen van de Staatscommissie parlementair stelsel	77
4.6 Opvattingen in de staatsrechtelijke en parlementair-historische literatuur	77
4.7 Eigen benadering	80
4.8 Slot	87

<b>5. Materiële aspecten van een regeling</b>	<b>88</b>
5.1 Inleiding	88
5.2 Beoordelingskader	88
5.3 Erkenning en afbakening van de verkenningsfase	90
5.4 Voordracht en aanwijzing van de verkenner	92
5.5 Persoon en profiel van de verkenner	94
5.6 Taak van de verkenner	101
5.7 Verschaffen van inlichtingen aan de Kamer	102
5.8 Vergelijking met ambtelijk concept voor reglementering	106
5.9 Slot	108
<b>6. Formele aspecten van een regeling</b>	<b>110</b>
6.1 Inleiding	110
6.2 Beoordelingskader	110
6.3 Grondwet	111
6.4 Formele (formatie)wet	118
6.5 Reglement van Orde	130
6.6 Slot	131
<b>7. Conclusies</b>	<b>132</b>
7.1 Wenselijkheid van reglementering van de verkenningsfase	132
7.2 Mogelijkheden voor reglementering van de verkenningsfase	133
7.3 Kanttekeningen	135
7.4 Slotwoord	136
<b>Verkort aangehaalde literatuur</b>	<b>139</b>
<b>Bijlagen</b>	<b>148</b>



# Inleiding

## 1.1 Introductie

‘Op dat moment knetterde het staatsrechtelijk in mijn hoofd: hoe moet je een debat doen met twee afgetreden verkenners?’ sprak VVD-leider Mark Rutte op 1 april 2021, vanachter het spreekgestoelte in de Tweede Kamer.<sup>1</sup>

Een week eerder, op 25 maart, had Rutte voor de camera’s van *Nieuwsuur* gezegd dat er geen verantwoording zou worden afgelegd over de notitie met de woorden ‘positie Omtzigt, functie elders’, die eerder die dag openbaar was geworden.<sup>2</sup> Verkenner Kajsa Ollongren (D66) was met de notitie leesbaar onder haar arm gefotografeerd toen zij rond 9 uur ’s ochtends gehaast het Binnenhof verliet na een positieve coronatestuitslag. Als gevolg van de grote ophef die in de Tweede Kamer en in de media ontstond, stuurde Ollongren later die dag samen met medeverkenner Annemarie Jorritsma (VVD) een brief aan Tweede Kamervoorzitter Arib (PvdA). Zij schreven dat zij hun taak als verkenners per direct neerlegden, omdat zij hun werk ‘niet meer onbevangen en onbevooroordeeld’ konden voortzetten.<sup>3</sup> De Kamervoorzitter vroeg de verkenners aan de Kamer alsnog een verslag van hun werkzaamheden aan te bieden.<sup>4</sup> Dezelfde middag werden Tamara van Ark (VVD) en Wouter Koolmees (D66) aangewezen als nieuwe verkenners.<sup>5</sup>

Rutte meende dat Jorritsma en Ollongren, nu zij als verkenners waren gestopt, over hun verkenning geen verantwoording meer konden afleggen en dat ook hun opvolgers Van Ark en Koolmees dat niet konden: ‘Nee, dat kan ook niet, dat gaat niet’.<sup>6</sup> Rutte kon deze uitspraak doen, omdat de positie van de verkenner in de kabinetsformatie nergens is vastgelegd: niet in de Grondwet, niet in de wet en niet in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK).<sup>7</sup> Zodoende wordt met name door de politieke praktijk en conventies bepaald wat er in de verkenningfase gebeurt.

---

<sup>1</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 3.

<sup>2</sup> ‘Rutte: Kaag en ik hebben tijdens verkenning niets gezegd over CDA-Kamerlid Omtzigt’, nos.nl, 25 maart 2021.

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 1; ‘Ollongren en Jorritsma stoppen als verkenners’, nrc.nl, 25 maart 2021.

<sup>4</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 2.

<sup>5</sup> ‘Van Ark en Koolmees nieuwe verkenners’, nos.nl, 25 maart 2021.

<sup>6</sup> ‘Rutte: Kaag en ik hebben tijdens verkenning niets gezegd over CDA-Kamerlid Omtzigt’, nos.nl, 25 maart 2021.

<sup>7</sup> Vgl. Boogaard e.a. 2021, p. 2912-2913 = Geertjes 2021a, p. 564-566.

Jorritsma en Ollongren stuurden desondanks een brief aan de Kamer waarin zij zich ‘in alle deemoed’ bereid verklaarden om in een Kamerdebat nadere tekst en uitleg te geven.<sup>8</sup> Dat debat, dat op 1 april 2021 plaatsvond, zou grote invloed hebben op het verloop van de kabinetsformatie. Die zou pas 299 dagen na de verkiezingen van 17 maart resulteren in het kabinet-Rutte IV. Dat dat kabinet er zou komen, was op 1 april allerminst zeker: het debat eindigde diep in de nacht met de aanneming van een motie-Kaag/Hoekstra, waarin de handelswijze van de VVD-fractie leider werd afgekeurd.<sup>9</sup> De motie werd gesteund door alle partijen, behalve Ruttes VVD.<sup>10</sup> Uit de openbaar gemaakte gespreksverslagen bleek dat Rutte, anders dan hij tegenover de *Nieuwsuur*-verslaggever had beweerd, wel degelijk over Omtzigt had gesproken.<sup>11</sup>

In het debat ging het niet alleen over de vraag of Rutte de waarheid had gesproken, maar ook over het gebrek aan regels voor de verkenningsfase. Nog tijdens het debat werd unaniem de motie-Segers c.s. aangenomen, waarmee de Kamer uitsprak dat zij ‘de aanwijzing van de verkenner, de wijze van vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht en het verschaffen van inlichtingen door verkenner’ geregeld wilde hebben in het RvOTK.<sup>12</sup> Daarnaast werd de motie-Van der Staaij/Segers aangenomen,<sup>13</sup> waarin de Kamer overwoog dat in de verkenningsfase ‘de grootst mogelijke zorgvuldigheid betracht dient te worden om het vertrouwen niet al bij voorbaat te schaden’ en ‘het daarom grote voordelen heeft die “aftrap” van de formatie in handen te geven van personen die door hun functie en/of hun persoonlijkheid wat verder af staan van het politieke strijdgewoel’. Daarom verzocht de Kamer zichzelf de kabinetsformatie te laten evalueren en daarbij expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheid ‘om een “externe partij” te belasten met de eerste stappen in de kabinetsformatie, en daarbij uitdrukkelijk mee te nemen een mogelijke rol voor het boven de partijen staande staatshoofd’.

In de dagen voor en na het 1 aprildebat kreeg het gebrek aan regels voor de verkenningsfase ook in de media veel aandacht: de fase werd omschreven als ‘staatsrechtelijk niemandsland’.<sup>14</sup> Over kabinetsformaties werd geschreven dat zij ‘het zwarte gat van ons staatsrecht’ vormen.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 4, p. 2.

<sup>9</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 13.

<sup>10</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 6, p. 1. De motie van wantrouwen die Wilders (PVV) indiende, werd door een meerderheid verworpen.

<sup>11</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 11, p. 2.

<sup>12</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 16; *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 6, p. 1.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 17; *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 6, p. 1.

<sup>14</sup> Lieveisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021.

<sup>15</sup> Verheijen 2021.

Ook in het in februari 2023 verschenen evaluatierapport over de kabinetsformatie 2021/2022 werd veel aandacht aan de verkenningsfase besteed.<sup>16</sup> In het rapport klonk onder meer kritiek op de ‘inhoudelijke aanpak’ van de verkenner, waarbij al in de verkenning over inhoudelijke thema’s en personen zou zijn gesproken. Ook werd kritiek geuit op de aanstelling van niet één, maar twee verkenner. Volgens de evaluatiecommissie bleek uit de gehouden interviews dat er bij de betrokken politici ‘over de verkenningsfase als zodanig – inhoud, doel, strekking en aanpak – nogal verschil van opvatting bestond.’<sup>17</sup>

Toen *Nieuwsuur* in juni 2023 het nieuws bracht dat Jorritsma en Ollongren ook voorafgaand aan hun gesprek met Rutte al over Omtzigt hadden gesproken, viel in NRC te lezen dat ‘de huidige rol van verkenner ten dode opgeschreven’ zou zijn.<sup>18</sup> Vrij naar de bekende woorden van Drees over kabinetsformaties<sup>19</sup> leek de verkenner na de kabinetsformatie van 2021/2022 alom als ‘de zwakke stee’ *binnen* de kabinetsformatieprocedure te worden gezien. Tijdens het 1 aprildebat leek voor de voltallige Tweede Kamer (een deel van) de oplossing te liggen in reglementering van de verkenningsfase.

## 1.2 Onderzoeksvraag

### 1.2.1 Relevantie: reglementering gewenst, maar onderbelicht

Het overgrote deel van de bestaande staatsrechtelijke en parlementair-historische literatuur over de kabinetsformatie gaat echter niet of slechts op hoofdlijnen in op de vraag of reglementering van de verkenningsfase zinvol en mogelijk is. Dat komt vooral doordat in het formatieproces maar weinig harde staatsrechtelijke regels bestaan en daarom een grote rol is weggelegd voor (ongeschreven) praktijken en conventies. In literatuur over het kabinetsformatieproces is als gevolg daarvan nauwelijks aandacht voor de vraag hoe tot nieuw positief staatsrecht gekomen kan worden. Verhey noemt in zijn werk over constitutionele conventies wel dat conventies kunnen blijken uit een schriftelijk document en dat zij kunnen worden ‘geconverteerd’ naar een rechtsregel in de Grondwet of een formele wet, maar werkt niet verder uit hoe dergelijke geschreven normen tot stand komen.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Van Baalen e.a. 2023 = bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 210.

<sup>17</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 56.

<sup>18</sup> Rutten 2023. Geertjes noemde deze mogelijkheid al eerder: Geertjes 2021a, p. 566.

<sup>19</sup> *Kamerstukken I 1956/57*, 4500, nr. 32a, p. 1; Duynstee 1966, p. 157.

<sup>20</sup> Verhey 2014, p. 13; Verhey 2016, p. 147. Dit is tot op zekere hoogte begrijpelijk, aangezien Verhey zich in deze publicaties richt op het verbreden van het perspectief van de staatsrechtwetenschap: van een sterke oriëntatie op het positieve staatsrecht naar meer oog voor de rol van het ongeschreven staatsrecht en constitutionele conventies. In zijn oratie noemt Verhey wel enkele voorbeelden van ‘geschreven’ conventies.

Er bestaat daarnaast een beperkte hoeveelheid literatuur die betrekking heeft op reglementering van de verkenningfase. Daarin ontbreekt echter een afgewogen bespreking van de voor- en nadelen en de mogelijkheden en onmogelijkheden van het maken van regels. Dat geldt ook voor de meeste literatuur over de regeling van de *gehele* kabinetsformatie (bijvoorbeeld in een formatiewet).<sup>21</sup> De publicaties die zijn verschenen rond 2012, toen de Tweede Kamer de ‘regie’ in het formatieproces van de koning overnam door in het RvOTK regels over de informatie- en formatiefase op te nemen, belichten deze vragen eveneens maar voor een deel. Zij becommentariëren vooral de inhoud en effecten van de regeling zoals die op dat moment door de Tweede Kamer is aangenomen. Bovendien heeft de verkenningfase in de kabinetsformatie pas zijn huidige vorm gekregen na deze reglementswijziging in 2012.

Hoewel de Tweede Kamer de motie-Segers c.s. heeft aangenomen, gaat het in opdracht van de Tweede Kamer uitgebrachte evaluatierapport over de kabinetsformatie 2021/2022 niet of nauwelijks in op de vraag hoe de verkenningfase gereguleerd zou kunnen worden. De evaluatiecommissie acht reglementering namelijk niet nodig. Gedurende het onderzoek voor deze scriptie heeft toenmalig Kamervoorzitter Vera Bergkamp (D66) zich in een brief over de verkenningfase bij die conclusie aangesloten.<sup>22</sup> Slechts een door de Afdeling advisering van de Raad van State uitgebrachte voorlichting over de verkenningfase gaat in op enkele materiële aspecten van een (eventuele) regeling. Ook in deze voorlichting wordt echter niet duidelijk wat de precieze functie van regels voor de verkenningfase zou kunnen zijn en hoe deze concreet vorm zouden kunnen krijgen.

### 1.2.2 Relatie met de kabinetsformatie 2021/2022

Tegen deze achtergrond is voor deze scriptie onderzoek gedaan naar de vraag of reglementering van de verkenningfase een antwoord kan bieden op de naar aanleiding van de kabinetsformatie van 2021/2022 gerezen vragen en gesignaleerde problemen met betrekking tot deze fase in het formatieproces en de positie van de verkenner daarin. De kabinetsformatie van 2021/2022 wordt daarbij nadrukkelijk benaderd als een illustratie van de bredere vragen naar de noodzaak tot en de (on)mogelijkheden van reglementering van de verkenningfase. Het gaat in deze scriptie dus niet om het beantwoorden van de vraag of regels voor de verkenningfase noodzakelijk zijn tegen de achtergrond van de gebeurtenissen in de kabinetsformatie 2021/2022; in plaats daarvan wordt die kabinetsformatie besproken tegen de achtergrond van de vraag of regels voor de

---

<sup>21</sup> Zoals later zal blijken vormen de discussies in de staatsrechtelijke literatuur over invoering van de gekozen formateur hierop een uitzondering.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II 2023/24, 35788, nr. 222, p. 2.*

verkenningfase noodzakelijk zijn. Dit onderscheid is van belang om tot een evenwichtig antwoord op de onderzoeksvraag te komen. Enerzijds moet voorkomen worden dat één kabinetsformatie wordt aangegrepen om de wenselijkheid en noodzakelijkheid van regels bij komende kabinetsformaties te onderbouwen; anderzijds kan de kabinetsformatie van 2021/2022 wijzen op een onderliggend probleem.

### 1.2.3 Onderzoeksvraag en operationalisering

Op basis van het voorgaande is ten behoeve van deze scriptie de volgende onderzoeksvraag gehanteerd:

*In hoeverre is het haalbaar om de verkenningfase in de kabinetsformatie te reglementeren in de Grondwet, een formele wet of het RvOTK en hoe zou, voor zover dat het geval is, een dergelijke regeling formeel en materieel kunnen worden vormgegeven?*

De in de onderzoeksvraag genoemde haalbaarheid van reglementering bestaat uit twee onderdelen: enerzijds de vraag naar de door de betrokken actoren ervaren wenselijkheid van reglementering en anderzijds de vraag naar de mogelijkheden voor reglementering, in zowel formeel als materieel opzicht. Deze vragen kunnen niet los van elkaar kunnen worden onderzocht. Als regels voor de verkenningfase door de betrokken actoren nuttig of noodzakelijk geacht (zouden moeten) worden, moet het wel mogelijk zijn om deze regels te maken; als het maken van regels mogelijk is, kunnen er redenen zijn die maken dat het voor de betrokken actoren niet zinvol of zelfs onverstandig is om tot reglementering over te gaan. Beide elementen zijn derhalve onmisbaar om tot onderbouwde conclusies te komen ten aanzien van de vraag of er bij het bieden van duidelijkheid over de verkenningfase een functie voor regels is weggelegd.

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is deze uitgewerkt in vijf deelvragen. Aangezien in dit onderzoek de vraag centraal staat of het haalbaar is de verkenningfase te reglementeren, is het allereerst van belang een goed begrip te hebben van de context van het politieke staatsrecht, waarin die regels worden gemaakt en moeten functioneren. Wanneer reglementering van de verkenningfase wordt gezien als het maken van een kaart voor 'staatsrechtelijk niemandsland', gaat het hier om een eerste terreinverkenning. De eerste deelvraag heeft dan ook betrekking op de wijze waarop het staatsrecht de kabinetsformatie in algemene zin normeert: welke normen gelden tijdens de formatie en welk rechtskarakter dragen zij? Vervolgens moet worden bezien hoe de verkenningfase in de kabinetsformatie momenteel al kan worden afgebakend. Met andere woorden: is er wel echt sprake van 'staatsrechtelijk niemandsland'? Het gaat hier om de vragen hoe het

geldende geschreven en ongeschreven staatsrecht de verkenningfase thans normeren en hoe de verkenningfase tot op heden – met name na de kabinetsformatie van 2021/2022 – in de politieke praktijk is afgebakend. Uit de beantwoording van deze vragen volgt over welke aspecten nog onduidelijkheden bestaan. Samen vormen deze vragen het eerste deel van deze scriptie.

In het tweede deel wordt onderzocht of het reglementeren van de verkenningfase een bijdrage kan leveren aan het wegnemen van deze onduidelijkheden. Deze vraag naar het nut van en de noodzaak tot reglementering moet zowel vanuit het interne perspectief (van de betrokken actoren zelf) worden benaderd als vanuit het externe perspectief (van bijvoorbeeld de commissies die de kabinetsformaties hebben geëvalueerd en de staatsrechtwetenschap). Het is niet mogelijk om te volstaan met het externe perspectief, te meer omdat de betrokken actoren uiteindelijk alleen zélf kunnen overgaan tot het vaststellen van regels voor de verkenningfase. Het externe perspectief is echter wel noodzakelijk voor een kritische beschouwing van de opvattingen van de betrokken actoren omtrent de wenselijkheid van reglementering. Vervolgens moet worden onderzocht hoe het creëren van regels voor de verkenningfase er in materieel en formeel opzicht uit zou kunnen zien. Welke inhoud kunnen mogelijke regels hebben en op welk regelniveau zouden zij hun beslag moeten krijgen: in de Grondwet, de formele wet of het RvOTK? De beantwoording van de vragen naar het nut en de noodzaak van regels voor de verkenningfase en naar de formele en materiële mogelijkheden voor reglementering vormen samen het antwoord op de vraag naar de haalbaarheid van reglementering van de verkenningfase.

### **1.3 Methodologische verantwoording**

In deze scriptie is de klassieke methode van juridisch-dogmatisch onderzoek gehanteerd. De onderzoeksvraag en deelvragen worden beantwoord aan de hand van analyse van de bestaande bepalingen in de Grondwet en het RvOTK en de staatsrechtelijke literatuur over de kabinetsformatie en (de aard van normen in) het politieke staatsrecht. Voor de vragen naar het te verkiezen regelniveau en de daarin op te nemen regels wordt gebruikgemaakt van specifieke literatuur over de Grondwet, wetten in formele zin (in de context van de kabinetsformatie) en het RvOTK. Aangezien het politieke staatsrecht door de betrokken actoren zelf wordt gemaakt, geïnterpreteerd en gehandhaafd, zijn ook de relevante Kamerstukken en Handelingen van de Tweede Kamer geanalyseerd. Omdat de verkenningfase niet goed te begrijpen valt zonder inzicht in de historische ontwikkeling van de kabinetsformatieprocedure, is daarnaast gebruikgemaakt van parlementair-historische literatuur. Deze literatuur biedt inzicht in de toepassing van het (ongeschreven)

staatsrecht en de praktijken die in de kabinetsformatie een grote rol spelen. In dit kader is ook veelvuldig geput uit de evaluatierapporten over de kabinetsformaties van 2012, 2017 en 2021. Deze bronnen zijn deels staatsrechtelijk, deels parlementair-historisch van aard; vanuit beide perspectieven zijn de evaluaties voor het onderzoek benut.

De nadruk heeft ten aanzien van zowel de gebruikte literatuur als de parlementaire documenten gelegen op stukken die betrekking hebben op de (totstandkoming van de) verkenningsfase zoals die in zijn huidige vorm vanaf 2012 bestaat, maar is daartoe niet beperkt gebleven. De literatuur en Kamerstukken over eerdere voorstellen tot regeling van de kabinetsformatie of onderdelen daarvan, zoals de invoering van de gekozen formateur, zijn eveneens in het onderzoek betrokken. De daarin gebruikte argumentatie kan in veel gevallen goed worden vertaald naar de context van regeling van de verkenningsfase.

Ten slotte moet worden vermeld dat voor deze scriptie ook (aanvankelijk niet-openbare) oorspronkelijke documenten zijn geanalyseerd. Deze stukken zijn door middel van een verzoek op grond van de Wet open overheid (Woo) bij de Tweede Kamer opgevraagd. Het gaat daarbij met name om de (concepten van de) draaiboeken en stappenplannen die de Tweede Kamer(voorzitter) in de kabinetsformatie hanteert en de stukken die een beeld geven van de voorbereidingen die door toenmalig Kamervoorzitter Bergkamp en haar ondersteuning zijn getroffen voor het uitwerken van een voorstel tot reglementering van de verkenningsfase. Het Woo-besluit is als bijlage bij deze scriptie gevoegd; in de literatuurlijst is een toelichting opgenomen op de wijze van verwijzing naar deze documenten.

Op het moment van afronding van deze scriptie is de in december 2023 gestarte kabinetsformatie nog volop gaande. Ontwikkelingen met betrekking tot de verkenningsfase tot en met het debat over het eindverslag van informateur Plasterk (PvdA) op 14 februari 2024 zijn meegenomen in het onderzoek. Latere ontwikkelingen zijn slechts beperkt in de tekst verwerkt.

#### **1.4 Plan van behandeling**

Op deze inleiding en de conclusies na bestaat deze scriptie uit vijf hoofdstukken, die elk een deelaspect van de onderzoeksvraag behandelen. In hoofdstuk 2 wordt allereerst gezien in hoeverre en op welke wijze het staatsrecht de kabinetsformatie normeert. Op dit fundament wordt in hoofdstuk 3 voortgebouwd door te analyseren wat de betekenis en functie van de verkenningsfase in de kabinetsformatie is en hoe deze fase tot nu toe is afgebakend. Tezamen vormen deze twee hoofdstukken het eerste deel van de scriptie en de achtergrond voor het tweede deel. In hoofdstuk 4 wordt stilgestaan bij de vraag of een regeling van de verkenningsfase nuttig dan wel noodzakelijk is. Vervolgens wordt in



hoofdstuk 5 beoordeeld welke aspecten van de verkenningfase in regels te vatten zijn, waarna in hoofdstuk 6 wordt bezien op welk regelniveau – de Grondwet, een wet in formele zin of het RvOTK – deze regels een plaats zouden kunnen krijgen.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> In deze scriptie zal blijken dat het regelniveau en (de gedetailleerdheid van) de inhoud van regels communicerende vaten zijn. In zoverre is het strikt genomen ook mogelijk om de vraag naar het regelniveau eerst te beantwoorden, en daarna pas in te gaan op de inhoud van de bepalingen. Omwille van de leesbaarheid is er echter voor gekozen om eerst de materiële aspecten van een regeling te bespreken, zodat de lezer deze voor ogen kan houden bij het lezen van het zesde hoofdstuk.

## Staatsrechtelijke normen en de kabinetsformatie

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gezien op welke wijze het staatsrecht de kabinetsformatie normeert. Gelet op het feit dat de verkenningsfase in deze scriptie centraal staat, is het niet de bedoeling een uitputtend overzicht te bieden van alle staatsrechtelijke normen met betrekking tot de kabinetsformatie. Toch zullen hierna de belangrijkste aspecten van het staatsrechtelijke kader voor het formatieproces worden geschetst. Allereerst komen in paragraaf 2.2 de geschreven en ongeschreven normen voor het proces van kabinetsvorming aan bod. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 behandeld op welke manier deze normen de betrokken staatsrechtelijke actoren binden en onder welke voorwaarden afwijking mogelijk is. Daarmee wordt niet alleen inzichtelijk wat de inhoud is van de normen die binnen dit kader gelden, maar vooral wat het karakter van normen in het politieke staatsrecht is: de vraag naar *hoe* zij het formatieproces normeren en beïnvloeden. Daarin ligt de basis voor een kader voor het kunnen plaatsen en beoordelen van eventuele nieuwe regels voor de verkenningsfase, waarop in de hoofdstukken 5 en 6 verder wordt ingegaan. Daarvoor komt in hoofdstuk 3 aan bod welke normen op dit moment ten aanzien van de verkenningsfase kunnen worden onderscheiden.

### 2.2 Geschreven en ongeschreven normen voor de kabinetsformatie

In deze paragraaf staat de vraag centraal in hoeverre de kabinetsformatie wordt genormeerd door geschreven en ongeschreven normen. De eerste categorie wordt gevormd door de Grondwet, de wet, het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (RvOTK) en Kamermoties; de tweede categorie door het ongeschreven staatsrecht en constitutionele conventies.<sup>24</sup>

In het geschreven staatsrecht – de Grondwet of de wet – is niets expliciet over de kabinetsformatie geregeld. Vrijwel alle staatsrechtelijke literatuur over de kabinetsformatie vangt daarom aan met de constatering dat er weinig harde rechtsregels zijn die het formatieproces normeren. Hieraan ligt ten grondslag dat de Grondwet slechts bepalingen bevat die betrekking hebben op het eindresultaat van een kabinetsformatie: de benoeming

---

<sup>24</sup> Waarom constitutionele conventies moeten worden onderscheiden van het ongeschreven staatsrecht komt in par. 2.3.5 aan bod.

van het aantredende kabinet en het ontslag van het aftredende kabinet.<sup>25</sup> Wat daaraan voorafgaat, wordt door het positieve staatsrecht niet genormeerd. Daardoor bestond in de ruim 175 jaar na de vestiging van ons parlementaire stelsel in de Grondwet van 1848 – en met name sinds de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917<sup>26</sup> – ruimte voor de gestage ontwikkeling van gewoontes, die hebben geleid tot een ‘min of meer vaste gang van zaken’ in de kabinetsformatie.<sup>27</sup> Sommige van deze gewoontes hebben, zoals in paragraaf 2.3 verder aan bod komt, het bijzondere karakter van een conventie. Naast deze gewoontes is het ongeschreven staatsrecht in de vorm van de vertrouwensregel van groot belang voor de kabinetsformatie.<sup>28</sup> Ten slotte volgen enkele belangrijke normen uit het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, die weer ten dele hun oorsprong kennen in door de Tweede Kamer aangenomen moties. Deze verschillende bronnen en de belangrijkste hieruit voortvloeiende normen voor de formatie worden hieronder besproken.

### 2.2.1 Grondwet en formele wet

Hoewel staatsrechtelijke verhoudingen primair in de Grondwet geregeld zijn, zwijgt onze geschreven constitutie over de procedure op grond waarvan de verkiezingsuitslag resulteert in een nieuw kabinet: de kabinetsformatie.<sup>29</sup> De Grondwet bevat geen bepalingen die betrekking hebben op de vraag *hoe* kabinetten tot stand komen. Desondanks vormen enkele grondwetsbepalingen wel de achtergrond waartegen de formatie plaatsvindt, doordat zij ervan uitgaan dát er na een korte of lange periode van onderhandelingen (nieuwe) bewindspersonen zijn. Zo bepaalt artikel 43 Gw dat de minister-president en overige ministers bij koninklijk besluit worden benoemd en ontslagen. Datzelfde is voor staatssecretarissen bepaald in artikel 46, lid 1 Gw. Artikel 48 Gw schrijft voor dat de minister-president alle benoemingsbesluiten, inclusief dat van hemzelf, contrasigneert. Het formele einde van de benoemingsprocedure, de beëdiging ten overstaan van de koning, is grondwettelijk geregeld in artikel 49 Gw.

Naast deze procedurele bepalingen zijn er ook enkele grondwetsartikelen die in meer materiële zin beïnvloeden wat het resultaat van het formatieproces moet zijn. In de eerste plaats is dat artikel 53, lid 1 Gw, waarin het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging is vastgelegd. Door dit systeem is in Nederland vrijwel uitgesloten dat één partij voldoende zetels behaalt om alleen een regering te vormen; er moet worden gezocht naar mogelijke

---

<sup>25</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 5.

<sup>26</sup> Geertjes 2021a, p. 608-609.

<sup>27</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 5.

<sup>28</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 6.

<sup>29</sup> Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 493-494 = Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 619.

coalities van partijen die het eens kunnen worden over het te voeren regeringsbeleid.<sup>30</sup> Deze eis geldt niet alleen in de formatiefase, maar in zekere zin ook daarna: de leden van een nieuw kabinet moeten het voldoende eens kunnen worden over het te voeren beleid. Anders valt immers niet te voldoen aan de homogeniteitsregel van artikel 45, lid 3 Gw, die voorschrijft dat de ministerraad de ‘eenheid’ van het ‘algemeen regeringsbeleid’ bevordert.<sup>31</sup>

De Grondwet geeft hiermee slechts in beperkte mate richting aan de kabinetsformatie. De kabinetsformatieprocedure wordt ook niet door wetten in formele zin genormeerd: een formatiewet bestaat naar huidig Nederlands staatsrecht niet.

## 2.2.2 Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer

### 2.2.2.1 Een procedureel kader voor de formatie in het RvOTK

Voor expliciete bepalingen over de procedure tijdens de kabinetsformatie moet elders worden gezocht: in hoofdstuk 11 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Met name de artikelen 11.1 en 11.2 zijn van belang,<sup>32</sup> die achtereenvolgens zien op de aanwijzing van (in)formateurs en de wijze waarop de Kamer hen om inlichtingen kan vragen.<sup>33</sup> De bepalingen werden in het RvOTK opgenomen in 2012, als gevolg van een initiatiefvoorstel van D66-Kamerleden Van der Ham en Schouw.<sup>34</sup> Sindsdien zijn de bepalingen voor de Tweede Kamer het dominante procedurele kader voor het verloop van de kabinetsformatie gaan vormen.<sup>35</sup>

Artikel 11.1 RvOTK bepaalt allereerst (dwingend) dat de nieuwe Tweede Kamer zo snel mogelijk na haar installatie debatteert over de verkiezingsuitslag. Het doel van dat debat is blijkens het eerste lid van het artikel het aanwijzen van een of meer informateurs of formateurs en het vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht. De bepaling verplicht de Kamer ertoe om, als dat doel niet in die eerste vergadering kan worden bereikt, daarover zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering alsnog te besluiten. Als gevolg van een

---

<sup>30</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 6-7; Geertjes 2021a, p. 530.

<sup>31</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 6.

<sup>32</sup> In de literatuur wordt veel verwezen naar de oude artikelen 139a en 139b RvOTK (oud). In deze scriptie wordt de huidige artikelaanduiding, van na de herziening van het RvO in 2021, gehanteerd.

<sup>33</sup> Artikel 11.3 RvOTK, dat ziet op de figuur van controverseelverklaring, blijft hier verder buiten beschouwing.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2010/2011, 32759, nr. 2*. Na 2012 zijn enkele wijzigingen doorgevoerd, maar die hebben de inhoud van de regeling niet fundamenteel gewijzigd. Tussen 2010 en 2012 bevatte het RvOTK een vrijblijvender bepaling: 'In de eerste vergadering na haar verkiezing kan de Kamer beraadslagen om de betekenis van de verkiezingsuitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de kabinetsformatie.' Zie *Kamerstukken II 2009/10, 30698, nr. 9*.

<sup>35</sup> Zoals bijvoorbeeld blijkt uit de gekozen formulering in het 'stappenplan' voor de kabinetsformatie: 'De parlementaire betrokkenheid bij de kabinetsformatie is vastgelegd in de artikelen 139a en 139b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO).' Zie *Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 85, p. 299*.

initiatiefvoorstel van de Kamerleden Omtzigt (zelfstandig/NSC), Eerdmans (JA21) en Dassen (Volt) is sinds 26 oktober 2023 in het tweede lid opgenomen dat de Kamer ‘een termijn’ vaststelt waarbinnen de opdracht moet worden uitgevoerd, die niet kan worden verlengd.<sup>36</sup>

Het derde lid bepaalt dat de Kamer, indien een informateur zijn opdracht binnen de termijn heeft afgerond, in beginsel binnen een week een formatieopdracht vaststelt en een formateur aanwijst. Als een informateur of formateur er niet in slaagt zijn opdracht tijdig tot een succesvol einde te brengen en deze teruggeeft, stelt het vierde lid opnieuw een beginseltermijn van een week om een nieuwe opdracht vast te stellen en een nieuwe (in)formateur aan te wijzen.<sup>37</sup>

Het zesde lid van artikel 11.1 RvOTK verklaart de overige leden van overeenkomstige toepassing als de Kamer na de tussentijdse val van een kabinet wil beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het voeren van het debat is in deze gevallen – waarin (nog) geen Kamerontbinding plaatsvindt – niet verplicht.<sup>38</sup> Het praktisch belang van deze bepaling lijkt beperkt, aangezien sinds 1966 de val van een kabinet altijd is gevolgd door Kamerverkiezingen. De kans dat de Kamer voorafgaand aan nieuwe verkiezingen besluit te beraadslagen over de ‘wenselijkheid of richting’ van de kabinetsformatie is dus niet groot.<sup>39</sup> Een illustratie biedt het debat over de ‘ontstane politieke situatie’ na de val van kabinet-Rutte IV, dat plaatsvond op 10 juli 2023. Toenmalig Kamervoorzitter Vera Bergkamp concludeerde toen kortweg: ‘De Kamer heeft thans geen behoefte aan beraadslaging over een kabinetsformatie voordat er verkiezingen hebben plaatsgevonden.’<sup>40</sup> De termijn waarbinnen een (in)formateur zijn opdracht moet uitvoeren, is in het geval van een kabinetsformatie zonder voorafgaande verkiezingen evenwel gemaximeerd op drie weken.

Artikel 11.2 van het RvOTK bepaalt ten slotte dat de Kamer informateurs en formateurs tijdens de uitvoering van en na afronding van hun opdracht kan uitnodigen om

---

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35980, nr. 9.

<sup>37</sup> Op de mogelijkheid van het teruggeven van een opdracht door een informateur is door onder meer Tjeenk Willink kritiek geuit. Hij stelde in 2006 in een brief aan de Tweede Kamer dat een informateur ‘informeert, ook over wat eventueel niet kan. Hij kan niet mislukken.’ Zie bijlage bij *Kamerstukken II 2006/07*, 30698, nr. 5.

<sup>38</sup> Als Kamerontbinding heeft plaatsgevonden, is het eerste lid van artikel 11.1 RvOTK van toepassing en bestaat dus wel een verplichting tot beraadslaging over de verkiezingsuitslag.

<sup>39</sup> Artikel 11.1 lid 6 RvOTK wijst erop dat de ‘conventie van 1966’ niet daadwerkelijk moet worden aangemerkt als conventie die dus een *verplichting* inhoudt. Zie over andere bezwaren tegen de kwalificatie als conventie: Geertjes 2021a, p. 427-436.

<sup>40</sup> Zie *Kamerstukken II 2022/23*, nr. 104, item 5, p. 40. In 2012 was de gang van zaken vergelijkbaar: Geertjes 2021a, p. 430.

inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie. Bij de formaties van 2012, 2017, 2021 en 2023 is van dit artikel gebruikgemaakt.<sup>41</sup>

#### 2.2.2.2 De ‘achterdeurtjes’ van artikel 11.1 RvOTK

In de evaluaties van recente kabinetsformaties en de staatsrechtelijke literatuur zijn relatief veel woorden gewijd aan artikel 11.1 RvOTK. Het gaat dan vooral over de vermeende ‘achterdeurtjes’ die het artikel zou bevatten, zoals de betrekkelijk indirecte formulering dat het ‘doel’ van aanwijzing van een of meer (in)formateur(s) ‘zo spoedig mogelijk’ moet worden bereikt, waardoor in theorie onbeperkt uitstel mogelijk is.<sup>42</sup> Bovend’Eert, Van Baalen en Van Kessel gaan er in hun evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 zelfs van uit dat het artikel de deur op een kier zet voor de mogelijkheid dat de koning een (in)formateur aanwijst, omdat het artikel de Kamer slechts tot *beraadslaging* verplicht en de Kamer dus niet omtrent aanwijzing van een (in)formateur zou hoeven te besluiten.<sup>43</sup> Bovend’Eert bestempelt deze ‘terugvaloptie’ elders als ‘defect’ in de regeling van de kabinetsformatie in het RvOTK.<sup>44</sup>

Er zijn mijns inziens echter goede redenen om aan te nemen dat artikel 11.1 RvOTK geen dergelijke terugvaloptie bevat. Het eerste lid stelt immers imperatief dat de Kamer *besluit* over het aanwijzen van een (in)formateur en het vaststellen van een opdracht, ook als dat in de eerste vergadering van de nieuwe Kamer niet lukt:

De Kamer beraadslagt na aanvang van een nieuwe zitting zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk na een week, over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de vergadering wordt bereikt, *besluit* de Kamer *daarover* zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering. [curs. F]CvH]

Strikt genomen zou kunnen worden betoogd dat aanwijzing door de koning mogelijk blijft, nu het artikellid niet bepaalt dat de Kamer de (in)formateur zelf *aanwijst*, maar over de

---

<sup>41</sup> Ten aanzien van debatten waarbij de verkenner aanwezig is, merkt de Kamervoorzitter in 2012 op dat het debat plaatsvindt ‘analoog’ aan artikel 139b (huidig: 11.2) RvOTK. In 2017 en 2023 wordt op dezelfde wijze verwezen naar artikel 139a / 11.1 RvOTK. Zie *Handelingen II* 2012/13, nr. 3, item 8, p. 12; *Handelingen II* 2016/17, nr. 60, item 9, p. 1; *Handelingen II* 2023/24, nr. 24, item 3, p. 1. In 2021 ontbrak deze verwijzing, omdat geen regulier debat met de verkenner plaatsvond.

<sup>42</sup> Zie voor een uitgebreide bespreking: Van den Berg 2012b, p. 80. Van hem is ook de term ‘achterdeurtjes’ afkomstig.

<sup>43</sup> Bovend’Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 10. Deze lezing is vervolgens in veel literatuur over de kabinetsformatie herhaald: zie Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 84 en 126 (de evaluatie van de formatie van 2017), Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 470, Bovend’Eert & Kummeling 2024, p. 593 en Bovend’Eert 2020, p. 100-101.

<sup>44</sup> Bovend’Eert 2020, p. 101.

aanwijzing en opdracht een besluit neemt. De Kamer kan in theorie dus ook het besluit nemen om een bepaalde (in)formateur (en diens opdracht) bij de koning voor te dragen, waarmee is voldaan aan het ‘doel’ om een (in)formateur ‘aan te wijzen’.<sup>45</sup> Deze interpretatie zou echter leiden tot een wel heel enge uitleg van het ‘aanwijzen’ door de Kamer, die bovendien haaks staat op de wordingsgeschiedenis van artikel 11.1 RvOTK. Onder meer de toelichting bij het aangenomen amendement-Van Gent, waarmee de huidige, impliciete ‘doel’-formulering in artikel 11.1 RvOTK terecht kwam, laat weinig tot geen ruimte voor het scenario dat de Kamer niet zélf de (in)formateur aanwijst.<sup>46</sup>

‘In onvoorziene gevallen moet er rekening mee worden gehouden dat binnen de in het eerste lid genoemde tijdsspanne nog geen informateur(s) of formateur(s) benoemd kunnen worden, of dat het nog niet mogelijk is de (in)formatieopdracht te formuleren. Echter, zodra dat wél mogelijk is, zal de Kamer overgaan tot het benoemen van één of meer informateurs of formateurs [sic], en hun opdracht formuleren.’ [curs. FJCvH]

Hoewel de waarde van een toelichting bij een amendement niet moet worden overschat, blijkt hieruit duidelijk dat het de bedoeling is geweest vast te leggen dat de Kamer zelf, en niet de koning, ‘zal’, en niet *kan*, overgaan tot het aanwijzen van de (in)formateur(s) en het formuleren van de opdracht. De lezing van Bovend’Eert c.s. overtuigt dus niet. Deze constatering is niet alleen van belang voor een goed begrip van de staatsrechtelijke regels in de informatie- en formatiefase, maar ook voor de vraag in hoeverre het voor de hand ligt de koning weer een rol te geven in de verkenningsfase. Deze kwestie komt in paragraaf 5.5 aan de orde.

### 2.2.3 Kamermoties

Naast het doorvoeren van wijzigingen in het Reglement van Orde heeft de Tweede Kamer in het verleden ook meermaals gegrepen naar het instrument van de motie om de kabinetsformatieprocedure vorm te geven. De bekendste daarvan is zonder twijfel de motie-Kolfschoten uit 1971, waarin de Kamer uitsprak het wenselijk te vinden dat de nieuwe Kamer na de verkiezingen bijeen zou komen om ‘indien deze nieuwe Kamer dit wenst in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het staatshoofd te benoemen kabinetsformateur,

---

<sup>45</sup> Dit scenario – een voordracht van een kandidaat voor het (in)formateurschap door de Kamer aan de koning – doet enigszins denken aan de in de hierna te bespreken motie-Kolfschoten voorziene werkwijze: Van Baalen 2012, p. 22.

<sup>46</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 32759, nr. 8. Voor de stemming zie *Handelingen II* 2011/12, nr. 68, item 13, p. 24. In de toelichting wordt nog gesproken van ‘benoemen’. Als gevolg van een van meerdere gedetailleerde aanbevelingen van de commissie-Bovend’Eert in de evaluatie van de formatie van 2012 wordt sinds 2015 de term ‘aanwijzen’ gebruikt: Bovend’Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 72-74.



die in beginsel de leiding van het door hem te formeren kabinet op zich zal nemen'.<sup>47</sup> Een dergelijk debat heeft slechts eenmaal, in 1971, plaatsgevonden. Hoewel de mogelijkheid voor een debat over de voordracht van een kabinetsformateur aan de koning in 1974 op voorstel van Kolfschoten (KVP) in het Reglement van Orde werd opgenomen, bleef dat artikel ongebruikt.<sup>48</sup> In 1994 verdween de bepaling weer geruisloos uit het RvOTK.<sup>49</sup>

Ondanks het in onbruik raken ervan (voor zover al van gebruik sprake was) werd de bevoegdheid uit de motie-Kolfschoten door de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie van 2012 wel als (nog steeds) bestaand beschouwd. De auteurs schrijven dat de Kamer voor 2012 bij elke formatie over had kunnen gaan tot een debat op grond van deze motie.<sup>50</sup> Dit laat zien dat de Kamer bij motie 'regels' kan scheppen voor de kabinetsformatie en zichzelf bevoegdheden kan toekennen, waarbij niet relevant is of zij ook daadwerkelijk worden gebruikt.<sup>51</sup>

Een tweede bekend geworden motie is de motie-Jurgens-Mateman uit 1993.<sup>52</sup> Met deze motie sprak de Kamer de wens uit om in de opdracht aan informateurs en formateurs een *verplichting* op te nemen om na afloop van hun werkzaamheden beschikbaar zijn voor het 'geven van inlichtingen' aan de Kamer. Ook de inhoud van deze motie werd in 1998 in het RvOTK opgenomen, al werd daar alleen nog gesproken van de *mogelijkheid* om een (in)formateur uit te nodigen.<sup>53</sup> Daarmee is de motie-Jurgens-Mateman de voorloper van het huidige artikel 11.2 RvOTK. De motie bevatte tevens de wens dat termijnen zouden worden verbonden aan de opdrachten van (in)formateur(s). Hoewel die wens volgens Van Baalen sinds 1993 nooit is nageleefd,<sup>54</sup> bestaat over de verplichting daartoe vanaf 2023 in elk geval geen twijfel meer: sinds oktober van dat jaar is in artikel 11.1, lid 2 RvOTK vastgelegd dat in de opdrachten aan de (in)formateur(s) een termijn wordt opgenomen.

Aan deze twee 'mijlpalen' van aangenomen<sup>55</sup> moties over de kabinetsformatie kan vermoedelijk een derde motie worden toegevoegd: in 2023 nam de Tweede Kamer de

<sup>47</sup> *Kamerstukken II 1970/71*, 10993, nr. 9; Van Baalen 2018, p. 57.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 1970/71*, 11213, nr. 3; Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 27; Van Baalen 2018, p. 57.

<sup>49</sup> Zie voor het voorstel hiertoe *Kamerstukken II 1991/92*, 22590, nr. 4, p. 35; Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 28; Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 83.

<sup>50</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 26-27. Vgl. Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 26; Ten Napel, Heine & Veldwijk 2013, p. 307. Een beroep op de motie is sinds de wijziging van het RvOTK in 2012 niet langer zinvol, omdat (onder meer) de bevoegdheid tot het aanwijzen van een formateur toen in het RvO is opgenomen. De motie heeft volgens de commissie-Bovend'Eert in zekere zin zijn werking niet volledig verloren, nu de Tweede Kamervoorzitter bij fracties niet langer nagaat of, maar wel *hoe* het debat over de verkiezingsuitslag voorbereid moet worden: zie Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 16-17.

<sup>51</sup> De bindende kracht van de motie komt nader in paragraaf 2.3 aan bod.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II 1993/94*, 21427, nr. 98.

<sup>53</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 83.

<sup>54</sup> Van Baalen 2018, p. 58.

<sup>55</sup> Een behoorlijk aantal moties werd verworpen of ingetrokken. Zie voor een overzicht t/m 2002: Van Baalen 2003, p. 55-57.

motie-Klaver/Sneller aan, waarin zij zich uitspreekt over de inrichting van het formatieproces.<sup>56</sup> De inhoud van deze motie wordt, omdat deze nauw verbonden is met de debatten die na de kabinetsformatie van 2021 over de verkenningfase zijn gevoerd, nader besproken in hoofdstuk 3.

#### 2.2.4 Ongeschreven staatsrecht: de vertrouwensregel

Het belangrijkste deel van de achtergrond waartegen de kabinetsformatie plaatsvindt, wordt onmiskenbaar gevormd door het ongeschreven staatsrecht, in de vorm van de vertrouwensregel. Op grond van deze regel dient een kabinet af te treden als het niet langer het vertrouwen heeft van een meerderheid in de Tweede Kamer. De vertrouwensregel is aldus negatief geformuleerd: een parlementaire meerderheid hoeft niet uitdrukkelijk het vertrouwen in een kabinet of bewindspersoon uit te spreken, maar als blijkt dat dit niet langer aanwezig is, moet aftreden volgen.<sup>57</sup> Samen met het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, dat hiervoor aan de orde kwam, beïnvloedt deze regel zo wat het resultaat van de kabinetsformatie moet zijn.<sup>58</sup> Een kabinet formeren dat direct na zijn aantreden naar huis wordt gestuurd – zoals voor het laatst gebeurde bij het vijfde kabinet-Colijn, dat zonder enige betrokkenheid van de Tweede Kamer tot stand kwam<sup>59</sup> – zou immers zinloos zijn. Daarom moet de formatie erop gericht zijn een kabinet samen te stellen dat geacht kan worden het vertrouwen te genieten van een Kamermeerderheid.<sup>60</sup> Een kabinetsformatie hoeft om te ‘voldoen’ aan de vertrouwensregel dus niet per se te resulteren in een meerderheidskabinet; ook minderheidskabinetten zijn denkbaar. Het gaat erom of kan worden uitgesloten dat een kabinet na zijn aantreden direct door het parlement naar huis wordt gestuurd.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 229. Voor de stemmingen zie *Handelingen II 2023/24*, nr. 16, item 28, p. 2.

<sup>57</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 338; Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 431 e.v. = Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 545 e.v.

<sup>58</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 6; Geertjes & Van Hout 2023, p. 3296.

<sup>59</sup> Hirsch Ballin 2013, p. 48. Dit kabinet was door Colijn geheel buiten de Tweede Kamer om gevormd en werd bij zijn eerste optreden in de Kamer heengezonden. Sindsdien staat vast dat een kabinet moet kunnen rekenen op de steun van een Kamermeerderheid.

<sup>60</sup> Geertjes 2021a, p. 530.

<sup>61</sup> Daarom zal in de praktijk worden nagegaan of een minderheidskabinet door een Kamermeerderheid wordt geduld. Bij het eerste kabinet-Rutte gebeurde dit door het verzekeren van de gedoogsteun van de PVV aan het kabinet van VVD en CDA.

### 2.2.5 Gewoonten en conventies

Zoals eerder benoemd wordt de kabinetsformatie met name beheerst door staatkundige gewoonten die zich in de loop der tijd hebben ontwikkeld. Deze praktijken geven de bij het formatieproces betrokken actoren houvast, doordat ze formatie na formatie op min of meer dezelfde wijze worden nagevolgd. Hierbij kan worden gedacht aan het na de verkiezingen raadplegen van alle fractievoorzitters van de nieuw verkozen Kamer, zoals dat tot 2012 door het staatshoofd en thans (alleen) door de verkenner wordt gedaan.<sup>62</sup> Eveneens was het een gewoonte dat de koningin na de verkiezingen de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State consulteerde.<sup>63</sup>

Zoals hierna zal blijken, kunnen deze praktijken niet als regels van ongeschreven staatsrecht worden aangemerkt.<sup>64</sup> Toch lijkt de mogelijkheid dat van deze praktijken afgeweken wordt, vooral een theoretische: toen de kabinetsformatie nog onder regie van de koningin plaatsvond, was het zeer onwaarschijnlijk dat zij de genoemde adviseurs niet zou consulteren. Zo is het vandaag de dag niet goed denkbaar dat de verkenner niet *alle* fractievoorzitters raadpleegt.<sup>65</sup> Daarmee rijst de vraag in hoeverre een bepaalde gang van zaken, die bij opeenvolgende formaties stevast navolging vindt, kan worden aangemerkt als juridisch bindende regel of conventie.<sup>66</sup> In dit kader werkt complicerend dat het conventiebegrip in parlementair-historische literatuur niet in (zuiver) juridische zin wordt gebruikt, maar vaak als overkoepelende term voor ‘tradities, gewoonten en conventies’, zoals Van Baalen en Van Kessel doen.<sup>67</sup> Geertjes wijst erop dat hierdoor de precieze betekenis van het conventiebegrip onduidelijk blijft – en dus ook of een bepaalde praktijk een juridisch karakter heeft.<sup>68</sup>

Daarom moet nader worden bezien onder welke voorwaarden gesproken kan worden van een conventie. Ook voor het ongeschreven staatsrecht, de Grondwet, het Reglement van Orde en Kamermoties wordt in de volgende paragraaf besproken hoe en in welke mate de daaruit voortvloeiende normen de betrokken actoren binden en in hoeverre afwijking

---

<sup>62</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 45 e.v.

<sup>63</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 37 e.v.; Geertjes 2021a, p. 536-542. Na 2012 is niet langer sprake van adviseren meer wel informeren van de koning door – naast de verkenner en (in)formateurs – beide Kamervoorzitters en de vicepresident. Dat gebeurde bijvoorbeeld in 2021: Van Baalen e.a. 2023, p. 109-112. Zie over adviseren vs. informeren door de vicepresident en de Eerste Kamervoorzitter: Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 88-89.

<sup>64</sup> Zie par. 2.3.4 en 2.3.5.

<sup>65</sup> Uiteraard behoudens de mogelijkheid dat een fractievoorzitter zelf niet ingaat op de uitnodiging van de verkenner, zoals Van Baarle (DENK) in 2023 deed: zie het eindverslag van verkenner Plasterk (PvdA) als bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 4, p. 1.

<sup>66</sup> De vraag of een conventie juridisch bindend kan zijn, komt in paragraaf 2.3.4 aan de orde.

<sup>67</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 9.

<sup>68</sup> Geertjes 2021a, p. 5.

mogelijk is. Dit is in de eerste plaats van belang om te begrijpen of en hoe de kabinetsformatie naar huidig recht is genormeerd, maar ook voor de beoordeling van eventuele nieuwe regels voor de verkenningfase.

### 2.3 Rechtskarakter, binding aan en afwijking van staatsrechtelijke normen

#### 2.3.1 *Het bijzondere karakter van normen in het politieke staatsrecht*

Voordat aan behandeling van de precieze juridische status en het bindende karakter van de bovengenoemde instrumenten kan worden toegekomen, is het van belang te beseffen dat de waarde van een ontleding daarvan relatief is, gelet op de aard van het Nederlandse politieke staatsrecht.<sup>69</sup> Elzinga heeft in dit kader in zijn oratie gewezen op drie aspecten die het Nederlandse politieke staatsrecht kenmerken.

In de eerste plaats gaat het om de veelvoorkomende ‘directe samenvallende of identiteit van rechtsactoren’, waarmee hij bedoelt dat de constitutionele actoren, zoals regering en parlement, een norm vaststellen die zich richt tot diezelfde constitutionele actoren. Regering en parlement bepalen ‘zowel in rechte als in feite’ hoe de staatsrechtelijke verhouding tussen hen eruitziet.<sup>70</sup> Dat zou ook gelden voor eventuele regels over de verkenningfase: ook hier gaat het om regels vastgesteld door de Tweede Kamer (eventueel samen met de regering) die zich grotendeels tot diezelfde actoren richten.

Het tweede aspect bestaat erin dat ons land geen constitutionele rechter kent die de (meeste) normen die in politieke verhoudingen gelden kan handhaven en conflicten tussen organen kan beslechten. Ook wanneer een beroep op de rechter niet wordt verhinderd door het toetsingsverbod van artikel 120 Gw en in theorie dus mogelijk is, vindt dit in de praktijk vaak niet plaats.<sup>71</sup> Het zijn daarom de staatsinstellingen zelf die het staatsrecht toepassen, interpreteren en handhaven.<sup>72</sup> Dat geldt zowel voor juridisch ‘harde’ regels van geschreven staatsrecht als voor regels van ongeschreven staatsrecht en nog ‘zachtere’ conventies. Ook bepalingen van geschreven staatsrecht zijn aan (veranderende) interpretatie onderhevig en voor hun precieze afbakening en naleving afhankelijk van staatsrechtelijke actoren zelf.<sup>73</sup> Ook *ongeschreven* staatsrecht is in de praktijk niet altijd harder dan een conventie.<sup>74</sup>

---

<sup>69</sup> Zie hierover uitgebreider Elzinga 2020, met name p. 15-19.

<sup>70</sup> Elzinga 2020, p. 16.

<sup>71</sup> Elzinga 2020, p. 16.

<sup>72</sup> Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 189. Vgl. ook Schutgens 2011, p. 13; Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 23-24 ≈ Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 35-36.

<sup>73</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 612-613.

<sup>74</sup> Verhey 2014, p. 9, die op zijn beurt naar A.M. Donner verwijst. Vgl. ook Verhey 2016, p. 154.

Geertjes stelt dat daarom ten aanzien van hun bindendheid geen principieel onderscheid te maken valt tussen geschreven en ongeschreven staatsrechtelijke regels.<sup>75</sup>

Deze constatering heeft gevolgen voor de *onderlinge* verhouding van geschreven regels. Hoewel ook in het (politieke) staatsrecht onmiskenbaar een normenhiërarchie bestaat, op grond waarvan bijvoorbeeld grondwettelijke normen boven bepalingen uit het Reglement van Orde<sup>76</sup> gaan, hangt de verwezenlijking van die hiërarchie grotendeels af van de mate waarin de betrokken actoren de noodzaak daartoe zien. Anders verwoord: de normatieve overtuiging van de betrokken actoren over welke regel voorrang *heeft*, bepaalt welke regel voorrang *krijgt*. Hoewel aannemelijk is dat regering en parlement meer moeite zouden hebben met het niet-naleven van de Grondwet dan het veronachtzamen van het RvOTK, is dat geen vaststaand feit.<sup>77</sup> In het (theoretische) geval dat in het RvOTK een norm zou worden opgenomen die evident in strijd zou zijn met de Grondwet, kán een Tweede Kamermeerderheid ervoor kiezen om desondanks voorrang te verlenen aan de lagere norm uit het RvOTK.<sup>78</sup> Dit leidt ertoe dat, anders dan buiten het politieke staatsrecht, de betekenis van het voor een norm gekozen ‘regelniveau’ relatief is.<sup>79</sup>

Als derde en laatste aspect wijst Elzinga op de ‘betrekkelijke onvolledigheid en openheid’ van het staatsrechtelijke bestel.<sup>80</sup> Bepalingen in de Grondwet en de wet trekken vooral uiterste grenzen, maar laten voor het overige veel ruimte aan de politieke praktijk. Deze onvolledigheid en openheid blijken misschien wel het beste uit het ontbreken van normen over het formatieproces en de ontwikkeling van gebruiken en conventies die daardoor mogelijk is geworden, zoals in paragraaf 2.2 al werd benoemd. Ook als er wél geschreven bepalingen in de (Grond)wet zijn opgenomen, is het door hun open en sobere formulering echter vaak niet goed mogelijk om precies vast te stellen welke verplichtingen daaruit voortvloeien. Gelet op het feit dat normen in de (Grond)wet deel uitmaken van een groter systeem, is het vaststellen van die verplichtingen bij dit type normen wel gemakkelijker dan in het ongeschreven staatsrecht of bij conventies.<sup>81</sup> In navolging van Geertjes moet aan dit kenmerk van het politieke staatsrecht de conclusie worden

---

<sup>75</sup> Geertjes 2022a, p. 322.

<sup>76</sup> Ik laat hier bewust buiten beschouwing of de normen uit het RvOTK ook als *rechtsregels* moeten worden aangemerkt.

<sup>77</sup> Hiertoe zou empirisch onderzoek moeten worden verricht naar de vraag of Kamerleden inderdaad een hogere drempel ervaren bij afwijking van de Grondwet dan bij een voorschrift uit het RvOTK. Een aanknopingspunt voor dergelijk onderzoek kan wellicht worden gevonden in But 2023.

<sup>78</sup> Dat dit ongetwijfeld tot kritiek vanuit de wetenschap en samenleving zou leiden, laat ik hier buiten beschouwing.

<sup>79</sup> Er zijn echter wel andere factoren die aanleiding kunnen geven voor een bepaald regelniveau te kiezen, zoals de mogelijkheid tot externe binding; zie nader hoofdstuk 6.

<sup>80</sup> Elzinga 2020, p. 17.

<sup>81</sup> Geertjes 2021a, p. 360-361.

verbonden dat het maar beperkt mogelijk is om te spreken van ‘afwijking’ van een norm, ook als die in een wet in formele zin of de Grondwet is opgenomen. Daarvoor moet immers eerst duidelijk zijn welke verplichtingen precies uit de norm voortvloeien.<sup>82</sup>

### 2.3.2 Grondwet en wetten in formele zin

Na deze bespreking van de aard van het politieke staatsrecht kan worden volstaan met een korte behandeling van de wijze waarop (grond)wettelijke normen binden. Het feit dat normen uit de Grondwet en wetten in formele zin juridisch bindend zijn voor regering en parlement – net als aan ieder ander aan wie rechten en plichten worden toegekend – behoeft geen nader betoog. Wel is het van belang te herhalen dat van bepalingen die politieke verhoudingen reguleren vaker niet dan wel eenduidig is vast te stellen waartoe zij precies verplichten.

Zolang zij geen expliciete afwijkingsmogelijkheid bevatten, is afwijking van de Grondwet en wetten in formele zin niet mogelijk. In het licht wat hiervoor al is besproken over het bijzondere karakter van het politieke staatsrecht moet hierop, met name ten aanzien van de Grondwet, echter een belangrijke nuancering worden aangebracht. Zo toont Geertjes in zijn proefschrift aan dat grondwetsbepalingen in het politieke staatsrecht onder invloed van veranderde machtsverhoudingen in de praktijk van betekenis kunnen veranderen of niet langer nageleefd kunnen worden.<sup>83</sup> Eerder concludeerde Van der Hoeven in dit kader al dat de Grondwet niet de politieke verhoudingen bepaalt, maar de politieke verhoudingen de toepassing en interpretatie van de Grondwet.<sup>84</sup> Een goede illustratie hiervan bieden de reeds in paragraaf 2.2.1 besproken bepalingen over de benoeming en het ontslag van ministers. Tot 1983 bepaalde de Grondwet nog dat de koning de bevoegdheid had om ministers ‘naar welgevallen’ te ontslaan, terwijl hun aanblijven in werkelijkheid al lang afhankelijk was van de steun van het parlement.<sup>85</sup>

De betrokken staatsinstellingen kunnen dus een grondwettelijke norm (geleidelijk) anders gaan toepassen of concluderen dat deze niet langer van betekenis is. Er is dan, zoals hiervoor besproken, geen constitutionele rechter om dit handelen ongrondwettelijk te verklaren. Als de veranderde toepassing evident ingaat tegen de bewoordingen van de grondwetsbepaling, leidt die veranderde toepassing er echter niet toe dat de grondwettelijke norm zijn status als juridisch bindende regel verliest; in plaats daarvan derogeert een regel van ongeschreven staatsrecht (of een conventie) aan de

---

<sup>82</sup> Geertjes 2022a, p. 322.

<sup>83</sup> Geertjes 2022a, p. 318-319.

<sup>84</sup> Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 189. Zie voor een uitgebreide bespreking van Van der Hoevens opvatting en de daarop geuite kritiek: Geertjes 2021a, p. 302 e.v.

<sup>85</sup> Geertjes 2021a, p. 608, 224. Voor de betreffende bepaling: zie art. 86, lid 2 Grondwet 1972.

grondwetsbepaling, waardoor die bepaling effectief wordt ‘overruled’.<sup>86</sup> De vertrouwensregel biedt hiervan een voorbeeld.<sup>87</sup> Ook bij interpretatievragen is er voor de rechter geen rol weggelegd. Wanneer de precieze betekenis van een grondwetsbepaling in het politieke staatsrecht niet is vast te stellen, komt uiteindelijk in het samenspel tussen regering en parlement vast te staan wat de reikwijdte van de bepaling (op een bepaald moment) is en of van een schending sprake is.

### 2.3.3 *Reglement van Orde van de Tweede Kamer*

Zoals in paragraaf 2.2.2 aan de orde kwam, is het RvOTK naar huidig recht de belangrijkste ‘rechtsbron’ voor de kabinetsformatieprocedure. Op deze plaats dient daarom te worden stilgestaan bij de wijze waarop de normen uit het RvOTK binden en in welke mate afwijking daarvan mogelijk is.

In de literatuur wordt breed de opvatting gedeeld dat het RvOTK als regeling slechts interne werking heeft, zodat de bepalingen alleen Kamerleden en organen van de Kamer kunnen binden.<sup>88</sup> Aangezien het Reglement ook door de Kamer zelf wordt vastgesteld, is sprake van een vorm van zelfbinding. De (tijdelijk) Kamervoorzitter ziet er op grond van artikel 3.2 sub b (jo. artikel 3.3, lid 3) RvOTK op toe dat het Reglement ook daadwerkelijk door Kamerleden wordt nageleefd.

Bovend’Eert en Kummeling gaan ervan uit dat het RvOTK vanwege zijn interne werking zonder nadere (grond)wettelijke grondslag geen rechtsplichten kan opleggen aan bijvoorbeeld een minister.<sup>89</sup> Dit ligt evident anders voor de Grondwet en wetten in formele zin, die wel externe werking hebben. Eveneens anders dan de (Grond)wet bevat het RvOTK wel de mogelijkheid tot een afwijking van daarin opgenomen bepalingen. Daarvoor is op

---

<sup>86</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 619-620. Geertjes noemt hier de benoemingswijze van staatssecretarissen als voorbeeld. Vgl. op dat punt ook Geertjes 2022b, p. 281-291. Voor de eisen die Geertjes aan het aannemen van een aan de Grondwet derogerende regel van ongeschreven staatsrecht stelt, zie Geertjes 2021a, p. 359-360.

<sup>87</sup> Elzinga 2003, p. 13. Bovend’Eert heeft deze opvatting bestreden door te stellen dat de grondwetgever in 1983 het bestaan de vertrouwensregel heeft erkend: Bovend’Eert & Kummeling 2024, p. 34, noot 100. Sindsdien die grondwetsherziening is inderdaad geen sprake meer van aan de Grondwet derogerend staatsrecht. Elders betoogt de auteur dat de woorden ‘naar welgevallen’ slechts uitdrukken dat voor ministers geen specifieke ontslaggronden golden en dat de vertrouwensregel daarom ook voor 1983 niet aan de tekst van de Grondwet zou derogeren: Bovend’Eert 2020, p. 88. Zie voor een weerlegging daarvan Geertjes 2021a, p. 274-275.

<sup>88</sup> Bovend’Eert 2016, p. 118; Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 20 = Bovend’Eert & Kummeling 2024, p. 30; De Graaf 2019b, p. 238; Geertjes 2021a, p. 513, 558; Janse de Jonge 2021, p. 765. (Enigszins) anders: Hagelstein 1991, p. 77 e.v.

<sup>89</sup> Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 20-21 = Bovend’Eert & Kummeling 2024, p. 30-31. De auteurs karakteriseren het huidige artikel 12.2 lid 1 RvOTK (het oude art. 135 RvOTK), dat een minister verplicht de voorzitter te informeren als hij een schriftelijke vraag niet binnen drie weken kan beantwoorden, dan ook als een ‘vrome wens’ zonder rechtskarakter. Geertjes spreekt van ‘zelfbinding’ van ministers aan een informele gedragsregel: Geertjes 2021a, p. 516.



grond van artikel 16.3 sub a RvOTK unanimititeit vereist; een gewone meerderheid is voldoende is om het Reglement te wijzigen. In theorie zou een Kamermeerderheid dus kunnen besluiten om het Reglement zodanig te wijzigen dat voortaan weer de ‘oude’ formatieprocedure van voor 2012 wordt gevolgd.<sup>90</sup>

Het ontbreken van bindende werking van het RvOTK jegens anderen dan de Kamer zelf heeft geleid tot kritiek op het daarin opnemen van bepalingen omtrent de kabinetsformatie. Hoewel het RvOTK intern werkt, heeft het overnemen van de ‘regie’ in de kabinetsformatie door het opnemen van hoofdstuk 11 in het Reglement *de facto* immers ook de positie van de koning, Eerste Kamer en Raad van State in het formatieproces beïnvloed. Deze kritiek wordt uitgebreider besproken in paragraaf 6.4.

Op deze plaats volstaat het te noemen dat dit bezwaar tegen het RvOTK volgens Geertjes moet worden gerelativeerd. Hij meent – mede in het licht van de vrij soepele wijzigingsmogelijkheden – dat de procedure van artikel 11.1 RvOTK niet zozeer vanwege zijn (interne) binding jegens de Kamer, maar vanwege daaruit voortvloeiende conventies wordt nageleefd. Op deze conventies kunnen andere organen dan de Tweede Kamer, zoals de koning en de Eerste Kamer, wel degelijk invloed uitoefenen.<sup>91</sup> Dat de procedure uit het RvOTK feitelijk al bij vier kabinetsformaties is gevolgd – en andere organen de naleving van deze conventie dus niet hebben beïnvloed – valt terug te voeren op het feit dat zij zich daar (al dan niet met tegenzin) bij hebben neergelegd.<sup>92</sup> Gelet op dit standpunt is een nadere bespreking van de bindende werking van conventies geboden.

#### 2.3.4 Conventies

Over het bindende karakter van bovengenoemde conventies, die in de kabinetsformatie een grote rol spelen, bestaat in de staatsrechtelijke literatuur veel debat. Grofweg zijn daarbij twee opvattingen te onderscheiden: enerzijds zijn er auteurs zoals Geertjes en Verhey, die menen dat conventies weliswaar geen rechtsregels zijn, maar wel normatief (en in zoverre bindend) zijn.<sup>93</sup> Anderzijds wordt door onder anderen Bovend’Eert en Kummeling bepleit dat conventies vooral praktijken inhouden. Zij stellen dat van een echte binding aan conventies geen sprake is, omdat regering en parlement te allen tijde van een conventie kunnen afwijken of deze kunnen afschaffen.<sup>94</sup> Volgens Kummeling zijn

---

<sup>90</sup> Geertjes 2021a, p. 558.

<sup>91</sup> Geertjes 2021a, p. 558-559.

<sup>92</sup> Tot dezelfde conclusie komt, zij het niet in het kader van het conventiebegrip, Hirsch Ballin 2013, p. 55.

<sup>93</sup> Vgl. Verhey 2014; Verhey 2016, p. 155.

<sup>94</sup> Bovend’Eert & Kummeling 2017, p. 22-23 = Bovend’Eert & Kummeling 2024, p. 34.

conventies, buiten een vorm van zelfbinding, niet bindend en mogen ze daarom niet te veel ‘in het domein van het recht’ worden getrokken.<sup>95</sup>

Geertjes stelt hier in zijn proefschrift het duidelijkste tegenover dat conventies wel degelijk bindend zijn. Volgens hem zijn conventies ‘binnen de grenzen van het staatsrecht geldende informele gedragsregels’ die een verplichting vormen ‘voor de betrokken ambten binnen en tussen regering en parlement’ op basis van ‘een daartoe strekkende, bij die ambten bestaande (dus los van de persoonlijke opvattingen van de ambtsdragers), overtuiging’.<sup>96</sup> Geertjes neemt daarbij afzonderlijke conventies niet als regels van ongeschreven staatsrecht aan, maar introduceert in plaats daarvan een secundaire regel van ongeschreven staatsrecht, die bepaalt wanneer afwijking van een conventie mogelijk is.<sup>97</sup> Deze regel houdt in dat afwijking van een constitutionele conventie als *inconstitutioneel* moet worden beschouwd, tenzij (i) alle betrokken organen met die afwijking instemmen of de afwijking in het licht van (heel) bijzondere omstandigheden kan worden gerechtvaardigd en (ii) de afwijking in het licht van de overige normen van het staatsrecht niet onaanvaardbaar is.<sup>98</sup> Geertjes’ theorie gaat er dus, anders dan de heersende leer omtrent het aannemen van ongeschreven staatsrecht die hierna aan bod komt, van uit dat een norm zijn bindende karakter niet per definitie verliest door afwijking mogelijk te maken.<sup>99</sup>

In deze scriptie kan en hoeft geen definitief oordeel te worden gegeven over de vraag of constitutionele conventies inderdaad kunnen binden over de band van de ongeschreven erkenningsregel zoals Geertjes die voorstelt. In hoofdstuk 6 wordt gezien op welk ‘regelniveau’ eventuele nieuwe regels voor de verkenningfase het beste hun plaats zouden kunnen krijgen. Daar zal de lezer die niet overtuigd is van de bindende kracht van conventies simpelweg kunnen concluderen dat zij geen alternatief voor reglementering kunnen vormen en dat van het RvOTK echt alleen interne werking kan uitgaan. In het vervolg zal ik de theorie van Geertjes echter wel gebruiken, aangezien deze mijns inziens het beste recht doet aan de feitelijke werkelijkheid in het politieke proces. Zoals in hoofdstuk 3 zal blijken, zijn ook in het proces van kabinetsformatie normen te onderscheiden die gelet op hun flexibiliteit op zichzelf geen regels van ongeschreven staatsrecht kunnen zijn, maar die méér zijn dan loutere praktijk. Het conventiebegrip zoals door Geertjes uiteengezet biedt een mogelijkheid om die normen te plaatsen en begrijpen binnen de grenzen van het staatsrecht.

---

<sup>95</sup> Kummeling 2016, p. 71-78.

<sup>96</sup> Geertjes 2021a, p. 607.

<sup>97</sup> Geertjes 2021a, p. 366. De term ‘secundaire regel’ voor de erkenningsregel ontleent Geertjes aan H.L.A. Hart.

<sup>98</sup> Geertjes 2021a, p. 363.

<sup>99</sup> Zie voor een beknopte weergave Geertjes 2021a, p. 609-610.

### 2.3.5 Ongeschreven staatsrecht

Hiervoor kwam aan bod dat in elk geval de vertrouwensregel tot het ongeschreven staatsrecht behoort en dat constitutionele conventies niet als afzonderlijke regels van ongeschreven staatsrecht kunnen worden aangenomen. Daarom moet op deze plaats kort worden ingegaan op de voorwaarden voor het aannemen van ongeschreven staatsrecht. Daarbij is allereerst (opnieuw) van belang dat ook het ongeschreven staatsrecht door de betrokken actoren wordt geïnterpreteerd en gehandhaafd, zodat het uiteindelijke oordeel over welke regels tot het ongeschreven staatsrecht behoren, door regering en parlement wordt geveld.<sup>100</sup>

Voor het aannemen van ongeschreven staatsrecht heeft Dölle in 1988 een ‘heersende leer’ geconstrueerd op basis van een inventarisatie van de Nederlandse staatsrechtelijke literatuur. Kort samengevat komt die erop neer dat voor het aannemen van een bepaalde praktijk als een regel van ongeschreven staatsrecht sprake moet zijn van (1) een gewoonte, waarbij sommige schrijvers een of enkele precedentes voldoende achten, en (2) de algemene rechtsovertuiging dat naleving van deze gewoonte rechtens noodzakelijk is.<sup>101</sup>

Door auteurs als Donner en Kortmann is deze laatste eis nader kwalitatief aangescherpt. Donner stelde dat de regel van ongeschreven staatsrecht ‘noodzakelijk moet zijn voor het in stand houden van de staat als besluitvaardige en bewakende handelingseenheid’.<sup>102</sup> Kortmann en zijn bewerkers menen dat naleving van de regel nodig moet zijn ‘voor de coherentie van het rechtsstelsel en de bestendigheid van het staatsbestuur’.<sup>103</sup> Ik meen dat deze eisen vanwege hun onbepaaldheid en daardoor geringe onderscheidend vermogen weinig toevoegen.<sup>104</sup>

Maar weinig regels kunnen voldoen aan de strenge rechtszekerheidseisen die deze zogenaamde ‘terughoudende benadering’ stelt.<sup>105</sup> Doorgaans wordt gesteld dat als gevolg hiervan alleen de vertrouwensregel en de conventie van 1868 als regels van ongeschreven staatsrecht kunnen worden aangemerkt.<sup>106</sup>

Elzinga hanteert daarentegen een meer gedifferentieerde benadering. Hij meent dat aan ongeschreven regels die afwijken van het geschreven staatsrecht hogere kwantitatieve eisen moeten worden gesteld – een *algemene* rechtsovertuiging – dan aan regels die geen contra-

---

<sup>100</sup> Vgl. Van der Pot/Elzinga, Hoogers & De Lange 2014, p. 189.

<sup>101</sup> Dölle 1988, p. 43.

<sup>102</sup> Van der Pot/Donner 1983, p. 163.

<sup>103</sup> Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 156-157, 28.

<sup>104</sup> Vgl. Van der Pot/Elzinga, Hoogers & De Lange 2014, p. 190-191.

<sup>105</sup> Van der Pot/Elzinga, Hoogers & De Lange 2014, p. 191; Geertjes 2021a, p. 294.

<sup>106</sup> Vgl. Dölle 1988, p. 43; Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021, p. 29; Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 32-33. De conventie van 1868 houdt in dat de regering de Tweede Kamer niet tweemaal vanwege hetzelfde feit kan ontbinden. Deze conventie laat ik verder buiten beschouwing.

legemkarakter bezitten en juist de ruimte invullen die de Grondwet of de wet openlaat. Voor de kwalificatie van deze normen als ongeschreven staatsrecht volstaat in Elzinga's benadering een rechtsovertuiging bij een (ruime) parlementaire meerderheid.<sup>107</sup>

Geertjes meent dat ook deze gedifferentieerde benadering niet volstaat, omdat deze er (impliciet) van uitgaat dat een ongeschreven, bindende norm 'een statisch karakter' heeft en zo geen recht kan doen aan de 'veranderlijkheid van het politieke leven'.<sup>108</sup> Afzonderlijke conventies kunnen volgens hem echter ook niet goed als aparte regels van ongeschreven staatsrecht worden aangenomen, aangezien onvoldoende precies is vast te stellen waartoe een conventie de betrokken actoren verplicht. Hierdoor kan niet worden voldaan aan de rechtszekerheidseis die bij het aannemen van ongeschreven staatsrecht een centrale rol speelt.<sup>109</sup> Daarom moet de gelding van constitutionele conventies volgens Geertjes worden bepaald door de hiervoor besproken erkenningsregel, die wél aan de eis van rechtszekerheid voldoet.<sup>110</sup>

### 2.3.6 Moties

Aan het slot van dit hoofdstuk moet nog worden ingegaan op het rechtskarakter van moties, waarin de Kamer doorgaans een uitspraak doet of een verzoek aan de regering richt. Op de motie van wantrouwen na zijn moties in de reguliere verhouding tussen regering en parlement niet juridisch bindend.<sup>111</sup> Zij kunnen ook niet buiten die verhouding treden.<sup>112</sup> Het is ondenkbaar dat de Tweede Kamer bij motie de koning of de Eerste Kamer zou kunnen *binden*.<sup>113</sup>

Hiervoor kwam in paragraaf 2.2.3 aan al aan bod dat de Tweede Kamer met de motie-Kolfschoten haar eigen rol in het kabinetsformatieproces heeft willen wijzigen. De 'bevoegdheid' tot het voordragen van een te benoemen formateur bij de koning(in) heeft tot 2012 nog op grond van deze motie bestaan. Formeel zou bij een succesvolle voordracht de positie van de koning(in) niet zijn veranderd, aangezien het tot 2012 de koning(in) was die de (in)formateur benoemde en dat na de motie-Kolfschoten bleef doen. Desalniettemin

---

<sup>107</sup> Elzinga 2003, p. 13-14. De benadering van Elzinga heeft in de staatsrechtwetenschap niet of nauwelijks navolging gekregen. Eerder wees Elzinga in dit kader ook nog op regels in de intern-parlementaire sfeer: zie Elzinga & Wisse 1988, p. 65-71. De term 'gedifferentieerde benadering' komt van Geertjes 2021a, p. 291.

<sup>108</sup> Geertjes 2021a, p. 364.

<sup>109</sup> Geertjes 2021a, p. 366.

<sup>110</sup> Geertjes 2021a, p. 366-367.

<sup>111</sup> Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 366, 370 = Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 467, 472.

<sup>112</sup> Er bestaan uiteraard wel moties waarin de Kamer slechts een wens of oordeel uitspreekt of zich richt tot 'zichzelf', bijvoorbeeld door een verzoek te doen aan de Kamervoorzitter of een commissie.

<sup>113</sup> Of de Tweede Kamer wel een 'beroep' kan doen op de Eerste Kamer om iets te doen of te laten, zoals de oorspronkelijke motie-Yeşilgöz-Zegerius c.s. (*Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 7), laat ik hier buiten beschouwing.

zou het staatshoofd een bij Kamermeerderheid gedane voordracht niet hebben kunnen negeren. In dat licht lijkt het bijzonder dat op het opnemen van formatieregels in het RvOTK in de recente literatuur wel kritiek is geuit, maar de motie-Kolfschoten tegelijkertijd wordt genoemd als legitiem middel waarmee de Kamer het initiatief in de kabinetsformatie had kunnen nemen.<sup>114</sup> Beide instrumenten zijn immers ‘intern werkend’ en als zodanig niet in staat de positie van andere organen, zoals de koning, te beïnvloeden.

Toch zijn er twee mogelijke verklaringen voor het verschil. In de eerste plaats kan worden gewezen op de verklaring dat de koning(in) niet op basis van de motie-Kolfschoten, maar op basis van de daaruit voortvloeiende *conventie* gehouden zou zijn geweest de voorgedragen formateur te benoemen. Deze redenering gaat, zoals hiervoor benoemd, echter ook op voor het RvOTK. De tweede verklaring houdt in dat de motie-Kolfschoten materieel gezien geen verandering bracht in de positie van het staatshoofd: er bestond immers ook vóór de motie al de, met de vertrouwensregel samenhangende, conventie dat de koning(in) bij het benoemen van een (in)formateur de door een meerderheid van fractievoorzitters uitgebrachte adviezen diende te volgen.<sup>115</sup> De opname van artikel 11.1 in het RvOTK behelsde wel een duidelijke wijziging van de positie van de koning(in): (in)formateurs werden niet langer door het staatshoofd, maar door de Tweede Kamer aangewezen.

## 2.4 Slot

In dit hoofdstuk stond de wijze waarop het staatsrecht de kabinetsformatie normeert centraal. Daarbij is gebleken dat voor het geschreven staatsrecht maar een bescheiden invloed is weggelegd, aangezien uit de Grondwet slechts volgt dat aan het einde van de formatie nieuwe bewindspersonen moeten worden beëdigd en Nederland geen formatiewet kent. Deze door het positieve staatsrecht opengelaten ruimte is opgevuld door het ongeschreven staatsrecht, conventies en vaste gewoontes, die zodoende een grote rol spelen in de kabinetsformatie. Het (wel) grondwettelijk vastgelegde stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de ongeschreven vertrouwensregel beïnvloeden in hoge mate het doel van het formatieproces: het samenbrengen van een coalitie om zo een nieuw kabinet te vormen dat geacht kan worden de steun van een Kamermeerderheid te genieten. Het belangrijkste procedurele kader voor de formatieprocedure ligt sinds 2012 vast in hoofdstuk 11 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, op grond waarvan (in)formateurs niet langer door de koning, maar door de Tweede Kamer zelf worden

---

<sup>114</sup> *Kamerstukken II* 1999/2000, 27049, nr. 1, p. 4.

<sup>115</sup> Vgl. Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 125.

benoemd. Daarnaast heeft de Kamer in het (recente) verleden ook moties gebruikt om haar eigen rol in het formatieproces te veranderen of vast te leggen.

Normen omtrent de kabinetsformatie zijn dus in een veelheid aan (rechts)bronnen te vinden. Uit de paragraaf over de bijzondere aard van normen in het politieke staatsrecht bleek echter dat het 'regelniveau' van eventuele normen voor de verkenningsfase vooral relevant is voor de vraag of een norm ook anderen dan de Kamer kan binden en dus externe werking heeft. Voor zover het gaat om naleving door de Kamer zelf is van relatief belang of normen in de Grondwet, de wet, het RvOTK of een motie zijn neergelegd. In de interne verhouding tussen Kamer en regering of binnen de Kamer geldt immers dat de betrokken organen zelf de normen interpreteren, toepassen en handhaven. Daarom valt hier geen principiële onderscheid te maken tussen (verschillende niveaus van) geschreven staatsrecht en ongeschreven staatsrecht.

Voordat deze conclusies kunnen worden toegepast op de vorming van mogelijke regels voor de verkenningsfase, moet eerst worden bezien wat deze fase in de kabinetsformatie precies inhoudt, in hoeverre deze staatsrechtelijk is genormeerd en wat ten aanzien van deze aspecten nog onduidelijk is. Die vragen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

## De verkenningsfase in de kabinetsformatie

### 3.1 Inleiding

Na de bespreking van de manier waarop het staatsrecht in algemene zin de kabinetsformatie normeert, kan in dit hoofdstuk nader worden ingegaan op de plaats die de verkenningsfase binnen het formatieproces inneemt. Daartoe zal in paragraaf 3.2 eerst in grote lijnen worden ingegaan op de historische ontwikkeling van de figuur van een ‘verkenner’ in de kabinetsformatie. Daarna komen bij wijze van eerste afbakening de functies die de verkenningsfase in het geheel van de kabinetsformatie vervult aan bod. Vervolgens wordt de vraag beantwoord in hoeverre de verkenningsfase wordt genormeerd door het RvOTK en welke constitutionele conventies ten aanzien van dit deel van het formatieproces te onderscheiden zijn. Het grootste deel van dit hoofdstuk bestaat uit een poging om aan de hand van de verkenningsfase in de kabinetsformatie van 2021/2022 en de daarover gevoerde debatten in kaart te brengen in hoeverre de verkenningsfase valt af te bakenen, hoe dat tot op heden is gebeurd en welke onduidelijkheden blijven bestaan. Daarmee vormt dit hoofdstuk de opmaat naar het bespreken van het nut en de noodzaak van reglementering van de verkenningsfase in hoofdstuk 4. Ik sluit dit hoofdstuk af met enkele conclusies.

### 3.2 Historische ontwikkeling van de verkenner

Het is niet mogelijk de plaats van de verkenningsfase binnen het formatieproces te begrijpen zonder enige kennis van de historische context van de verkennersfiguur. Hoewel de verkenner pas na de wijziging van het RvOTK in 2012 zijn huidige, prominente rol heeft gekregen in de kabinetsformatieprocedure, bestaat het idee van een persoon die direct na de verkiezingen in kort tijdsbestek verkent hoe partijen tegen de uitslag en de te vormen coalities aankijken, al langer.

Hierbij is allereerst van belang dat zich gaandeweg het gebruik heeft ontwikkeld dat de koning(in) bij de verkozen fractievoorzitters in de Tweede Kamer advies inwint over de aan te wijzen (in)formateur. Waar koning Willem III en koningin-regentes Emma in de tweede helft van de negentiende eeuw begonnen met het horen van de vicepresident van de Raad van State en de beide Kamervoorzitters, kwamen daar na invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917 gaandeweg fractievoorzitters uit de Tweede Kamer bij. Waar het in 1918 nog om de voorzitters van de zes grootste fracties ging,



consulteerde de koningin tussen 1946 en 2012 steevast *alle* fractievoorzitters over de eerste stappen die in het formatieproces moeten worden gezet: het benoemen van een (in)formateur. Daarmee werd voldoende draagvlak voor die beslissing verzekerd.<sup>116</sup>

### *3.2.1 Van informateur naar ‘verkennde’ informateur*

Sinds het optreden van Dirk Stikker (VVD) als de eerste informateur in 1951 wordt in de kabinetsformatie onderscheid gemaakt tussen informateurs en formateurs. De informateur verrichtte het ‘verkennde’ voorwerk voor de formateur, door te onderzoeken welke partijen konden plaatsnemen aan de onderhandelingstafel om zo uiteindelijk mogelijk te kunnen toetreden tot een nieuw kabinet. De formateur, vaak tevens beoogd minister-president,<sup>117</sup> voerde vervolgens de daadwerkelijke onderhandelingen met de beoogde coalitiepartners.<sup>118</sup> Geleidelijk is het begeleiden van de inhoudelijke onderhandelingen overgegaan van formateurs naar informateurs, waardoor de formateur zich sindsdien alleen nog richt op het daadwerkelijk samenstellen (formeren) van het nieuwe kabinet door het aanzoeken van de bewindspersonen. De informateur kreeg zodoende naast zijn onderzoekende (verkennde) rol gaandeweg steeds sterker een construerende rol.<sup>119</sup>

Aan het eind van de jaren tachtig van de vorige eeuw zette deze ontwikkeling zich verder door. Er kwamen aparte informateurs voor de verkennde fase, waartoe zij een ‘op korte termijn’<sup>120</sup> te voltooien opdracht kregen, en de fase van de inhoudelijke onderhandelingen. Deze ontwikkeling, door De Graaf een ‘proliferatie van procesbegeleiders’<sup>121</sup> genoemd, heeft ertoe geleid dat de verkenningsfase sinds de kabinetsformatie van het derde kabinet-Lubbers in 1989 als aparte fase in de kabinetsformatie te onderscheiden valt.<sup>122</sup> Op de verkenningsfase, waarin wordt verkend welke partijen met elkaar de inhoudelijke onderhandelingen over een regeerakkoord willen beginnen, volgen de construerende *informatiefase* (waarin die onderhandelingen

---

<sup>116</sup> Zie over deze ontwikkeling nader Geertjes 2021a, p. 534-540.

<sup>117</sup> Dat een formateur niet per definitie minister-president wordt, laat de formatie van het kabinet-Den Uyl (1972-1973) zien: in de derde fase van de formatie traden Ruppert en Burger op als formateurs, terwijl Den Uyl minister-president van het kabinet werd. Sinds de mislukte formatie-Van Thijn/Kremers in 1981 is de formateur steeds ook minister-president geworden.

<sup>118</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 106.

<sup>119</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 106.

<sup>120</sup> De tijdsduur waarin de eerste informateur (bij formaties van reguliere kabinetten) zijn werkzaamheden uitvoert illustratief: waar Jan de Koning als eerste informateur in 1986 50 dagen nodig had, was dat in 1989 slechts 5 dagen. Ook bij opvolgende formaties is te zien dat ‘verkennde’ informateurs hun opdracht op relatief korte termijn voltooien. Deze ‘korte termijn’ was vaak ook opgenomen in de opdracht: zie Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 73-74.

<sup>121</sup> De Graaf 2019a, punt 14.

<sup>122</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 69-70. De enige uitzondering is de formatie van 2002, aangezien Donner de enige informateur was.

plaatsvinden) en tot slot de, inmiddels vaak zeer korte, *formatiefase* (de daadwerkelijke vorming van het kabinet).<sup>123</sup>

De na de consultaties door de koning aangestelde informateur voerde vanaf 1989 opnieuw gesprekken met *alle* fractievoorzitters.<sup>124</sup> Volgens Visser dient het opnieuw consulteren van alle in de nieuwe Kamer vertegenwoordigde fracties ertoe ‘de last van de inhoudelijke, en daarmee in wezen de politieke, keuze voor de richting die in het formatieproces wordt ingeslagen [door het aanwijzen van een informateur die de inhoudelijke onderhandelingen met een beperkter aantal partijen begeleidt, FJCVH], [weg te nemen] van de schouders van de koning.’<sup>125</sup> Zo kan de opkomst van de ‘verkenkende’ informateur – overigens net als eerder de formateur en de informateur – worden begrepen tegen de achtergrond van de wens om de positie van de koning te beschermen.

Waar de verkenningsfase tussen 1989 en 2012 – toen de Tweede Kamer de regie in de kabinetsformatie van de koning overnam – werd geleid door een informateur die slechts officieus ‘verkenner’ werd genoemd, is de verkenner in 2012 als separate figuur geïntroduceerd.<sup>126</sup>

### 3.2.2 *Introductie van de verkenner*

Op grond van de toentertijd geldende Kieswet was er sprake van een periode van acht dagen tussen de verkiezingsdag en de dag van installatie van de nieuwe Tweede Kamer.<sup>127</sup> Deze termijn bedraagt sinds de verkiezingen van 2021 (weer) dertien dagen.<sup>128</sup> De Kiesraad gebruikt deze periode om de definitieve uitslag van de verkiezingen vast te stellen en ook de Commissie voor het Onderzoek van de Geloofsbrieven van de Tweede Kamer voert haar onderzoek uit.<sup>129</sup>

In 2012 bestond de vrees dat de acht dagen tussen de verkiezingsdag en de eerste samenkomst van de nieuwe Kamer ongebruikt zouden verstrijken, terwijl de koningin deze dagen in de formaties ‘oude stijl’ al benutte om de gewezen lijsttrekkers te consulteren en

---

<sup>123</sup> Zie voor de indeling van de formatie in deze drie fasen o.a. Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 105-106. Zie Geertjes 2021a, p. 532 voor een preciezere (onder)verdeling van deze fasen. De kabinetsformatie van 2023/24 zal vermoedelijk een langere formatiefase kennen, gelet op de wens van PVV, VVD, NSC en BBB om een hoofdlijnenakkoord te sluiten dat door de aangezochte ministers nog moet worden uitgewerkt tot een regeerprogramma.

<sup>124</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 26.

<sup>125</sup> Visser 2008, p. 247.

<sup>126</sup> Op deze stelling is wel kritiek geuit: zie hierna in par. 3.4.1 voor een toelichting op de terminologie rondom ‘verkenkende’ informateurs en de vraag of na 2012 sprake is van twee aparte entiteiten (verkenner en informateur).

<sup>127</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 26.

<sup>128</sup> De termijn werd vanwege de coronacrisis verlengd naar dertien dagen. Voor 2002 was ook sprake van die termijn. Zie Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 35, noot 168.

<sup>129</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 26.

een informateur te benoemen.<sup>130</sup> Het is de vraag of het risico dat de periode *ongebruikt* verstrijkt volledig reëel is, aangezien te verwachten valt dat informeel de nodige gesprekken zullen plaatsvinden. In elk geval was een meer formeel begin van de formatie nog niet mogelijk.<sup>131</sup>

Daarop kwam Mark Rutte (VVD), op verzoek van scheidend Kamervoorzitter Gerdi Verbeet (PvdA), met het idee om een verkenner aan te stellen om het Kamerdebat voor te bereiden dat conform artikel 139a RvOTK (het huidige artikel 11.1) door de nieuwe Kamer gehouden moest worden.<sup>132</sup> Met de voordracht van demissionair minister Henk Kamp (VVD) door Rutte, voorzitter van de grootste fractie, werd aangesloten bij de bestaande praktijk dat de grootste fractie na verkiezingen met een eerste voorstel het voortouw mag nemen in de formatie.<sup>133</sup>

In een bijeenkomst van de beoogde fractievoorzitters onder voorzitterschap van Kamervoorzitter Verbeet werd Kamp vervolgens met instemming van alle fractievoorzitters gevraagd als verkenner.<sup>134</sup> De werkwijze om daags na de verkiezingen een verkenner aan te stellen vond daarna bij de formaties van 2017, 2021 en 2023 navolging. In 2021 werd tweemaal een duo van verkenners aangesteld; in 2023 traden na elkaar twee verkenners op.<sup>135</sup>

### **3.3 Functies en invulling van de verkenningfase**

De invulling van de verkenningfase hangt nauw samen met de functies die de fase vervult in het geheel van de kabinetsformatie.<sup>136</sup> Anders dan de hiervoor geschetste ontstaansgeschiedenis van de verkennersfiguur in 2012 wellicht suggereert, is die functie veelomvattender dan het praktisch nut van een zorgvuldige voorbereiding van het

---

<sup>130</sup> Van Kessel 2022b, p. 176. Zie bijvoorbeeld Hoedeman & Meijer 2012.

<sup>131</sup> Zie par. 4.4.2.2 voor de vraag of de verkenning wel als formele start van de kabinetsformatie kan worden gezien; de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2021 lijkt te menen van niet.

<sup>132</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 17; Lievisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021.

<sup>133</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 40-41. Deze praktijk bestaat onafgebroken sinds 1977, met de kanttekening dat altijd meerderheidssteun voor het voorstel van de grootste fractie is vereist. Zie over deze praktijk en zijn conventiekarakter nader par. 3.5.1.

<sup>134</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 17-18. De evaluatiecommissie spreekt van brede consensus, maar alle verkozen lijsttrekkers steunden uiteindelijk Kamps aantreden als verkenner, zo blijkt op p. 18.

<sup>135</sup> Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 4-5; Van Baalen e.a. 2023, p. 127. In 2017 was Edith Schippers (VVD) verkenner, in 2021 werd de functie vervuld door Annemarie Jorritsma (VVD) en Kajsja Ollongren (D66) en later door Tamara van Ark (VVD) en Wouter Koolmees (D66). In 2023 trad als verkenner eerst Gom van Strien (PVV) op, maar hij stopte nog voor de start van gesprekken met fractievoorzitters. Hij werd opgevolgd door Ronald Plasterk (PvdA).

<sup>136</sup> Dat hierbij (gepercipieerde) discrepanties kunnen ontstaan, laat de verkenning-Jorritsma/Ollongren in 2021 zien: zie paragraaf 3.2.4. In het verleden is vanaf 1989 – de formatie waarna steeds een aparte verkenningfase plaatsvond – die fase ook weleens overgeslagen (in 2002): zie Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 107.

Kamerdebat dat op grond van artikel 11.1 RvOTK moet worden gehouden. De verkenningsfase vervult ook een belangrijke constitutionele functie, nu zij gericht is op het waarborgen van een gelijk speelveld aan het begin van het formatieproces en het beschermen van minderheden. Deze drie aspecten worden hierna besproken.

### 3.3.1 Voorbereiding Kamerdebat ex artikel 11.1 RvOTK

De verkenningsfase is allereerst gericht op de voorbereiding van het debat dat de nieuwe Tweede Kamer op grond van artikel 11.1 RvOTK voert over de verkiezingsuitslag. Dit debat heeft tot doel een (in)formateur te benoemen, die (bij voorkeur) een of meer specifieke coalities gaat onderzoeken.<sup>137</sup> Volgens onder andere de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2017 is de verkenningsfase een snelle en efficiënte manier om vast te stellen welke mogelijke coalities redelijkerwijs op voldoende parlementaire steun kunnen rekenen.<sup>138</sup> Het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging leidt er immers toe dat er na verkiezingen – in elk geval in theorie – veel mogelijke coalities te vormen zijn. Omdat het niet realistisch is te verwachten dat een gedragen meerderheidsbesluit omtrent de te onderzoeken coalitie en de aan te wijzen (in)formateur spontaan in het debat tot stand komt, zorgt de verkenner voor de voorbereiding van dit besluit in de dagen tussen de verkiezingen en het Kamerdebat, die daarmee ook niet ongebruikt verloren gaan. Vast moet komen te staan welke partijen bereid zijn met elkaar de onderhandelingen over een regeerakkoord te starten en de mate waarin het ‘doorlaten’ van die partijen naar de construerende informatiefase in de Kamer draagvlak geniet.

De verkenner inventariseert daartoe doorgaans ten aanzien van twee onderwerpen de visies van de verkozen fracties: (1) welke mogelijke regeringscoalities op basis van de verkiezingsuitslag als eerste moeten worden onderzocht, aan welke coalities fracties zouden willen deelnemen en onder welke voorwaarden en (2) de aan te wijzen informateur(s) en hun opdracht. Hiertoe voert de verkenner primair gesprekken met de beoogde fractievoorzitters, soms in meerdere rondes. Het is niet ondenkbaar dat hij daarnaast ook met andere relevante personen gesprekken voert, zoals de voorzitter van de Eerste Kamer. Uiteindelijk moet de verkenningsfase resulteren in een goed voorbereid Kamerdebat, waarin helder is wie informateur(s) wordt of worden, hoe hun opdracht luidt en welke

---

<sup>137</sup> Strikt genomen laat artikel 11.1 RvOTK de mogelijkheid open dat de Kamer direct een formateur aanwijst. In de recente formatiegeschiedenis betreft de eerste aanwijzing echter vrijwel altijd een informateur. Zie Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 105.

<sup>138</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 30-31. Vgl. ook de brief van Kamervoorzitter Bergkamp, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 2, waar zij opmerkt dat de verkenningsfase ertoe strekt ‘geen kostbare tijd verloren te laten gaan en te bevorderen dat de nieuwgekozen Kamer snel tot benoeming van een informateur c.q. informateurs kan komen die een duidelijke opdracht krijgen.’

coalitie moet worden onderzocht. Dit betekent concreet dat de verkenner ervoor moet zorgen dat een Kamermeerderheid het in zijn eindverslag opgenomen advies hieromtrent kan steunen, zodat in het debat de volgende stap in de kabinetsformatie kan worden gezet.<sup>139</sup>

### *3.3.2 Waarborgen van een gelijk speelveld en beschermen van minderheden*

Het praktische doel van de verkenningfase – het mogelijk maken van (het debat over) de aanwijzing van de informateur op basis van een door een Kamermeerderheid gedragen advies – staat ten dienste van de meer staatsrechtelijke functies van de verkenningfase: het waarborgen van een gelijk speelveld en het beschermen van minderheden.

De verkenningfase waarborgt een gelijk speelveld (*level playing field*) aan het begin van de kabinetsformatie doordat alle fracties, van groot tot klein en ongeacht de grootte van hun kans op kabinetsdeelname, de kans krijgen om zich tegenover de verkenner uit te spreken over de richting van de kabinetsformatie. Hun mondeling en schriftelijk uitgebrachte adviezen worden vervolgens openbaar gemaakt.<sup>140</sup> De verkenner wordt geacht daarbij een neutrale positie te vervullen, nu hij in opdracht van de gehele Kamer optreedt. Het horen van *alle* fracties stelt hem in staat deze positie in te nemen.<sup>141</sup>

Van Baalen heeft in dit kader de ‘spelregel’ van *fair play* geformuleerd dat ‘niemand op onheuse gronden [mag] worden buitengesloten of de voet worden dwarsgezet’. Volgens Geertjes voert deze spelregel terug op de gedachte dat elke stem en (dus) elke zetel in ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging even zwaar telt.<sup>142</sup> Elke partij moet daarom een eerlijke kans maken op een plek aan de onderhandelingstafel. Of zoals Geertjes het verwoordt: ‘Iedere in de Tweede Kamer vertegenwoordigde fractie [moet] een naar rato van haar grootte min of meer evenredige invloed op het verloop van de kabinetsformatieprocedure kunnen uitoefenen.’<sup>143</sup> De conventie van 1922, op grond waarvan een zittend kabinet uiterlijk aan de vooravond van verkiezingen zijn ontslag aanbiedt, markeert het bestaan van dit gelijke speelveld: elke partij begint voor de Tweede Kamerverkiezingen op nul zetels.<sup>144</sup>

---

<sup>139</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 41. Het overnemen van het advies en de aanwijzing van een informateur geschiedt sinds 2012 bij motie.

<sup>140</sup> Deze praktijk van openbaarmaking bestaat sinds 1971: Van Baalen e.a. 2023, p. 62. Overigens maken veel fracties hun uitgebrachte advies, vooruitlopend op het eindverslag van de verkenner, al direct na het gesprek (online) openbaar.

<sup>141</sup> Vgl. ten aanzien van de koning: Geertjes 2021a, p. 541.

<sup>142</sup> Van Baalen 2003, p. 12; Geertjes 2021a, p. 532-534.

<sup>143</sup> Geertjes 2021a, p. 615.

<sup>144</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3297; Geertjes 2022a, p. 324.

Uiteraard beïnvloeden vervolgens de verkiezingsuitslag en de verhoudingen tussen partijen, zoals onderlinge blokkades, de kans dat een partij deelneemt aan een nieuw kabinet en daarmee ‘wint’. Een partij die weinig kans maakt op de winst mag echter niet bij voorbaat worden uitgesloten van de ‘wedstrijd’ van de kabinetsvorming.<sup>145</sup> Ook een kleine partij waarmee geen enkele andere partij wil samenwerken, beschikt over democratische legitimatie en verdient het dus om door de verkenner gehoord te worden. Doordat zodoende elke fractie met minimaal één zetel bij de verkenner zijn visie op de verkiezingsuitslag en de te zetten stappen kenbaar kan maken, worden parlementaire minderheden beschermd.<sup>146</sup> Door het verzekeren van dit gelijke speelveld en de bescherming van minderheden wordt ook de uitkomst in de vorm van het uiteindelijk te vormen kabinet gelegitimeerd.<sup>147</sup> Zo vervult de verkenningsfase een belangrijke, constitutionele functie in het geheel van de kabinetsformatie.<sup>148</sup>

De hiervoor besproken constitutionele functies van de verkenningsfase brachten de Afdeling advisering van de Raad van State ertoe om in haar – verderop te bespreken – voorlichting over de verkenningsfase op te merken dat de verkenningsfase ‘meer staatsrechtelijk van aard’ is, aangezien de fase draait om een ‘eerste inventarisatie van de volgen van de verkiezingsuitslag’. Daarom zouden ‘politiek-beleidsmatige vragen (...) in deze fase (...) geen of slechts een ondergeschikte rol’ moeten spelen.<sup>149</sup>

Van Vugt heeft daarop de kritiek geuit dat de karakterisering van de verkenningsfase als een meer staatsrechtelijke fase dan de informatiefase ‘verhelderend noch overtuigend’ is. Dit onderscheid doet volgens haar ‘geforceerd aan’. Van Vugt voert in de eerste plaats aan dat het meer staatsrechtelijke karakter niet kan liggen in de mate waarin de verkenningsfase juridisch genormeerd wordt, nu het RvOTK wel bepalingen bevat over de informatie- en formatiefase, maar niet over de verkenning. Ook het meer politieke karakter van de informatiefase is volgens Van Vugt onvoldoende om de verkenningsfase, hoewel die als aparte fase te onderscheiden valt, als anders te typeren. Beide fasen maken immers ‘deel uit van een proces dat deels door het staatsrecht genormeerd wordt, maar dat ook een geheel eigen politieke dynamiek kent’.<sup>150</sup> Ter onderbouwing van die stelling merkt Van Vugt het volgende op:

---

<sup>145</sup> Vgl. Van Baalen e.a. 2023, p. 78; Verhey 2014, p. 8.

<sup>146</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3296-3297.

<sup>147</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 6.

<sup>148</sup> Verderop in het formatieproces ligt deze rol vooral bij de Tweede Kamervoorzitter. Doordat de Kamervoorzitter zoveel mogelijk *alle* fractievoorzitters consulteert over de te zetten procedurele stappen en de voorbereiding van debatten, wordt ook op die wijze het gelijke speelveld bevorderd: vgl. Bovend’Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 33; Geertjes 2021a, p. 561.

<sup>149</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 8, 12.

<sup>150</sup> Van Vugt 2023.

‘Hoewel de kabinetsformatie opgeknipt kan worden in drie fasen, betreft het over het geheel genomen een proces dat zich voltrekt in de politieke praktijk. Het staatsrecht normeert die politieke praktijk in belangrijke maar niet in allesbepalende mate. Enerzijds strekken alle activiteiten tijdens de kabinetsformatie – ongeacht de fase waarin die zich voordoen – tot de vorming van een kabinet dat bij zijn aantreden kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid in de Tweede Kamer. Anderzijds is de totstandkoming van dat kabinet grotendeels afhankelijk van politieke factoren, zoals het aantal zetels dat een partij heeft behaald en in hoeverre zij vanuit ideologisch, strategisch en electoraal oogpunt bereid is tot coalitievorming. Die factoren spelen in alle drie de fasen een even grote rol. De inventarisatie van de gevolgen van de verkiezingsuitslag in de verkenningfase gaat immers om de vraag welke mogelijkheden tot samenwerking politieke partijen voor zich zien. Dat de voorwaarden waaronder die samenwerking kan slagen, pas in een volgend stadium aan bod komen, doet aan de politieke aard van die vraag niets af.’

Het problematische aan de benadering van Van Vugt is dat zij niet werkelijk vergelijkt of in de verkenningfase meer staatsrecht voorkomt dan in de informatiefase, maar vergelijkt in welke mate de fasen *politiek* zijn. Daarbij signaleert zij terecht dat de in de verkenningfase voor het eerst te beantwoorden vraag met welke andere partijen een partij wil samenwerken van (sterk) politieke aard is. Partijen laten zich inderdaad door ideologische, strategische en electorale overwegingen leiden bij het bepalen van hun positie in de verkenningfase – óf zij onderhandelingen willen starten en met wie. In de onderhandelingen in de informatiefase moet blijken of daadwerkelijk overeenstemming over (de voorwaarden van) die samenwerking kan worden bereikt. In zoverre is het inderdaad niet mogelijk te stellen dat er in de verkenningfase *geen* ‘politiek’ voorkomt; vermoedelijk spreekt de Afdeling daarom ook van ‘een ondergeschikte rol’ voor politiek-beleidsmatige vragen.<sup>151</sup> Daarin ligt ook niet het verschil.

Dat ligt wel in de fundamenteel verschillende mate van staatsrechtelijke ‘beteugeling’ van politieke overwegingen in de twee fasen. Daaraan gaat Van Vugt voorbij, omdat zij mijns inziens te veel redeneert vanuit het perspectief van de spelers (individuele politieke partijen) en te weinig vanuit het overkoepelende perspectief van het spel (een fair proces van machtsverdeling).<sup>152</sup> Van Vugt lijkt het vooral te gaan om de vraag of en onder welke voorwaarden partijen *willen* deelnemen aan de informatiefase. De inrichting van de verkenningfase heeft echter tot doel dat volgens heldere, neutrale spelregels op een eerlijke wijze komt vast te staan welke partijen aan die volgende fase *mogen* deelnemen.

---

<sup>151</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 8. ‘Beleidsmatig’ wijst daarmee nog sterker op de daadwerkelijke onderhandelingen ten behoeve van het sluiten van een regeerakkoord, zoals die in de informatiefase plaatsvinden.

<sup>152</sup> Wat mogelijk ook meespeelt, is dat Van Vugt ervan uit lijkt te gaan dat juridische normering primair via het RvOTK moet plaatsvinden en daarom minder aandacht heeft voor de conventies in de verkenningfase die een gelijk speelveld waarborgen.

De conventie van 1922 en de conventie om in de verkenningsfase álle fracties te horen waarborgen bij dit proces van ‘eliminieren’,<sup>153</sup> zoals hiervoor besproken, een gelijk speelveld.<sup>154</sup> Als eenmaal duidelijk is welke partijen dat zijn, wordt in de informatiefase aan ‘politieke’ vragen (naar de inhoud van het te sluiten regeerakkoord en zelfs de aan te zoeken bewindspersonen) ruim baan gegeven. Naarmate het formatieproces vordert, neemt de normerende kracht van de eis van een gelijk speelveld dus steeds verder af; de onderhandelende partijen moeten het dan primair onderling eens zien te worden, waarbij niet is vereist dat andere partijen daarbij betrokken zijn.<sup>155</sup>

### 3.3.3 *Tussenconclusie: formele of materiële benadering van de verkenningsfase*

Tot besluit van deze paragraaf moeten alvast enkele opmerkingen worden gemaakt over twee mogelijke benaderingen van de verkenningsfase, waarop later in dit en volgende hoofdstukken zal worden teruggekomen.

In de eerste plaats kan een materiële benadering worden gekozen, waarin de nadruk ligt op de hiervoor besproken praktische en constitutionele functies van de verkenningsfase: vanuit een gelijk speelveld voor alle partijen toewerken naar een advies ten behoeve van het Kamerdebat ex artikel 11.1 RvOTK, waarin duidelijk wordt welke partijen tijdens de construerende informatiefase met elkaar gaan onderhandelen onder leiding van welke informateur(s). Zolang over één van deze twee aspecten geen duidelijkheid bestaat, is de verkenningsfase nog niet ten einde.

Hiertegenover staat een formele benadering, die de verkenningsfase beschouwt als de vaststaande periode tussen de Kamerverkiezingen en (het begin of einde van) het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag. In deze benadering – die onder andere de Afdeling advisering van de Raad van State hanteert<sup>156</sup> – duurt de verkenningsfase maximaal 21 dagen. Verderop, in paragraaf 3.4.2, zet ik nader uiteen waarom deze formele benadering volgens mij problematisch is. Eerst is daarvoor echter noodzakelijk te bezien hoe de verkenningsfase zich verhoudt tot het RvOTK.

---

<sup>153</sup> Deze karakterisering van de eerste formatiefase is van Van den Berg 2003, p. 69. Vgl. ook Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 74-75.

<sup>154</sup> Zie over het conventiekarakter nader par. 3.4.2.

<sup>155</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3297.

<sup>156</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 2-3.



### 3.4 De verkenningfase in verhouding tot het RvOTK

#### 3.4.1 Het huidige RvOTK en de verkenningfase

Artikelen 11.1 en 11.2 RvOTK bevatten de grondslag voor het aanwijzen van, vaststellen van opdrachten aan en het vragen van inlichtingen van ‘informateurs’. Het is de vraag of de verkenner in feite niet aangemerkt kan worden als informateur. Daarmee zou de verkenner immers onder de reikwijdte van de formatieprocedure uit het RvOTK vallen. Bezien vanuit de huidige formatieprocedure lijkt dat wellicht evident niet het geval te zijn, maar vanuit historisch perspectief valt er ook voor het tegenovergestelde iets te zeggen. Van Baalen en Van Kessel stellen dat de term ‘verkenner’ sinds 1989 steeds gangbaarder is geworden, maar dat de officiële benaming tot 2012 altijd informateur is gebleven.<sup>157</sup> Ook de termen ‘pre-informateur’<sup>158</sup>, ‘eerste informateur’ en ‘terreinverkennde informateur’<sup>159</sup> komen voor. Ook uit recentere literatuur blijkt geen eenduidige opvatting. Oud-informateur Hoekstra bepleitte in 2022 de afschaffing van de term ‘verkenner’, aangezien volgens hem ‘gewoon’ sprake is van een informateur.<sup>160</sup> Hij gaat daarbij echter niet in op de vraag wat dit zou betekenen voor de toepasselijkheid van de formatieregels in het RvOTK. De Graaf benoemt de verkenner daarentegen wel als aparte entiteit naast informateurs en formateurs.<sup>161</sup>

Mijns inziens is het niet mogelijk om de verkenner als informateur aan te merken.<sup>162</sup> Dit zou ertoe leiden dat er twee typen informateurs ontstaan: informateurs (verkenners) die niet aangewezen zijn door de Kamer, en informateurs die dat wel zijn. De regeling in het RvOTK bestrijkt immers slechts de periode in de formatie *vanaf de installatie van de nieuwe Kamer*, zoals blijkt uit de bewoordingen van artikel 11.1 RvOTK.<sup>163</sup> Het is echter evident dat in alle formaties sinds 2012 de verkenner zijn werkzaamheden juist (primair) uitvoert voorafgaand aan die installatie. Daarin ligt een belangrijk argument voor de stelling dat het Reglement in zijn huidige vorm geen betrekking kán hebben op de verkenner, ook niet als die als informateur zou worden aangemerkt. Verkenners zijn in de formaties van 2012, 2017, 2021 en 2023 dus niet op grond van het RvOTK, maar op informele wijze aangewezen in de periode tussen de verkiezingen en het aantreden van de nieuwe Kamer.

---

<sup>157</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 69-70.

<sup>158</sup> Term afkomstig van J.J. Vis, aangehaald in Van Poelgeest 2011, p. 76, noot 7.

<sup>159</sup> Hirsch Ballin 2013, p. 53.

<sup>160</sup> Hoekstra 2022.

<sup>161</sup> De Graaf 2019b, p. 231.

<sup>162</sup> Dat is ook niet wenselijk: zie daarover par. 3.4.2.

<sup>163</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 558 en p. 561. Vgl. ook *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 6.

Afgezien van de diverse opvattingen over de juiste benaming van de verkenner lijkt in de parlementair-historische en staatsrechtelijke literatuur overwegend consensus te bestaan over de stelling dat het RvOTK geen betrekking heeft op de verkenningsfase.<sup>164</sup> Die weergave lijkt ook het beste aan te sluiten bij de beleving van de betrokken actoren zelf. Tijdens het 1 aprildebat werd door de gehele Tweede Kamer in de unaniem aangenomen motie-Segers c.s. geconstateerd ‘dat in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer wel de aanwijzing van kabinetsinformateurs en formateurs en het verschaffen van inlichtingen door een formateur of informateur zijn geregeld, maar niets is opgenomen over de aanwijzing van een of meer verkenner, de door hen uit te voeren opdracht en het vragen van inlichtingen aan de verkenner’.<sup>165</sup> Zoals in de inleiding op deze scriptie aan bod kwam, ging ook minister-president Rutte er in de dagen voor het debat van uit dat het Reglement van Orde niets regelt over de positie van de verkenner. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State en toenmalig Kamervoorzitter Bergkamp stelden in 2023 dat de verkenningsfase niet door het RvOTK wordt bestreken.<sup>166</sup>

### 3.4.2 De spanning tussen de formele en materiële benadering

Dat er ondanks deze duidelijke stellingnames toch verwarring lijkt te bestaan over de precieze afbakening van de verkenningsfase, heeft alles te maken met een spanning tussen de eerdergenoemde formele en materiële benadering, die mijns inziens maakt dat de formele benadering moet worden verlaten.

De formele benadering gaat er van uit dat de verkenningsfase begint op de dag na de Kamerverkiezingen en uiterlijk eindigt bij (aanvang of afloop van)<sup>167</sup> het debat dat op grond van artikel 11.1 RvOTK uiterlijk een week na de installatie van de nieuwe Kamer wordt gehouden. De Afdeling advisering van de Raad van State stelt, gebruikmakend van deze benadering, dat de verkenningsfase maximaal 21 dagen kan duren:

‘Het gaat om de periode tussen de verkiezingsdag tot aan de dag waarop de nieuwe Tweede Kamer beraadslaagt over de verkiezingsuitslag (...) Aangezien de nieuwe Kamerleden op de veertiende dag na de verkiezingen worden geïnstalleerd, en de beraadslaging over de verkiezingsuitslag zo spoedig mogelijk daarna maar uiterlijk binnen een week moet hebben plaatsgevonden, gaat het om een periode van minimaal 14 tot maximaal 21 dagen.’<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Zie o.a. Voermans 2023, p. 385; Geertjes 2021a, p. 561, 564; Bootsma 2022; Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 37.

<sup>165</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 16.

<sup>166</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 2; *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 2.

<sup>167</sup> Dit verschil hangt af van de vraag of de door de verkenner gegeven inlichtingen tot de verkenningsfase moeten worden gerekend. Zie hierover uitgebreider par. 5.2.

<sup>168</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 2-3, 7.

Aangezien het debat over de verkiezingsuitslag tot doel heeft een of meer (in)formateur(s) aan te wijzen, moet de verkenningsfase in beginsel inderdaad na uiterlijk 21 dagen zijn afgerond. Hoewel het RvOTK dus geen bepalingen over de verkenner bevat, bindt het de verkenningsfase door de bewoordingen van artikel 11.1 RvO wel impliciet aan een termijn.<sup>169</sup> Het artikel laat echter de ruimte om de informateur ‘zo snel mogelijk’ na het debat alsnog aan te wijzen, als dit eerder niet is gelukt. Daardoor kan het eerste Kamerdebat, dat hoe dan ook moet plaatsvinden, ook een ‘tussentijds’ debat zijn, waarbij een eindresultaat van de verkenningsfase – het aanwijzen van een informateur – nog niet is bereikt. De Afdeling advisering erkent in haar voorlichting deze mogelijkheid van uitstel:

‘Daarbij [bij de mogelijkheid dat de beraadslaging over verkiezingsuitslag niet leidt tot benoeming van een informateur, FJCVH] zij opgemerkt dat het niet benoemen van een informateur weliswaar de verkenningsfase feitelijk verlengt, maar dit betekent niet dat ook de werkzaamheden van de verkenner verlengd worden. Die eindigen immers bij het op te leveren verslag en het afleggen van verantwoording daarover, wat in de eerste beraadslaging kan zijn afgerond.’<sup>170</sup>

Met deze benadering brengt de Afdeling echter een kunstmatig onderscheid aan tussen de werkzaamheden van de verkenner – met name het uitbrengen van een advies over de eerste in de informatiefase te onderzoeken coalitiemogelijkheid – en het benoemen van een informateur. In verreweg de meeste gevallen zal het benoemen van een informateur (nog) niet mogelijk zijn, juist omdat nog onvoldoende duidelijk is welke partijen onder leiding van die informateur aan de inhoudelijke onderhandelingen in de informatiefase zullen beginnen. De verkenningsfase is dan nog niet afgerond. Ook in het (theoretische) geval dat wel duidelijk is welke partijen met elkaar aan de onderhandelingstafel zullen plaatsnemen, maar nog niet vaststaat wie als informateur optreedt, kan de informatiefase in praktisch opzicht nog niet starten. Het is erg vreemd om dan al te spreken van een afgeronde verkenning(sfase), hoewel strikt genomen inderdaad kan worden betoogd dat de werkzaamheden van de verkenner dan zijn afgerond.

Hier wordt eveneens duidelijk waarom de formele benadering van de verkenningsfase problematisch is: zij stelt de facto het materiële vereiste dat er *in het eerste Kamerdebat* een advies van de verkenner ligt op grond waarvan duidelijk is welke partijen met elkaar gaan onderhandelen en onder leiding van welke informateur(s). Het is gelet op steeds complexer

---

<sup>169</sup> In de evaluatie van de kabinetsformatie 2021 wordt van een termijn voor de verkenningsfase gesproken die voortvloeit uit artikel 11.1 RvO: Van Baalen 2023 e.a., p. 72, noot 75 = bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 210, p. 40, noot 86. In de evaluatie van de kabinetsformatie 2017 wordt de mogelijkheid van uitstel wel erkend: Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 41.

<sup>170</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 7, noot 28.

wordende verkiezingsuitslagen echter een allerm minst theoretisch scenario dat die duidelijkheid in het eerste Kamerdebat nog ontbreekt.<sup>171</sup>

In de formele benadering ligt het echter niet voor de hand om in dergelijke situaties (nogmaals) een functionaris aan te stellen die de naam ‘verkenner’ draagt – de verkenning is immers voorbij. Dit leidt tot het ontstaan van het verwarrende fenomeen van de *informatieur* met een *verkennende* opdracht.<sup>172</sup> Om formele redenen wordt deze functionaris informatieur genoemd, terwijl hij in feite nog verkenner is, omdat de construerende informatiefase nog niet van start kan gaan. Een illustratie van een dergelijke verkennende opdracht biedt de benoeming van Herman Tjeenk Willink (PvdA) tot informatieur in de kabinetsformatie van 2021.<sup>173</sup>

Hoewel het RvOTK niet expliciet verbiedt nogmaals een verkenner aan te stellen en die mogelijkheid juist openlaat door te bepalen dat een informatieur ‘zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering’ moet worden aangewezen, kunnen twee citaten uit formatiedebatten in 2021 en 2023 illustreren dat het fenomeen van de verkennende informatieur ook bij Kamerleden tot verwarring leidt.

In 2021 sprak Van der Staaij (SGP) voorafgaand aan de vaststelling van de opdracht aan Tjeenk Willink:

‘Even concreet ook over hoe nu verder. Zij [Kaag, FJCvH] geeft eigenlijk aan: stoppen met ook de nieuw aangestelde verkenner [Van Ark & Koolmees, zie par. 3.5.2] en een nieuwe stap zetten richting een onafhankelijke verkenner. Als je die route kiest, zou je erover kunnen nadenken of dat niet gewoon een informatieur kan zijn. *Want een verkenner deden we eigenlijk omdat we nog niet als nieuwe Kamer bijeen waren. Het reglement [van Orde] gaat er eigenlijk van uit dat wij een informatieur kiezen in de zitting waarin we de verkiezingsuitslag bespreken en kijken hoe nu verder.* Dan is mijn vraag of mevrouw Kaag dan met een heel concreet voorstel komt, ook met een naam, en iets wat breed gedragen kan zijn in de Kamer, zodat er niet een gat valt, maar er onmiddellijk een vervolg is in de informatieprocedure.’<sup>174</sup> (curs. FJCvH)

---

<sup>171</sup> Het is bijvoorbeeld nog maar de vraag of bij een ‘regulier’ verloop van de kabinetsformatie 2021 na het eerste Kamerdebat helderheid zou hebben bestaan over de partijen die

<sup>172</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3298-3299.

<sup>173</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 20. Zijn opdracht omvatte onder meer ‘in gesprekken met vertegenwoordigers van alle fracties te verkennen op welke wijze de vorming van een kabinet kan plaatsvinden’. Vgl. ook Van den Berg 2023a, noot 4. Oud-verkenner Henk Kamp (VVD) merkte op: ‘Nu [in de verkenningsfase van de kabinetsformatie 2021, FJCvH] vervaagde het verschil tussen verkenning en informatie en dat is nog steeds het geval. De Kamer zegt nu een informatieur te willen die gaat verkennen.’: Lieveisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021.

<sup>174</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 39.

In 2023 werd tijdens het debat over het eindverslag van verkenner Plasterk door Timmermans (GL/PvdA) aan Omtzigt gevraagd of Plasterk niet opnieuw als verkenner, in plaats van als informateur moest worden aangewezen:

‘Dan heb ik een tweede vraag aan de heer Omtzigt. In het verslag van de verkenner staat dat hij, de heer Omtzigt, een nadere verkenning wenst ten aanzien van de rechtsstatelijkheid. De aanbeveling van de verkenner is dat er met een informateur moet worden gewerkt en dat de informatie moet beginnen. Daar ontstaat bij mij een beetje verwarring. Ik hoop dat de heer Omtzigt die kan ophelderen. (...) Omdat de heer Omtzigt die twee trajecten [gesprekken over een gezamenlijke basislijn omtrent de Grondwet en daarna over andere onderwerpen, FJCVH] zo duidelijk gescheiden heeft, vraag ik hem of hij het met me eens is dat het zuiverder zou zijn geweest om ook een verkenning te zetten op de Grondwet en om pas daarna met een informatieopdracht aan de slag te gaan, of om, als je dat niet wil, een heel duidelijke scheidslijn tussen de twee trajecten te doen. Dus eerst kijken of men het eens kan worden over de grondwettelijkheid, daarover verslag uit te brengen aan de Kamer, en pas daarna de inhoud gaan bespreken. Want anders loop je het risico dat je dingen gaat vermengen en dat de helderheid over de Grondwet uitblijft, omdat je meteen al over migratie en andere onderwerpen gaat spreken.’

Hoewel de vraag van Timmermans vooral betrekking heeft op hetgeen *inhoudelijk* in de gesprekken besproken wordt, blijkt uit het antwoord van Omtzigt dat hij ten aanzien van het RvOTK de formele benadering hanteert:

‘Hier zit gewoon een klem. Je kunt geen nadere verkenning doen. Het Reglement van Orde staat alleen een start van de informatie toe. Dus een nadere verkenning kan niet. Je kunt wel meerdere verkenners hebben in de verkennerperiode. Dat hebben we nu in meerdere kabinetsformaties gehad. Ik zeg niet dat dit een goed idee is, maar op het moment dat er een nieuwe Kamer is, bestaat alleen de positie van informateur. Dus het moet met een informateur. En als het een verkenner genoemd had kunnen worden, was ik er ook gelukkig mee geweest. Dus dat is niet iets wat ik spannend vind.’

Later in het formatieproces van 2023 ontstond een vergelijkbaar debat tussen Jetten (D66) en Wilders (PVV) over de voordracht van Kim Putters (PvdA) als informateur. In de woorden van Wilders is opnieuw de formele benadering van de verkenningfase terug te lezen:

Jetten (D66):

‘Ik stel deze vraag vooral om goed te begrijpen wat we de komende weken gaan doen. Ik ben het eens met de heer Wilders dat het nu een grote geitenbrij is, in zijn woorden. Allerlei termen vliegen je om de oren, maar niemand kan je eigenlijk echt goed uitleggen wat het precies betekent. *Dus: een brede verkenning, terug bij af. We gaan opnieuw beginnen met kijken welke partijen eventueel bereid zouden zijn om, in welke vorm dan ook, een kabinet mogelijk te maken.* Geldt het verslag van de heer

Plasterk, met die zogenaamde basislijn voor grondrechten, dan als uitgangspunt van deze tweede verkenningfase? Of beginnen we echt helemaal opnieuw met een schone lei?’

Wilders (PVV):

*‘Het is geen verkenningfase. Het Reglement van Orde staat trouwens helemaal niet toe dat er opnieuw een verkenner komt. Het is dus een volwaardige informateur. Wat u zegt, zal ook ongeveer in mijn motie staan. Ik heb daarbij gezegd dat dat wel moet gaan over een uitkomst die recht doet aan de verkiezingsuitslag en de verschuivingen die daardoor plaatsvonden. Ik noem dus geen partij, maar dat is natuurlijk wel wat er moet gebeuren — dat vindt u volgens mij ook — en wat een vertaling moet krijgen. Wat mij betreft is het een tussenstap en is de voorstap niet weggegooid.’<sup>175</sup> (curs. FJCvH)*

Verderop in het debat bleek het voor Wilders lastig precies aan te geven of informateur Putter aan de slag ging in de verkenningfase of niet:

Jetten (D66):

*‘Als ik hem [Wilders, FJCvH] hoor beschrijven wat die persoon moet gaan doen, dan zijn we eigenlijk niet terug bij de fase van informatie, maar zelfs helemaal terug bij 23 november. Dan zijn we terug bij de verkenningfase. Mijn vraag zou dus zijn: is het de bedoeling van de heer Wilders, als leider van de grootste partij — ik vind dat bij hem het initiatief moet liggen — dat de nieuwe informateur heel breed met alle partijen in de Kamer die mogelijke vormen gaat bespreken? Of gaat de informateur praten met PVV, VVD, BBB en NSC, en wellicht een paar andere kleinere partijen op rechts?’*

Wilders (PVV):

*‘Ik denk dat de informateur met iedereen moet praten. U zegt: we zijn helemaal terug bij af; we zijn opnieuw bij een soort verkennerstronde. Misschien is dat voor een deel ook zo, maar er is wel een groot verschil, namelijk dat het nu vooral moet gaan over de vorm. Dat was mijn inbreng.’<sup>176</sup> (curs. FJCvH)*

Tot slot kan nog worden gewezen op een opmerking van Bontenbal (CDA) in hetzelfde debat:

*‘Maar dan heeft collega Timmermans gelijk; dan zitten we gewoon weer in een verkenningfase en ligt alles weer open, omdat niemand precies weet wat nou de opties zijn.’<sup>177</sup> (curs. FJCvH)*

---

<sup>175</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 42, item 3, p. 14-15.

<sup>176</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 42, item 3, p. 14.

<sup>177</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 42, item 6, p. 9.

Uit de geciteerde passages blijkt dat er in de Kamer verwarring optreedt over de precieze fase waarin het formatieproces zich bevindt. De formele benadering van de verkenningsfase maakt dat bij meerdere Kamerleden de overtuiging bestaat dat na het aantreden van de nieuwe Kamer niet opnieuw een verkenner kan worden aangewezen, terwijl de formatie zich materieel nog wel in de verkennende fase bevindt.

### *3.4.3 Koppeling van verkenner en (in)formateur aan verkennings- en (in)formatiefase*

Door het aanwijzen van informateurs in de verkennende fase ontstaan onnodige en onwenselijke complicaties in de staatsrechtelijke normering van het formatieproces. Om te beginnen is de regeling in het RvOTK wél van toepassing op verkennende informateurs, maar niet op verkenners.<sup>178</sup> Daarnaast weegt zwaar dat het onderscheid tussen de verkenningsfase en construerende informatiefase erdoor vervaagt. Met het oog op de staatsrechtelijke functie van de verkenningsfase (het waarborgen van een gelijk speelveld) en het daarmee gepaard gaande verschil in de geldende (spel)regels is het echter juist van groot belang om dit onderscheid te maken. De Tweede Kamer heeft het belang van de verdeling van de kabinetsformatie in ‘drie aparte fasen (...), die duidelijk van elkaar moeten worden gescheiden’ recent onderstreept met de aanneming van de motie-Klaver/Snelser.<sup>179</sup>

Daarom hebben Geertjes en ikzelf bepleit dat de aanstelling van de verkenner moet worden gekoppeld aan de verkenningsfase, van de informateur aan de informatiefase en van de formateur aan de formatiefase.<sup>180</sup> Wij kiezen daarbij dus voor een materiële afbakening van de verkenningsfase. Dit zou er concreet toe leiden dat als in het eerste Kamerdebat niet duidelijk is welke partijen met elkaar de construerende fase kunnen starten, opnieuw een verkenner door de Kamer wordt aangewezen. Daarbij is denkbaar dat de reeds eerder aangewezen verkenner een nieuwe opdracht krijgt of een nieuwe verkenner wordt aangewezen.<sup>181</sup> Als in de construerende fase blijkt dat het niet mogelijk is om tot overeenstemming te komen, vangt de verkenningsfase weer aan en zal ook opnieuw een verkenner moeten worden benoemd, die het gelijke speelveld waarborgt.<sup>182</sup> Daarmee is op elk moment in de kabinetsformatie zoveel mogelijk duidelijk in welke fase men zich

---

<sup>178</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3299-3300 en voetnoot 58.

<sup>179</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 229.

<sup>180</sup> Zie nader Geertjes & Van Hout 2023, p. 3298-3300.

<sup>181</sup> In theorie bestaat ook de mogelijkheid dat de ‘huidige’ verkenner aanblijft en geen nieuwe opdracht krijgt. Gelet op het feit dat de Kamer in het eerste debat – anders dan vlak na de verkiezingen – wél zelf kan overgaan tot het aanwijzen van de verkenner, verdient dat de voorkeur. Zo wordt de beslissing om de verkenningsfase te continueren ook expliciet door een Kamermeerderheid gelegitimeerd.

<sup>182</sup> Hier kan in de praktijk uiteraard van worden afgeweken, indien evident is welke andere combinatie van partijen moet worden beproefd. Afwijking van de conventie geschiedt dan met instemming van alle betrokkenen. Vgl. par. 2.3.4.

bevindt, welke procesbegeleider daarbij hoort en welk staatsrechtelijk kader daarbij van toepassing is.

Een voorbeeld van een dergelijk ‘terugvallen’ naar de verkenningsfase biedt de kabinetsformatie van 2017. Toen werd door de Kamervoorzitter na het mislukken van de eerste informatie-Schippers opnieuw een bijeenkomst met alle fractievoorzitters belegd. Hoewel Schippers daarna niet als verkenner, maar als informateur werd aangewezen, kreeg zij wel een verkennende opdracht en sprak opnieuw met alle fractievoorzitters.<sup>183</sup> Haar aanstelling als ‘informateur’ was, gezien vanuit de indeling van het formatieproces in drie fasen, dus onwenselijk: in feite was de verkenningsfase weer hervat.

Hetzelfde gebeurde in 2021, toen de fractievoorzitters op 6 april onder voorzitterschap van de Kamervoorzitter overlegden over de invulling van de motie-Kaag c.s.<sup>184</sup> Na dit overleg werd na een (tweede) motie van Kaag (D66) Herman Tjeenk Willink als informateur aangewezen met een verkennende opdracht.<sup>185</sup> Een fractievoorzittersoverleg vond *niet* plaats nadat Jorritsma en Ollongren aftraden als verkenner; toen wees de Kamervoorzitter na contact met Rutte (VVD) en Kaag Koolmees (D66) en Van Ark (VVD) als verkenners aan. Wel werd telefonisch geïnventariseerd of daarvoor bij de fractievoorzitters draagvlak bestond.<sup>186</sup>

### 3.5 Conventies omtrent de verkenningsfase en de verkenner

Na de uitgebreide bespreking van de afbakening van de verkenningsfase en de verhouding tot het RvOTK moet nog kort worden stilgestaan bij de conventies die in de verkenningsfase te onderscheiden zijn. Ook zij hebben immers normatieve werking en beïnvloeden op die wijze de gang van zaken in de eerste fase van de formatie. In de volgende twee subparagrafen wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds conventies ten aanzien van de verkenningsfase en anderzijds ten aanzien van het specifieke gebruik van de figuur van de *verkenner* sinds 2012.

#### 3.5.1 De verkenningsfase

In de verkenningsfase kunnen in elk geval twee al eerder besproken praktijken als conventies worden aangemerkt: het horen van alle fractievoorzitters door de verkenner en

---

<sup>183</sup> Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 10-13. Voor de opdracht zie *Kamerstukken II* 2016/17, 34700, nr. 13.

<sup>184</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 142.

<sup>185</sup> *Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 20: de opdracht was ‘in gesprekken met vertegenwoordigers van alle fracties te verkennen op welke wijze de vorming van een kabinet kan plaatsvinden en hierbij in het bijzonder te onderzoeken of en, zo ja, onder welke voorwaarden er voldoende vertrouwen tussen partijen bestaat of weer kan ontstaan om een breed gedragen weg uit de ontstane impasse vinden’.

<sup>186</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 57, 131.



het recht van de (naar verwachting na vaststelling van de verkiezingsuitslag) grootste fractie om een verkenner voor te dragen (de conventie van 1977).<sup>187</sup> Beide praktijken vormen in feite een voortzetting van de praktijk zoals die voor de wijziging van het RvOTK in 2012 bestond. Dat de koning sindsdien niet langer de fractievoorzitters consulteert over de verkiezingsuitslag en aan te wijzen (in)formateur was een van de argumenten om in 2012 de verkenner te introduceren.<sup>188</sup> De verkenningsfase bouwt volgens Bovend'Eert zodoende voort op de vroegere formatiepraktijk.<sup>189</sup> Ook Geertjes stelt dat het hanteren van de verkenner vanaf 2012, net als daarvoor, dient om *fair play* tussen de betrokken politici te verzekeren.<sup>190</sup> Het gaat volgens hem om een 'conventie die in aangepaste vorm gehandhaafd is gebleven'.<sup>191</sup>

Datzelfde geldt voor de conventie op grond waarvan de (naar verwachting) grootste fractie het recht heeft een verkenner voor te dragen. Deze praktijk is in feite een voortzetting van de bestendige praktijk sinds 1977, waarbij de grootste fractie het initiatief in de kabinetsformatie mag nemen door het leveren van een informateur.<sup>192</sup> Na 2012 is dit gebruik veranderd in het voordragen van de eerste verkenner: de commissie die de kabinetsformatie van 2017 evalueerde concludeerde later dat deze praktijk 'breed draagvlak' geniet.<sup>193</sup> Gelet op de onafgebroken navolging in 2012, 2017, 2021 en 2023 is hier inderdaad sprake van een conventie. In 2012, 2017 en 2021 nam de VVD als grootste fractie het initiatief door een verkenner te leveren. Weliswaar werden in 2021 twee verkenners aangewezen – van de grootste partij (VVD) en de grootste winnaar (D66), maar deze afwijking van de conventie vond plaats met instemming van de VVD, zodat geen wijziging optrad in de overtuiging dat na de verkiezingen het initiatief bij de grootste fractie ligt.<sup>194</sup> In 2023 werd de conventie opnieuw bevestigd, nu het initiatief tweemaal toekwam aan de PVV, de grootste fractie in de Kamer na de verkiezingen van november 2023.<sup>195</sup>

Het horen van alle fractievoorzitters en de conventie van 1977 zijn niet de enige conventies in de verkenningsfase. Onder verwijzing naar de kabinetsformatie van 2010 omschrijft Geertjes ten aanzien van de informateur nog twee andere conventies, die ook

---

<sup>187</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3297. Zie over de conventie van 1977 eveneens par. 5.3.

<sup>188</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 78.

<sup>189</sup> Bovend'Eert 2016, p. 118.

<sup>190</sup> Geertjes 2021a, p. 561.

<sup>191</sup> Geertjes 2021a, p. 562.

<sup>192</sup> Geertjes 2021a, p. 563-564; Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 69; Van Baalen & Van Kessel 2016, p. 527; Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 40. Vis noemde dit een 'objectieve norm' die 'niet te bestrijden' is: Vis 2003, p. 301.

<sup>193</sup> Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 40.

<sup>194</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3297. Zie Van Baalen e.a. 2023, p. 54-55, 127: Rutte (VVD) deed het voorstel voor twee verkenners.

<sup>195</sup> Gom van Strien (PVV) werd door de PVV voorgedragen als verkenner; nog voor de start van de gesprekken werd hij na een nieuwe voordracht vanuit de PVV opgevolgd door Plasterk (PvdA).

van toepassing zijn op de verkenningfase zoals die sinds 2012 bestaat. De eerste conventie komt erop neer dat de verkenner (of informateur) zich als procesbegeleider dient op te stellen, zich tijdens zijn werkzaamheden aan zijn geformuleerde opdracht houdt en daarbij de regie niet uit handen geeft aan de betrokken politici – dan is het immers niet meer goed mogelijk om het gelijke speelveld te bewaken. De tweede conventie ligt in het verlengde van de eerste: partijen dienen zich aan de procedurele spelregels te houden en niet op processtappen vooruit te lopen door hun uitgebrachte advies vóór de volgende processtap (zoals de benoeming van een informateur) te wijzigen, zonder dat de verkenner hier rekening mee kan houden.<sup>196</sup>

Tot slot kan mijns inziens nog een andere conventie ten aanzien van de verkenningfase worden geconstrueerd. Het gaat daarbij om de sinds 1994 bestaande praktijk dat informateurs de Kamer inlichtingen verschaffen over hun werkzaamheden.<sup>197</sup> Visser stelt dat ‘het gevestigde gebruik inmiddels zodanig [is] dat een weigering om aan zo’n verzoek [tot het geven van inlichtingen] te voldoen waarschijnlijk als strijdig met de algemene rechtsopvatting zal worden gezien.’<sup>198</sup> Hoewel de verkenner niet onder de reikwijdte van artikel 11.2 RvOTK valt, valt er veel voor te zeggen dat deze conventie wél op de verkenner van toepassing is. Van Kessel kwalificeerde het in de Kamer verschijnen van verkenners Jorritsma en Ollongren, nadat de Kamer daar na hun terugtreden als verkenners om had gevraagd, dan ook als ‘precedent’.<sup>199</sup> De evaluatiecommissie van de formatie van 2017 spreekt van een ‘praktijk’.<sup>200</sup>

### 3.5.2 De verkenner

Het is duidelijk dat het volgen van de kabinetsformatieprocedure uit hoofdstuk 11 RvOTK, nadat deze in vier kabinetsformaties is toegepast, het karakter van een conventie heeft gekregen.<sup>201</sup> Het is onwaarschijnlijk dat de Kamer in de toekomst van deze en de hiervoor besproken conventies, zoals het horen van alle fractievoorzitters, zal afwijken. Daarmee illustreren zij waarom Geertjes conventies als enigszins ‘paradoxaal’ omschrijft:

---

<sup>196</sup> Zie hierover nader Geertjes 2021a, p. 550-554. Geertjes koppelt de tweede conventie aan het na uitbrengen van advies aan het staatshoofd (thans zou dat de verkenner zijn) wijzigen van het daarin uitgebrachte standpunt en zo een ordentelijk procedureel verloop frustreren.

<sup>197</sup> Zie over de vraag of daartoe een plicht bestaat nader par. 5.6.

<sup>198</sup> Visser 2008, p. 297.

<sup>199</sup> Zij het in de context van het creëren van een formele regeling: Van Kessel 2022b, p. 182.

<sup>200</sup> Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 71.

<sup>201</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 558; Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 86.

‘In het licht van haar informele karakter hebben de betrokken politieke actoren alle ruimte om een conventie blijvend van inhoud te veranderen, maar in de praktijk is het belang van haar naleving in de bestaande vorm vaak zo groot dat de betrokken actoren nauwelijks gebruikmaken van die ruimte.’<sup>202</sup>

In dat licht zou het voor de hand liggen om ook ten aanzien van het aanstellen van een verkenner een conventie aan te nemen; dat is immers ook bij deze vier kabinetsformaties gebeurd. Zo merkt oud-Kamervoorzitter Bergkamp in haar brief over de verkenningsfase op dat de Kamer zich bij afgelopen formaties heeft ‘neergelegd bij het gebruik dat is ontstaan’ om een verkenner aan te wijzen.<sup>203</sup> Toch moet worden geconcludeerd dat het belang van naleving van de praktijk om een verkenner aan te wijzen *in de bestaande vorm* nog niet zo groot lijkt dat al van een conventie gesproken kan worden.

Hoewel er bij toekomstige kabinetsformaties op grond van de hiervoor besproken conventie zonder meer een verkennende fase zal zijn waarin een neutrale procesbegeleider alle fracties consulteert, hoeft deze procesbegeleider niet noodzakelijkerwijs (alleen) een *verkenner* zoals in de afgelopen vier kabinetsformaties te zijn: een door een meerderheid van de beoogde fractievoorzitters aangewezen persoon, vaak een (oud-)politicus, voorgedragen door de grootste fractie.

Opvallend in dit kader is allereerst dat het aanwijzen van een verkenner in de draaiboeken die de Tweede Kamer voor de kabinetsformatie gebruikt, ook in 2021 nog werd aangeduid als eventualiteit. Dat is te zien aan zinssneden zoals ‘de voorbereiding van dat debat [bedoeld is het eerste debat ex artikel 11.1 RvOTK, FJCvH], *al dan niet* door een ‘verkenner’ en ‘*indien* tot aanwijzing van een ‘verkenner’ wordt besloten’.<sup>204</sup>

Zoals hierna nog uitgebreider aan bod zal komen, bestonden er na de kabinetsformatie van 2021 daarnaast nog veel twijfels over de wijze waarop en bij wie de verkenningstaak zou moeten worden belegd en aan welke voorwaarden deze persoon zou moeten voldoen.<sup>205</sup> Op deze plaats volstaat het te noemen dat de Afdeling advisering van de Raad van State heeft voorgesteld de verkenningsfase te beleggen bij een vast ambt. Een aantal Kamerfracties gaf – ook in december 2023 nog – de voorkeur aan het opnieuw toekennen van een rol aan de koning.<sup>206</sup> Als de Kamer tot een dergelijke wijziging zou besluiten, verandert de sinds 2012 gangbare praktijk voor aanwijzing van de verkenner. De conventie van 1977 blijft dan overigens wel onveranderd gehandhaafd, in de vorm van het recht van

---

<sup>202</sup> Geertjes 2021a, p. 121.

<sup>203</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 2.

<sup>204</sup> Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 85, p. 300.

<sup>205</sup> Vgl. ook de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State: *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 6.

<sup>206</sup> Zie over deze voorstellen en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit punt par. 5.5.2.

de grootste fractie om de eerste ‘verkiesbare’ procesbegeleider voor te dragen. Dat zou dan een (tweede) verkenner of een informateur kunnen zijn, zoals voor 2012 gebruikelijk was.

Desalniettemin moet worden opgemerkt dat de Tweede Kamer er in oktober 2023 voor heeft gekozen om de verkenning (vooralsnog) niet bij een vast ambt te beleggen. Dat wijst in de richting van bestending van de bestaande praktijk. Op dit moment valt echter niet met zekerheid te zeggen dat de manier van aanwijzen van de verkenner op dusdanig draagvlak van alle betrokkenen kan rekenen dat zij op lange termijn ongewijzigd blijft. Dat zal in een toekomstig Kamerdebat over de verkenningsfase nog moeten blijken.<sup>207</sup>

### 3.6 Nadere afbakening van de verkenningsfase

#### 3.6.1 Aspecten die nadere afbakening behoeven

In dit hoofdstuk is al uitgebreid ingegaan op de (temporele) afbakening van de verkenningsfase aan de hand van de formele en materiële benadering. Tot nu toe zijn de meer materiële afbakeningsaspecten echter onbesproken gebleven: wat valt eigenlijk onder de taak van de verkenner en wat niet? Aangezien deze vragen centraal stonden in de nasleep van de kabinetsformatie van 2021/2022, wordt het verloop van de verkenningsfase in die formatie hieronder eerst kort geschetst, inclusief een weergave van de kritiek die daarop naderhand is geuit.

Anders dan bij vorige evaluaties is het oordeel van zowel de betrokkenen als de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie van 2021/2022 stevig, vooral ten aanzien van de verkenningsfase.<sup>208</sup> Die kritiek heeft niet alleen betrekking op (het openbaar worden van) de notitie met de woorden ‘positie Omtzigt, functie elders’,<sup>209</sup> maar in overwegende mate ook op de personele invulling en inhoudelijke uitvoering van de verkenningsfase. In paragrafen 3.6.3 en 3.6.4 wordt een poging gedaan deze kritiek op waarde te schatten en de verkenningsfase nader af te bakenen.

#### 3.6.2 De verkenningsfase in de kabinetsformatie 2021/2022

##### 3.6.2.1 Aantal en profiel verkenners

Op 18 maart 2021, een dag na de verkiezingen, vond in de Rooksalon in de oude Tweede Kamer een bijeenkomst van alle (beoogde) fractievoorzitters plaats onder leiding van

---

<sup>207</sup> Hierbij weegt mee dat in oktober 2023 niet alle fracties een ‘definitieve’ keuze over de vormgeving van de verkenningsfase leken te willen maken. De nadruk lag, gelet op de naderende verkiezingen, vooral op het maken van ‘afspraken’ voor de eerstvolgende kabinetsformatie. Zie par 4.2.4 en 4.2.5.

<sup>208</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 61.

<sup>209</sup> Zie hoofdstuk 1 van deze scriptie voor een uitgebreide toelichting op deze gebeurtenissen.

Kamervoorzitter Arib (PvdA). Daarbij werd ‘met breed draagvlak’ besloten dat Annemarie Jorritsma (VVD) en Kajsa Ollongren (D66) zouden worden aangewezen als verkenner.<sup>210</sup>

Achteraf valt volgens de betrokkenen te concluderen dat de keuze voor *twee* verkenners – op voordracht van de grootste partij (VVD) en de tweede partij en grootste winnaar (D66) – onverstandig was. Van deze keuze zou een vermeende politieke lading uit zijn gegaan, waardoor de verkenning ‘al te zeer in politiek vaarwater’ kwam. Dit werd verder versterkt door het feit dat beide verkenners actieve politici waren en bovendien Mark Rutte, de leider van grootste Kamerfractie en demissionair minister-president, goed kenden.<sup>211</sup> Volgens de evaluatiecommissie lijkt de keuze voor een verkenners*duo* erop te wijzen dat al werd voorgesorteerd op een coalitiekeuze.<sup>212</sup> Er klinkt in het evaluatierapport opvallend genoeg ook onvrede over de snelheid waarmee de verkenners, op de middag na de verkiezingsdag, werden aangewezen, terwijl dat niet eerder gebeurde dan bij de vorige formaties.<sup>213</sup>

Het idee voor een tweede verkenner was afkomstig van D66, nadat de oorspronkelijke wens van D66-fractievoorzitter Kaag om SER-voorzitter Mariëtte Hamer (PvdA) als verkenner aan te wijzen niet haalbaar bleek. D66 had de wens om ‘in de gesprekken in de verkenningsfase al een progressieve inhoud te kunnen inbrengen’. Kaag gaf bij de evaluatiecommissie aan dat de verkenningsgesprekken niet alleen over de mogelijke samenstelling van de te vormen coalitie hadden moeten gaan, maar ook over ‘de inhoud’.<sup>214</sup>

---

<sup>210</sup> ‘Jorritsma en Ollongren aangewezen als verkenners kabinetsformatie 2021’, tweedekamer.nl, 18 maart 2021. Ondanks dit ‘brede draagvlak’ was er ook protest: Eerdmans (JA21) was tegen, aldus Klaver (GL) op 18 oktober 2023: *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, item 12, p. 31. Wilders (PVV) stemde in met de aanwijzing van de verkenners, maar gaf in zijn brief aan liever onafhankelijke verkenners te hebben: zie *Adviezen partijen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35778, nr. 4, p. 4.

<sup>211</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 55. Jorritsma was op dit moment fractievoorzitter van de VVD-fractie in de Eerste Kamer en nam in die hoedanigheid wekelijks deel aan het VVD-bewindspersonenoverleg. Ollongren was vicepremier en demissionair minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in kabinet-Rutte III. Zij was van 2007 tot 2014 (plaatsvervangend) secretaris-generaal op het ministerie van Algemene Zaken, onder meer toen Rutte minister-president was.

<sup>212</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 61. Dat dit door andere partijen mogelijk ook zo is geïnterpreteerd, laat de brief van de fractievoorzitter van het CDA zien. Hij acht het in zijn gesprek met de verkenners aan VVD en D66 om het initiatief te nemen in de formatie, ‘des te meer, nu er voor gekozen is om namens beide partijen een aparte verkenner aan te stellen.’ Zie de brief van Hoekstra: *Adviezen partijen*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 4, p. 5.

<sup>213</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 55-56. Er worden kwalificaties gebruikt als ‘heel rommelig’, ‘heel erg ad hoc’ en ‘heel erg geïmproviseerd’, ‘wat telefoontjes tussen enkele hoofdrolspelers, waarbij er heel snel iets wordt beklonken’. Bij vorige evaluaties was van dergelijke kritiek geen sprake.

<sup>214</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 55.

### 3.6.2.2 Werkwijze van de verkenner(s)

In de evaluatie klinkt vooral kritiek op de ‘inhoudelijke aanpak’ van het verkenner(s)duo.<sup>215</sup> Uit gepubliceerde vragenlijsten blijkt dat de vragen van de verkenner(s) aan fractievoorzitters betrekking hadden op ‘de duiding van de verkiezingsuitslag, mogelijke coalities en voorkeurscoalities, mogelijke uitsluitingen van samenwerking alsook breekpunten in de besprekingen, programmapunten en personen, de formulering van de opdracht voor de eerste informateur(s) en suggesties voor namen van informateur(s).’<sup>216</sup> In een hoorzitting die later, in juni 2023, met de twee oud-verkenner(s) en oud-Kamervoorzitter Arib werd gehouden, merkte Ollongren het volgende op over wat volgens haar het doel van de verkenning(f)ase was:

‘Wat betreft nut en noodzaak: ongetwijfeld gaat u daarover debatteren maar toen wij waren aangesteld was dat [de verkenning(f)ase, FJCvH] een fase – en zo is het in mijn ogen ook bedoeld – om wat rust te brengen na een hele turbulente verkiezingscampagne, om juist ook in beslotenheid van de Stadhouderskamer gewoon zo veel mogelijk te kunnen luisteren – zo heb ik dat ook toegelicht in een persconferentie die we toen hadden – naar de wensen van de verschillende partijen, en om, gehoord hebbende de posities en de wensen, toch een beetje te gaan puzzelen om te kijken welke opties we mee kunnen geven voor het debat.’<sup>217</sup>

Ook in de evaluatie wordt opgemerkt dat de verkenner(s) zich voorgenomen hadden om de verkenning(f)ase ‘ook even te gebruiken om rust te brengen’ in het proces, waarbij zij een ‘spilfunctie (...) in de coalitievorming’ toekenden aan het CDA. De verkenner(s) wilden kijken of ze ‘daarin wat verder konden komen’.<sup>218</sup> Gevraagd naar het spreken over personen in de verkenning(f)ase (naar aanleiding van de uitgelekte notitie over Omtzigt) gaven de verkenner(s) volgens het evaluatierapport aan dat bij hen de gedachte was dat “als er bij een partij iets in de weg zit” om te komen tot een coalitie – en dat kon ook een persoon zijn – dat die omstandigheid dan aan de orde kon komen in een gesprek.<sup>219</sup> Door hun werkwijze gingen de verkenner(s) volgens de geïnterviewden ‘al te zeer het pad van informateur(s) op’.<sup>220</sup> Uit de interviews zou blijken dat ‘er over de verkenning(f)ase als zodanig – inhoud, doel, strekking en aanpak – nogal verschil van opvatting bestond’.<sup>221</sup> Zelf schrijft de commissie:

---

<sup>215</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 56.

<sup>216</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 55.

<sup>217</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 218, p. 27.

<sup>218</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 56. Een vergelijkbare toelichting gaf Ollongren in het Kamerdebat van 1 april: *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 60. Beide verkenner(s) betoogden min of meer hetzelfde in de hoorzitting die de Kamer op 3 juli 2023 hield: zie *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 218.

<sup>219</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 56.

<sup>220</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 61.

<sup>221</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 56.

‘Het verloop van de verkenningsfase in 2021 illustreerde inderdaad dat er bij een aantal betrokkenen geen helder beeld leek te bestaan van wat een verkenningsopdracht, voorafgaande aan de aanwijzing van (in)formateurs door de Kamer in nieuwe samenstelling, wel en niet zou moeten inhouden. Zo lijkt de keuze voor twee verkenner van twee verschillende politieke partijen (VVD en D66) erop te duiden dat een coalitiekeuze al ten gronde voorlag. En de werkwijze waarbij ook al inhoudelijke punten ter tafel kwamen (...) wekte zelfs de indruk dat de verkenningsfase de facto werd overgeslagen en men al meteen aan het informeren was.’<sup>222</sup>

De evaluatiecommissie verwijst daarbij ter onderbouwing naar een volgens haar ‘opmerkelijke’ uitspraak van verkenner Jorritsma, die in een persconferentie stelde dat het zaak is ‘zo snel mogelijk een nieuw kabinet te formeren’. De onderzoekers suggereren dat Jorritsma daarbij over ‘het doel van de verkenning’ sprak en de verkenning dus in de sleutel van ‘zo snel mogelijk’ (*in*)*formeren* (in plaats van verkennen) zette.<sup>223</sup> Die conclusie wordt mijns inziens echter onvoldoende ondersteund door het letterlijke citaat van Jorritsma:

‘(...) Dat betekent dat wij dus ook hard aan de slag moeten. *In de tijden van corona is het natuurlijk op zich zaak om zo snel mogelijk, maar ik zeg nadrukkelijk: zo snel mogelijk een nieuw kabinet te formeren wat gewoon weer aan het werk kan en vooral kan werken aan het economische en sociaal-maatschappelijk herstel.*’<sup>224</sup> (curs. FJCvH)

Jorritsma lijkt dus in meer algemene zin te benadrukken dat het belangrijk is dat er snel een nieuw kabinet wordt geformeerd. Daaruit kan volgens mij niet worden afgeleid dat zij het daarmee ook als *haar* taak als verkenner zag om al tot (*in*)*formeren* over te gaan. Dat een verkenner beoogt bij te dragen aan een snelle kabinetsformatie is op zich niet meer dan wenselijk: die snelheid kan immers worden bereikt als de procedurele spelregels helder zijn en door diezelfde verkenner worden bewaakt.

### *3.6.3 Beoordeling van het verloop van de verkenningsfase*

Hoewel deze scriptie niet de plaats is om te beoordelen of de kritiek van de betrokkenen op de verkenningsfase in de kabinetsformatie van 2021 terecht is, is het nodig om een aantal benoemde probleempunten nader te beschouwen in het licht van de eerder besproken functies van de verkenningsfase. Het gaat daarbij steeds om de vraag of Jorritsma en Ollongren inderdaad onvoldoende in staat waren om als verkenner hun rol als neutraal procesbegeleider te vervullen en een gelijk speelveld te waarborgen.

---

<sup>222</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 61-62.

<sup>223</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 61-62.

<sup>224</sup> ‘Letterlijke tekst persconferentie verkenner Jorritsma en Ollongren’, kabinetsformatie2021.nl, 18 maart 2021.

### 3.6.3.1 De aanstelling van twee verkenners

In het evaluatierapport benoemen zowel de geïnterviewden als de evaluatiecommissie dat van de aanwijzing van het verkennerduo de gedachte uitging dat VVD en D66 sowieso zouden moeten deelnemen aan het te vormen kabinet. Uit het evaluatierapport blijkt echter niet of de verkenners dit doel inderdaad voor ogen hadden en daarnaar hebben gehandeld of dat dit bij de betrokken actoren alleen (achteraf) zo overkwam. Gelet op het ‘brede draagvlak’ dat voor de aanwijzing van de twee verkenners bestond, is het laatste niet denkbeeldig.<sup>225</sup>

Het behoeft weinig betoog dat als het inderdaad de insteek van de verkenners was om VVD en D66 per definitie te laten deelnemen aan een nieuw kabinet, dat op gespannen voet zou hebben gestaan met de eis van het verzekeren van een gelijk speelveld. Het is immers aan alle partijen zélf om in hun gesprekken met de verkenner(s) aan te geven in hoeverre zij deelname van bepaalde partijen aan een nieuw kabinet logisch vinden, waarna die partijen als gevolg daarvan het initiatief tot een informatiepoging mogen nemen. Nu onvoldoende vaststaat dat de verkenners daadwerkelijk op een coalitie met de VVD en D66 hebben voorgesorteerd, moet voorzichtigheid worden betracht bij de stelling dat Jorritsma en Ollongren hun taak als neutraal procesbegeleider hebben veronachtzaamd.

### 3.6.3.2 Toekennen van een ‘spilfunctie’ aan een partij

Dat ligt ingewikkelder voor het toekennen van een ‘spilfunctie’ aan het CDA. Als een verkenner meent dat een bepaalde partij *moet* deelnemen aan de coalitie, wordt die partij evident ‘bevoordeeld’<sup>226</sup> ten opzichte van andere partijen en is niet langer sprake van *fair play*.

De verkenningfase kent op dit punt echter een inherente spanning: de fase vormt de overbrugging van de verkiezingscampagnes, waarin tegenstellingen worden benadrukt, naar de informatiefase. Waar de verkenningfase aanvangt met een zo gelijk mogelijk speelveld, moet die gelijkheid van het speelveld noodzakelijkerwijs afnemen naarmate de fase zijn einde nadert. Concreter geformuleerd: waar de verkenner vanuit zijn neutrale positie zelf geen coalitiekeuze kan maken, moet hij in zijn eindverslag (op basis van de posities van alle partijen) uiteindelijk wél tot een selectie van partijen komen die gezamenlijk de informatiefase willen starten. Formeren is immers primair elimineren, zoals

---

<sup>225</sup> Geertjes merkt dan ook terecht op dat de beoogde fractievoorzitters in de toekomst de mogelijkheid hebben zich kritischer op te stellen. Zie hierover par. 5.4 en Geertjes 2021a, p. 567.

<sup>226</sup> De opstelling van het CDA in 2021 laat zien dat partijen dat zelf niet zo hoeven te ervaren: Hoekstra zag voor zijn partij niet direct deelname aan het kabinet weggelegd. Zie de brief van Hoekstra: *Adviezen partijen*, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 4, p. 5.



Van den Berg het verwoordt.<sup>227</sup> Diverse passages uit de beantwoording van oud-verkenner Ollongren in het 1 aprildebat illustreren deze spanning:

‘We hadden in de eerste ronde met alle fractievoorzitters gesproken over de duiding van de uitslag, over wat de inhoudelijke thema’s waren die zij belangrijk vonden, over mogelijke coalities en over de rol van hun partijen daarin. We hebben ook gevraagd, aan iedereen, of zij partijen uitsloten. (...) In de vervolgfase zou natuurlijk ook aan bod moeten komen waarom partijen een bepaalde terughoudendheid betrachtten, want als verkenner probeer je ook te zoeken naar waar de pijn zit tussen partijen, waar een eventueel gebrek aan vertrouwen is dat in de weg zit. Dat is dus in het begin lastig. Mensen geven zich niet meteen bloot in één gesprek na zo'n campagne.

Dus om de volgende fase van de verkenning in te gaan, was het ons duidelijk dat wij meer duidelijkheid moesten hebben over de positie van het CDA. Waarom? Omdat het CDA de vierde partij is in zetelaantal en de favoriete coalitiegenoot van de VVD, de grootste partij in deze Kamer. Een stabiele meerderheid zonder het CDA vonden wij om die twee redenen moeilijk voorstelbaar. Het was ons op dat moment ook duidelijk dat het CDA daar heel terughoudend in was. (...) Wij opereerden in de context van het helpen creëren van een stabiele coalitie. Dat was relevant, de positie van het CDA was relevant.

(...)

Het eerste gesprek was met de heer Rutte. Dat was een gesprek van bijna een uur, waarin inderdaad veel gezegd en vooral besproken is in de context van de duiding van de verkiezingsuitslag en in de context van de wensen van de VVD, de grootste partij van Nederland, als het gaat over de coalitievorming. Zij had een heel nadrukkelijke wens om ook met het CDA in een nieuwe coalitie samen te werken. In die context hebben we gesproken over stabiliteit [van het CDA, FJCVH].<sup>228</sup>

Zoals de geciteerde passage laat zien, kan de overgang van de verkennings- naar de informatiefase onder druk komen te staan doordat de ene partij zich terughoudend opstelt om de onderhandelingen aan te gaan, terwijl een andere partij de betreffende partij als favoriete coalitiepartner ziet. Een verkenner heeft met dergelijke voorkeuren van partijen te werken. Het is daarbij politiek gezien voorstelbaar dat een verkenner vanuit zijn opdracht de verantwoordelijkheid voelt om ‘de puzzel te leggen’. Dat geldt te meer na een complexe verkiezingsuitslag, waarbij zich geen duidelijke coalitie aftekent en partijen terughoudend zijn met het willen nemen van regeringsverantwoordelijkheid, zoals in 2021 het geval was.

---

<sup>227</sup> Van den Berg 2003, p. 69. Geertjes 2021a, p. 531 verbindt deze woorden van Van den Berg aan de verkennende fase.

<sup>228</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 60-63.

Er bestaat echter een wezenlijk verschil tussen een verkenner die min of meer zelfstandig de wensen van partijen ‘interpreteert’ en tot conclusies komt over de na te streven coalitiesamenstelling en een verkenner die systematisch de wensen van partijen noteert en tegen elkaar afweegt. In de formatie van 2021 hadden Jorritsma en Ollongren vermoedelijk zonder problemen bij de CDA-fractie kunnen navragen of deze fractie, gegeven de opstelling van de VVD, toch bereid was de informatiefase te starten; als het antwoord daarop negatief luidde en de VVD-fractie desondanks zou hebben volhard, hadden zij nóg een gesprek kunnen voeren. Dan zijn het immers de verkennende partijen zélf die hun posities innemen en die al dan niet heroverwegen; de verkenner stuurt niet actief aan op een bepaalde uitkomst. In die zin is aannemelijk dat Jorritsma en Ollongren zich in de formatie van 2021/2022 onvoldoende terughoudend hebben opgesteld.<sup>229</sup>

### 3.6.3.3 Een ‘inhoudelijke’ aanpak

Ook de vermeende ‘inhoudelijke’ werkwijze van verkenner Jorritsma en Ollongren heeft kritiek ontmoet. Die werkwijze bestond, blijkens hun brief en gepubliceerde vragenlijsten, onder meer uit vragen naar inhoudelijke thema’s die voor het Kamerdebat op grond van artikel 11.1 RvOTK van belang zijn,<sup>230</sup> breekpunten bij de eigen partij of andere partijen en aandachtspunten ten aanzien van ‘programmatische punten, personen’.<sup>231</sup> Anders dan veel van de geïnterviewden meen ik dat deze vragen in de verkenningsfase niet per definitie problematisch hoeven te zijn. Tegen de achtergrond van de coronacrisis is goed voorstelbaar dat de opdracht aan een informateur bijzondere inhoudelijke elementen zou moeten bevatten, zodat die deel uitmaken van de voorbereiding van het eerste Kamerdebat door de verkenner. Het is echter van belang te beseffen dat het *inhoudelijk* bespreken van bepaalde vraagstukken met als doel daarover een akkoord te bereiken, niet thuishoort in de verkenningsfase, maar in de construerende informatiefase.

In dit kader is door zowel de Raad van State als de voor de evaluatie geïnterviewde betrokkenen gewezen<sup>232</sup> op de formulering van de opdracht aan de twee verkenner, waarin

---

<sup>229</sup> Ik laat hierbij de woorden ‘positie Omtzigt, functie elders’ bewust buiten beschouwing. Aangezien ook anno 2024 niet vaststaat van wie de woorden afkomstig waren, met welke reden zij zijn opgeschreven en in welke mate de verkenner voornemens waren iets met deze woorden te doen, kan hun handelswijze daarin niet worden beoordeeld. Zoals uit de hoofdtekst blijkt, zou elke poging van een verkenner om zich actief in te laten met (het oplossen van) interne (personele) aangelegenheden in een fractie zich niet verdragen met diens rol als procesbegeleider.

<sup>230</sup> Afwisselend voorzien van een toelichting, zoals: inhoudelijke onderwerpen ‘over de uitslag van de verkiezingen en de opdracht/richting van de informateur(s)’, ‘over de uitslag van de verkiezingen/richting (in)formatie, bijv. een nationaal herstelplan’.

<sup>231</sup> *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 4, p. 1; *Vragenlijst algemeen*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 9, p. 2.

<sup>232</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 6 (tevens bijgevoegd bij deze scriptie).

was bepaald dat de verkenners ‘gesprekken [voeren] met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoeken welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen’ (curs. FJCvH).<sup>233</sup> De suggestie van de geïnterviewden en de Raad lijkt te zijn dat deze opdrachtformulering te dicht tegen de taak van een informateur aan ligt. Hoewel de formulering ook beperkt kan worden opgevat, lijkt deze inderdaad ruimte te laten voor die interpretatie. Tijdens de hoorzitting die op 3 juni 2023 met (oud-)verkenners Jorritsma en Ollongren werd gehouden, vroeg Sneller (D66) Ollongren hoe zij deze opdracht had geïnterpreteerd:<sup>234</sup>

Ollongren:

‘De opdracht zelf is: breng in beeld welke coalitiemogelijkheden er zijn die op voldoende draagvlak kunnen rekenen, gegeven de uitslag. Zo zijn we ook de zeventien gesprekken ingegaan. Daarin stelden we eigenlijk soortgelijke vragen aan alle zeventien de lijsttrekkers of toekomstige fractievoorzitters. We vroegen dus om duiding van de uitslag, we vroegen naar de bereidheid om al dan niet deel uit te maken van een coalitie en we vroegen welke coalitie dat dan zou moeten zijn. Daarbij deden we ook nog een beetje door de oogharen heen een verkenning van belangrijke thema’s. Iedere partij gaat er natuurlijk op haar eigen manier mee om. Er waren veertien partijen die een brief openbaar hadden gemaakt over hun inzet. Die brieven waren ook heel verschillend, variërend van een heel kort stuk tot twee A4’tjes vol met inhoudelijke voorstellen. Het is natuurlijk je opdracht als verkenner om letterlijk te verkennen hoe partijen eigenlijk in de wedstrijd zitten, tot welke coalitie ze wel of niet bereid zijn en wie ze er wel en niet bij willen hebben dan wel willen uitsluiten. Ik denk dat dat de puzzel is die je probeert te leggen.’

Sneller:

‘Maar dan zit er dus eigenlijk geen significant verschil meer tussen de verkenner en de informateur. De vraag is volgens mij of de verkenningfase en de informatieperiode ongeveer hetzelfde zijn in het licht van de manier waarop u de functie inging.’

Ollongren:

‘Nou, dat denk ik niet, want bij de informatiefase wordt er al meer richting gegeven. Daar moet die verkenning natuurlijk een bijdrage aan leveren.’

Hoewel de precieze afbakening ten opzichte van de informatiefase niet duidelijk uit Ollongrens woorden blijkt, valt uit deze gedachtwisseling wel af te leiden dat Ollongren de verkenningsoopdracht niet heeft geïnterpreteerd als een opdracht tot *informer*en:

---

<sup>233</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 8. De Afdeling advisering verwijst naar het evaluatierapport: Van Baalen e.a. 2023, p. 61.

<sup>234</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 218, p. 33.

de bespreking van inhoudelijke thema's vond volgens haar 'een beetje door de oogharen heen' plaats en lijkt vooral relevant te zijn geweest voor de vraag welke coalities partijen al dan niet wilden vormen. De opdrachtformulering was in 2021 wellicht multi-interpretabel, maar lijkt in deze kabinetsformatie niet het voornaamste probleem te zijn geweest. Dat de opdrachtformulering niet per definitie tot een 'informerende' aanpak hoeft te leiden, blijkt uit het feit dat de opdracht aan de verkenner(s) in de kabinetsformatie van 2023 op dezelfde wijze was geformuleerd en niet tot kritiek heeft geleid.<sup>235</sup>

De geciteerde passage illustreert vooral dat, zoals in paragraaf 3.3.2 reeds is besproken, niet is uitgesloten dat enkele inhoudelijk-programmatische aspecten ook in de verkennende fase aan de orde komen. Zij vormen immers vaak de belangrijkste redenen dat partijen (aanvankelijk) geen coalitie met elkaar willen vormen. Omdat de verkenningsfase uiteindelijk dient te resulteren in een aantal partijen dat een informatiepoging start, is de relevante vraag welke partijen de bereidheid hebben om *ondanks hun verschillende posities* een dergelijke poging te doen. In dat kader kán (vaak zelfs: moet) de verkenner inventariseren welke inhoudelijke thema's de aanvankelijke voorkeurscoalities van partijen en dus de zinvol te onderzoeken coalities beïnvloeden. Daar komt nog bij dat partijen vaak voor hen belangrijke thema's noemen in hun schriftelijke adviezen aan de verkenner.<sup>236</sup>

Zodoende is het moeilijk een onderscheid te maken tussen de procesmatige taak en een eerste verkenning van programmatische overeenkomsten. Daarom merkte Kamerlid Jesse Klaver (GL) in het in oktober 2023 over de verkenningsfase gehouden debat op dat het niet mogelijk is de twee 'met een schaarste te knippen' en kwam ook Joost Sneller (D66) tot de conclusie dat coalitievoorkeuren het lastig maken in het geheel niet over 'de inhoud' te spreken.<sup>237</sup> Datzelfde kwam in de motie-Klaver/Sneller tot uitdrukking, die uitsprak dat in de verkenningsfase 'op basis van getalsmatige mogelijkheden *en een eerste inhoudelijke richting* wordt verkend welke partijen met elkaar kunnen gaan informeren'.<sup>238</sup>

De crux is mijns inziens ook hier dat de verkenner deze opvattingen van fracties in deze fase als gegeven dient aan te nemen. Het is niet aan de verkenner, die de rol van neutrale procesbegeleider vervult, om op basis hiervan een beoogde coalitie te smeden<sup>239</sup> of om

---

<sup>235</sup> Zie de bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 1 (Van Strien) en nr. 2 (Plasterk), tevens bij deze scriptie gevoegd.

<sup>236</sup> Zie bijvoorbeeld het eindverslag van verkenner Plasterk uit 2023: bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 4, p. 3.

<sup>237</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12, p. 21 (Klaver) en p. 10 (Sneller).

<sup>238</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 229. De cursivering is van mij.

<sup>239</sup> Om deze reden moet het idee van 'formeren vanuit de inhoud', zoals voorstaan door Tjeenk Willink – het vooropstellen van inhoudelijke thema's en op basis daarvan bezien welke coalities gevormd zouden kunnen worden – in de verkenningsfase als enigszins illusoir worden aangemerkt. In de Nederlandse verhoudingen is

alvast het onderhandelen over compromissen te begeleiden; partijen moeten de ‘wie-met-wievraag’ zelf (voorlopig) beantwoorden.<sup>240</sup> In dit licht moet de wens van de D66-fractie voor een tweede verkenner, als die er inderdaad op gericht was om *via de persoon van de verkenner* in de gesprekken ‘in de verkennende fase al een zo progressief mogelijke inhoud te kunnen *inbrengen*’ [curs. FJCvH], problematisch worden geacht.<sup>241</sup>

### *3.6.4 Afbakening van de taak van de verkenner*

Hiervoor zijn drie aspecten van de kabinetsformatie 2021 besproken waarop in de evaluatie van die formatie kritiek is geuit: de aanstelling van twee verkenners, het ervan uitgaan dat een bepaalde partij tot de coalitie moet toetreden en de vermeende ‘inhoudelijke aanpak’. Ten aanzien van de laatste twee aspecten bleek al dat de verkenner zich in de verkenningsfase vooral als neutrale procesbegeleider moet opstellen; een verkenner inventariseert wat er op basis van de door partijen ingenomen posities mogelijk is en onder welke voorwaarden zij eventueel bereid zijn die posities te veranderen. Het is niet goed mogelijk om daarbij in het geheel niet over inhoudelijke vragen te spreken, omdat die simpelweg bepalend zijn voor de vraag of en met wie een partij de onderhandelingen wil starten.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar voorlichting dan ook terecht op dat in de verkenningsfase voor politiek-beleidsmatige vragen ‘geen of slechts een ondergeschikte rol’ is weggelegd.<sup>242</sup> Volgens de Afdeling moet de taak van de verkenner ‘beperkt’ zijn, wat concreet neerkomt op:

‘inventariseren hoe de beoogde fractievoorzitters de verkiezingsuitslag interpreteren, de richting na te gaan die zij in de kabinetsformatie zouden willen volgen, de mogelijkheden te verkennen die zijn

---

onvermijdelijk dat er op zijn minst *enige* selectie plaatsvindt ten aanzien van de partijen die met elkaar in de construerende fase over de inhoud gaan onderhandelen. Als partijen zelf geen mogelijke coalities zouden noemen, maar slechts inhoudelijke thema’s, komen het kiezen van een inhoudelijk vertrekpunt, het selecteren van een aantal partijen en het verrichten van inschatting dat zij in het vervolg voldoende tot elkaar kunnen komen, immers voor rekening van de verkenner. Zijn positie als neutrale procesbegeleider die een gelijk speelveld moet waarborgen komt in dat geval sterk onder druk te staan. De ‘wie-met-wievraag’ wordt door fracties in zekere zin altijd voorlopig beantwoord – in de informatiefase moet immers nog blijken of een poging tot coalitievorming slaagt – maar kan dus nooit onbeantwoord blijven.

<sup>240</sup> In zoverre doen de inhoudelijke argumenten die partijen hebben om wel of niet te willen samenwerken voor de verkenner strikt genomen niet ter zake.

<sup>241</sup> Het idee om in de verkennende gesprekken ook al inhoudelijke punten te bespreken leefde, wellicht vanwege de coronacrisis, breder: Ploumen (PvdA) noemde in haar gesprek de ‘optie verkenning langs inhoud’. In de aantekeningen bij het verslag van Rutte (VVD) is genoteerd: ‘Voorstel Tjeenk-Willink en Kaag: vanuit inhoud beginnen met formeren: niet op tegen, maar niet ons idee, hoeft van ons niet. Wel: dag bij elkaar gaan zitten om moeilijke thema’s te doorlopen tijdens verkennende fase’. Zie *Verslagen 17 fracties*, bijlage bij *Kamerstukken II 2021/22*, 35788, nr. 9.

<sup>242</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 8.

zien voor politieke samenwerking in een te vormen kabinet, [en] na te gaan uit welke politieke groepering(en) de informateur(s) zouden moeten komen en welke kandidaten daarvoor in aanmerking zouden komen. Zijn opdracht kan geen betrekking hebben op de politieke of beleidsmatige inhoud van (delen van) een te sluiten regeerakkoord of op mogelijke toekomstige posities van bepaalde personen.<sup>243</sup>

Daarmee is nog geen duidelijk criterium voorhanden dat aangeeft waar de grenzen aan de taak van de verkenner – met name als het gaat om ‘spreken over de inhoud’ – dan wel liggen. En wat moet precies worden verstaan onder het verkennen van ‘de richting’ die de beoogd fractievoorzitters in de kabinetsformatie zouden willen volgen?

Samen met Geertjes heb ik daarom voorgesteld dat de taak van de verkenner het beste kan worden afgebakend aan de hand van het criterium van de *overbrugbaarheid*. De verkenningsfase is erop gericht bij de beoogde fractievoorzitters te inventariseren of, en zo ja, onder welke randvoorwaarden, zij de tussen hen en andere partijen bestaande afstand overbrugbaar achten. Vaak zal het daarbij om programmatische verschillen gaan. De verkenningsfase is er niet voor bedoeld om die afstand ook daadwerkelijk (te proberen) te overbruggen. Het is aan een informateur om in de construerende informatiefase te onderzoeken of dat mogelijk is, en zo ja, hoe.<sup>244</sup> Om het in een voor Nederlandse context toepasselijke watermetafoor te gieten: in de verkenningsfase schatten partijen in of het haalbaar is om naar de overkant te zwemmen; pas als ze hebben besloten dat in de construerende fase te proberen, kan blijken of de afstand niet toch te groot is, de stroming te sterk of het water te koud.

### 3.7 Slot

In dit hoofdstuk is vanuit verschillende invalshoeken gezien welke plaats de verkenningsfase inneemt in het geheel van de kabinetsformatie. Allereerst is de historische ontwikkeling geschetst, waarbij bleek dat sinds 1989 een aparte functionaris voor de verkenningsfase in het formatieproces te onderscheiden valt. Met de overname van de regie in de formatie door de Tweede Kamer in 2012 heeft de verkenner zijn huidige, prominente rol gekregen, gericht op de voorbereiding van het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag ex artikel 11.1 RvOTK. In feite vormt de aanwijzing van een verkenner, bij wie alle beoogde fractievoorzitters hun visie op de verkiezingsuitslag en de in de formatie te zetten stappen kenbaar kunnen maken, echter een voortzetting van bestaande conventies. Die zijn van belang bij het verwezenlijken van de normatieve uitgangspunten

---

<sup>243</sup> Vgl. *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 12-13.

<sup>244</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3298.

die aan de kabinetsformatie en de verkenningsfase in het bijzonder ten grondslag liggen: het waarborgen van een gelijk speelveld en het beschermen van minderheden.

In dit hoofdstuk zijn daarnaast meerdere pogingen gedaan om de verkenningsfase nader af te bakenen, zowel ten aanzien van het begin en einde van de fase als de taak van de verkenner. Bij het eerste aspect bleek dat de verkenningsfase als onderdeel van de drie fasen in het formatieproces slechts materieel afgebakend kan worden; pas als er helderheid bestaat over de partijen die met elkaar in de informatiefase willen onderhandelen en de informateur die die onderhandelingen zal begeleiden, kan de verkenningsfase worden afgerond. Daarbij is de aanbeveling gedaan om de aanstelling van de verkenner en (in)formateur te laten aansluiten op de ‘actieve’ fase in de kabinetsformatie, waarmee met name duidelijkheid ontstaat over de normen die op dat moment in de formatie gelden. Daarmee kan afscheid worden genomen van het verwarrende fenomeen van de verkennende informateur. Tot slot is aan de hand van de verkenningsfase in de kabinetsformatie 2021/2022 ook de taak van de verkenner verder afgebakend, aan de hand van het criterium van overbrugbaarheid.

In hoofdstuk 5 en 6 komt aan de orde of deze (nadere) afbakeningen van de verkenningsfase hun beslag kunnen krijgen in een regel en welk ‘regelniveau’ daarvoor te verkiezen zou zijn. Eerst moet in hoofdstuk 4 echter worden stilgestaan bij de opvattingen die bij de betrokken actoren en in de literatuur leven omtrent het nut van en de noodzaak tot reglementering van de verkenningsfase.





## Nut en noodzaak van een regeling

### 4.1 Inleiding

De gebeurtenissen in de verkenningfase van de kabinetsformatie van 2021/2022 hebben in de Tweede Kamer, de staatsrechtelijke literatuur en de media de vraag opgeroepen of regeling van de verkenningfase noodzakelijk is. In dit hoofdstuk wordt getracht die vraag te beantwoorden. Daartoe wordt allereerst stilgestaan bij de opvattingen van de betrokken actoren, waarbij wordt ingegaan op de visies onder huidige politici én hun voorgangers die sinds 2012 bij formaties betrokken waren. Vervolgens komen de door de evaluatiecommissies van de formaties in 2012, 2017 en 2021 gedane uitspraken op dit punt aan bod. Na een korte passage over het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel worden de opvattingen in de staatsrechtelijke en parlementair-historische literatuur geanalyseerd. Ik sluit af met een eigen benadering van dit vraagstuk.

### 4.2 Opvattingen van de (voormalig) betrokken actoren

#### 4.2.1 *De kabinetsformatie van 2012*

Hoewel naar aanleiding van de kabinetsformatie van 2021 meerdere stemmen opgingen voor het vastleggen van de positie van de verkenner, was dat bij de eerste formatie ‘met verkenner’ in 2012 geenszins het geval. Veel van de voor de evaluatie geïnterviewde betrokkenen meenden dat de inzet van een verkenner voor herhaling vatbaar was, maar niemand vond dat hierover iets moest worden vastgelegd in het Reglement van Orde.<sup>245</sup> Daaraan lag het argument ten grondslag dat de ‘flexibiliteit om het anders te doen als de omstandigheden daarom zouden vragen’ behouden moest blijven.<sup>246</sup> Verdere reglementering zou politici slechts beperken in de mogelijkheden om een kabinet te vormen, terwijl dat het hoofddoel van de formatieprocedure is.<sup>247</sup> Daarbij heeft wellicht meegespeeld dat dit de eerste kabinetsformatie betrof waarbij de verkenner werd ingezet; enige terughoudendheid bij het direct in regels vastleggen van de figuur is daarom voorstelbaar. In dat kader is relevant dat veel geïnterviewden erop wezen dat de voorspoedige gang van zaken in de verkenningfase niet garandeerde dat dat in de

---

<sup>245</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 28.

<sup>246</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 28, 72-73.

<sup>247</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 72.

toekomst opnieuw zo zou zijn.<sup>248</sup> Illustratief voor zowel het gevoelen dat er geen reglementering nodig was als de bijzondere aard van de verkiezingsuitslag is wat informateur Kamp (VVD), die voorafgaand aan zijn informateurschap verkenner was, hierover opmerkte in het Kamerdebat met hem en informateur Wouter Bos (PvdA) op 31 oktober 2012:

‘De vraag is gesteld of we regels hebben gemist en of we voorstellen hebben voor het invoeren van regels. We hebben geen regels gemist. Onze opdracht was duidelijk. We konden daarmee goed uit de voeten. We realiseren ons zeer goed dat de verkiezingsuitslag niet zeer gebruikelijk was. De twee partijen zijn beide stabiel en hebben bovendien samen een meerderheid. Ze wisten waar ze naartoe wilden en de politieke leiders van die partijen waren in staat om dat gedurende het hele onderhandelingsproces vast te houden. Dat maakte het voor ons misschien makkelijker dan het in de toekomst zal zijn. Ik kan dat niet bekijken. Ik kan alleen maar zeggen dat we in deze omstandigheden geen regels hebben gemist of regels gewijzigd zouden willen hebben. Op dat punt kunt u van mij niet anders dan een positieve reactie krijgen, mevrouw de voorzitter.’<sup>249</sup>

Informateur Bos sloot zich aan bij de woorden van Kamp:

‘De heer Kamp maakte er net al een opmerking over: we zijn vandaag door velen aangesproken als “informateurs”. We zijn dat echter niet, want zodra we onze opdracht als afgerond beschouwen en het verslag aan de Kamer aanbieden, zijn we geen informateur meer en is het aan de Kamer om te bepalen wie in welke rol verdergaat met dat proces. Moet je voor dat soort zaken, zeg ik ook tegen de heer Krol, nieuwe regels gaan verzinnen? Wij hebben de noodzaak daartoe in ieder geval niet gevoeld. Dat de Kamer zo betrekkelijk simpel heeft kunnen overgaan tot deze manier van werken, heeft ook te maken met het feit dat er zo weinig regels waren die de Kamer daarvan weerhielden. Dat heeft zeker ook de flexibiliteit en de potentie tot innovatie bevorderd.’<sup>250</sup>

De kabinetsformatie van 2012 leidde dan ook niet tot fundamentele wijzigingen in de regeling van hoofdstuk 11 RvOTK.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 28. Op grond van deze (zie p. 28) en latere evaluaties ligt voor de hand dat de betrokkenen daarbij meewogen dat de verkiezingsuitslag in 2012 zeer duidelijk was: vgl.

Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 40.

<sup>249</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 17, item 9, p. 57.

<sup>250</sup> *Handelingen II* 2012/13, nr. 17, item 9, p. 67.

<sup>251</sup> Op advies van de evaluatiecommissie-Bovend'Eert werd in het toenmalige artikel 139a, lid 1 RvOTK slechts de term ‘benoemen’ in ‘aanwijzen’ gewijzigd: zie Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 72-74; voor de beperkte andere wijzigingen: zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34187, nr. 2.

#### 4.2.2 De kabinetsformatie van 2017

Na de formatie van kabinet-Rutte III in 2017 klonken in de evaluatie opnieuw positieve geluiden over de inzet van de verkenner: die inzet werd als ‘passend en effectief’ bestempeld.<sup>252</sup> Het rapport gaat, vermoedelijk vanwege deze tevredenheid, niet in op de vraag of de bij de formatie betrokken actoren een regeling voor de verkennende fase wenselijk achten.<sup>253</sup> Toch valt een drietal zaken op.

In de eerste plaats werd door één van de fractievoorzitters gewezen op de ‘staatsrechtelijk ingewikkelde figuur’ dat de (beoogd) fractievoorzitters besloten over de aanwijzing van de verkenner, terwijl zij formeel die status nog niet hadden; de meeste andere geïnterviewden achtten deze ‘formeel-staatsrechtelijke bezwaren’ niet onoverkomelijk.<sup>254</sup> Daarnaast bepleitte Pechtold (D66) bij de evaluatiecommissie dat de Kamervoorzitter in de bijeenkomst met alle fractievoorzitters op de dag na de verkiezingen ‘enige voorlichting’ over de procedurele gang van zaken zou geven. Met het oog op de zogenaamde omloopsnelheid van politici was volgens hem bij een volgende kabinetsformatie niet gegarandeerd dat een groot deel van de fractievoorzitters al eerder bij een formatie betrokken was geweest, zoals in 2017 het geval was. Als er geen sprake was van een dergelijke continuïteit, kon ‘institutionele ervaring’ ontbreken.<sup>255</sup> Ten slotte valt op dat het draaiboek voor de formatieprocedure in aanloop naar de verkiezingen werd omgedoopt van ‘draaiboek’ naar ‘stappenplan’ om betrokkenen voldoende ruimte te laten om met dit ‘richtsnoer’ ‘binnen de kaders naar bevind van zaken te kunnen handelen’.<sup>256</sup> Hieruit valt af te leiden dat het enthousiasme bij betrokkenen voor nadere regels voor de verkenningsfase na de formatie van 2017, net als eerder in 2012, niet groot zal zijn geweest.

---

<sup>252</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 39.

<sup>253</sup> Het evaluatierapport maakt slechts melding van (zeer beperkte) steun voor implementatie van ‘termijnen van orde’ voor de opdrachten van informateurs: zie Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 121. Dit idee werd ook in 2023 door de evaluatiecommissie aanbevolen: Van Baalen e.a. 2023, p. 72-75. Uiteindelijk kreeg het zijn beslag in artikel 11.1.1, lid 2 RvOTK (zie paragraaf 2.2.2).

<sup>254</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 39-40. Het gaat met name om het feit dat de aanwezige (gewezen) lijsttrekkers nog geen fractievoorzitter waren van de fracties in de *nieuw verkozen* Kamer; de meerderheid was wel fractievoorzitter in de op dat moment nog zittende Kamer. Rutte (VVD) en Asscher (PvdA) waren demissionair minister en nog niet als Kamerlid geïnstalleerd.

<sup>255</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 40. In 2017 gaf Kamervoorzitter Arib deze voorlichting ook: Pechtold pleitte dus voor een herhaling.

<sup>256</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 1-2. De auteurs van de evaluatie wijzen erop dat de Commissie voor de Werkwijze in juni 2016 al had geadviseerd het ‘draaiboek’ als ‘hulpmiddel’ te gebruiken (*Kamerstukken II* 2015/16, 34444, nr. 6, p. 31).

#### 4.2.3 De kabinetsformatie van 2021

Dat standpunt zou vier jaar later echter diametraal veranderen, onder invloed van de gebeurtenissen die volgden op het openbaar worden van de notitie met de woorden ‘positie Omtzigt, functie elders’. Tijdens het roemrucht geworden debat op 1 april 2021 is door meerdere Kamerleden gesproken over de regeling van de positie van de verkenner.

Kaag (D66) achtte het ‘zaak de verkennersrol helder te omschrijven, inclusief de mogelijkheid tot verantwoording in de Tweede Kamer’ en bepleitte daarbij dat de Kamer in de verkenningsfase gebruik kan maken van eigen ambtelijke ondersteuning, in plaats van de door Algemene Zaken bij de Kamer gedetacheerde staf.<sup>257</sup> Segers (CU) vroeg zich af of het ‘niet raadzaam [is] om in ons Reglement van Orde het proces van de formatie preciezer te omschrijven’.<sup>258</sup> Volgens hem had ‘de slechtst denkbare start’ van een nieuwe Kamer te maken met de onduidelijkheid van de procedure: ‘Wat is de rol van de verkenner, van de verkenners? Welke afstand hebben zij tot de dagelijkse Haagse politiek? Hoe onafhankelijk zijn zij? En hoe spreken zij ook over leden van deze Kamer? Om daar duidelijkheid over te bieden, wil ik eerst een motie indienen [om de verkenner in het RvOTK op te nemen, FJCVH].’<sup>259</sup> Hoewel zij niet expliciet een regeling van de verkennende fase bepleitten, noemde Hoekstra (CDA) de keuze voor twee verkenners ‘onverstandig’ en stelde Van der Staaij (SGP) voor de koning opnieuw een rol in het formatieproces te geven.<sup>260</sup>

Aan het eind van het debat werden meerdere moties ingediend die betrekking hebben op het regelen van de positie van de verkenner.<sup>261</sup> In een met algemene stemmen aangenomen motie-Segers c.s. sprak de Kamer de wens uit om ‘de aanwijzing van de verkenners, de wijze van vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht en het verschaffen van inlichtingen door verkenners ordentelijk’ te regelen in het RvO.<sup>262</sup> De indieners van de motie waren van mening dat ‘de aanwijzing van een of meer verkenners transparant en volgens vaste procedures moet verlopen en de vaststelling van de door hen uit te voeren opdracht helder moet zijn’. Dat deze motie met algemene stemmen werd aangenomen, is in het licht van de vele eerdere pogingen tot reglementering van (delen van) de kabinetsformatie die het doorgaans *niet* haalden, opvallend.<sup>263</sup>

---

<sup>257</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 34.

<sup>258</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 52.

<sup>259</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 109.

<sup>260</sup> *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 40-41.

<sup>261</sup> Naast de hier besproken motie-Segers c.s. was dat de motie-Van der Staaij/Segers (*Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 17). Deze motie ziet op de invulling van de verkennersrol en komt daarom in hoofdstuk 5 aan bod.

<sup>262</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 16. Zie eveneens hoofdstuk 5.

<sup>263</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3300. Zie voor enkele (overzichten van) voorstellen: Van Mechelen & Snel 1986; Van Baalen 2003, p. 54-57; Ten Napel 2011, p. 406-407.

De onvrede over de gang van zaken in de verkenningfase die uit de motie spreekt, keert ook terug in het evaluatierapport van de commissie-Van Baalen. Daarin signaleert de commissie dat er bij de betrokkenen veel behoefte bestaat om – in algemene zin – ‘een en ander op schrift te stellen’ omtrent het formatieproces en de rollen van de Kamer en de voorzitter. Dat zou voor alle betrokkenen zinvol zijn, zowel voor nieuwelingen als mensen met meer ervaring, aangezien bleek dat ‘bij enkele ervaren fractievoorzitters de kennis omtrent formieren weer flink was weggezakt toen zich in 2021 een nieuwe formatie aandeede’.<sup>264</sup> Als voordelen van het in een schriftelijke leidraad vastleggen van de formatieprocedure werd daarnaast het depersonaliseren en het depolitiseren van het proces genoemd.

Uit de weergegeven opvattingen blijkt vooral dat de betrokken actoren het op veel vlakken (nog) niet eens zijn.<sup>265</sup> Zo waren zij niet eensluidend over de vorm die het op schrift stellen zou moeten krijgen en welke regels precies moesten worden vastgelegd. Wel vonden de meeste geïnterviewden dat er niet zozeer behoefte bestond aan nieuwe regels, maar vooral aan het vastleggen van bestaande gebruiken.<sup>266</sup> Niet alle geïnterviewden waren voorstander van het op schrift stellen van de formatieprocedure, omdat het proces van kabinetsvorming gebaat zou zijn bij flexibiliteit en ruimte voor de spelers. Door één van de betrokkenen werd betwijfeld of nadere reglementering of een draaiboek ‘echt zou helpen’, omdat het formatieproces wordt gekenmerkt door een sterke politieke dynamiek.<sup>267</sup> Desalniettemin zagen de meeste betrokkenen volgens de evaluatiecommissie wel het nut van ‘strakkere procesafspraken’, met name ten aanzien van de rol van de verkenner.<sup>268</sup>

Onder meer oud-verkenner Koolmees (D66) wees er in de evaluatie op dat onduidelijk is hoe het eigenaarschap voor de verkenningfase is belegd: het staat niet vast wie er zeggenschap over de fase heeft, wie beslist en wie bij problemen aan zet is. Meervoudig informateur Tjeenk Willink stelde dat thans niemand in het formatieproces nog de regels van *fair play* bewaakt.<sup>269</sup> Hij vreesde een fase waarin ‘doelbewust iets ongeregeld’ wordt gelaten, omdat daarin altijd het recht van de sterkste geldt.<sup>270</sup> Daarover moet op deze plaats worden opgemerkt dat van een echt ‘regelvrije’ sfeer – in de zin dat het de verkenningfase een normatief vacuüm is waarin het recht van de sterkste geldt – geen sprake is, gelet op de in hoofdstuk 3 besproken conventies die strekken tot het verzekeren van een gelijk

---

<sup>264</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 40-41.

<sup>265</sup> Van Kessel vermeldt hierbij dat ten tijde van de evaluatie het animo voor reglementering ‘bij sommige fractievoorzitters behoorlijk was afgenomen ofwel dat de concrete gedachten daarover aanzienlijk uiteenliepen’: zie Van Kessel 2022b, p. 74.

<sup>266</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 41, 58.

<sup>267</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 41, 58.

<sup>268</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 58.

<sup>269</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 57.

<sup>270</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 60.

speelveld.<sup>271</sup> Er kan uiteraard wel in strijd met deze conventies worden gehandeld, bijvoorbeeld doordat een verkenner zijn taak niet goed vervult. De eigenlijke vraag is dus waar de handhaving van die conventies belegd is: in zekere zin is dat Koolmees' vraag naar het 'eigenaarschap'.

#### 4.2.4 In aanloop naar de kabinetsformatie van 2023

Na de evaluatiegesprekken over de kabinetsformatie van 2021/2022 hebben de betrokken actoren zich op meerdere momenten uitgelaten over de noodzaak tot reglementering van de verkenningfase. In de eerste plaats kan worden gewezen op de reacties van fracties op het initiatiefvoorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen, dat beoogde de opdrachten van (in)formateurs aan vaste termijnen te binden.<sup>272</sup> De initiatiefnemers achtten het ontbreken van de verkenner in het RvOTK 'een forse omissie' en vonden het wenselijk dat de verkennersrol beter zou worden vastgelegd. Een aantal fracties bepleitte in reactie op het initiatiefvoorstel in meer of mindere mate een complete regeling, die zich niet alleen zou richten op het hanteren van termijnen, maar bijvoorbeeld ook op de verkenningfase.<sup>273</sup>

De belangrijkste uitspraken van de Kamer over de inrichting van de verkenningfase zijn echter gedaan tijdens het op 18 oktober 2023 gehouden debat met de veelzeggende titel 'Debat over de gang van zaken tijdens de verkenningfase in de formatie van 2021 en hoe deze in de toekomst te voorkomen'.<sup>274</sup>

Voorafgaand aan dit debat is op meerdere momenten de uitwerking van de motie-Segers c.s., waarin de wens tot reglementering was verrat, aan bod gekomen. Toenmalig Kamervoorzitter Bergkamp kondigde op 30 mei 2023 in een vergadering van de Commissie voor de Werkwijze (CWW) aan te werken aan een voorstel voor uitwerking van de motie.<sup>275</sup> Uit de voor deze scriptie opgevraagde documenten blijkt dat Bergkamp op 17 mei 2023 een voorstel voor reglementering van de verkenningfase aan de Kamer wilde voorleggen, maar op 22 mei op die beslissing terugkwam.

---

<sup>271</sup> Zie daarover par. 3.3.2.

<sup>272</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35980, nr. 5 en nr. 4 (in de ingrijpend gewijzigde versie. Eerst stelden deze leden voor om het voor 50 Kamerleden mogelijk te maken een (in)formateur op grond van artikel 11.2 RvOTK om inlichtingen te verzoeken).

<sup>273</sup> Zie *Kamerstukken II 2021/22*, 35980, nr. 3 en *Kamerstukken II 2022/23*, 35980, nr. 6: D66 noemt de optie van een formatiewet en toont begrip voor de wens om het formatieproces beter vast te leggen. De SP vraagt eveneens naar een formatiewet. De VVD lijkt voorstander van een regeling voor de verkenningfase als onderdeel van een regeling voor het gehele formatieproces.

<sup>274</sup> Zie *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12 en 14.

<sup>275</sup> Zie bijlage 3 bij deze scriptie, p. 162. De geannoteerde agenda vermeldt: 'Ik werk als Voorzitter momenteel een voorstel uit om dit te doen [de positie van de verkenner in het Reglement van Orde vast te leggen, FJCVH]. Dit zal te zijner tijd voor behandeling terugkomen in de commissie voor de Werkwijze.' Zie *Woo-stukken kabinetsformatie 2023*, nr. 85, p. 296.

In een (concept)voorstel voor de behandeling van de evaluatie van de commissie-Van Baalen ten behoeve van de CWW stond op 24 mei 2023 nog opgenomen: 'De Voorzitter bereidt momenteel een voorstel inzake de verkenningsfase voor in lijn met de motie-Segers c.s.; behandeling hiervan zal de commissie voor de Werkwijze te zijner tijd ter hand nemen.'<sup>276</sup> Op 30 mei besloot Bergkamp echter geen wijziging van het RvOTK voor te leggen, maar 'een goede notitie over de verkenningsfase waarin mijn visie staat'.<sup>277</sup> Dat werd aangepast in het (ambtelijk concept voor het) procesvoorstel voor behandeling van de evaluatie, dat uiteindelijk niet lijkt te zijn gebruikt.<sup>278</sup> Uit de annotatie voor de Voorzitter voor het rondetafelgesprek met de evaluatiecommissie op 13 juni blijkt dat er inderdaad toch geen voorstel tot reglementering door de Kamervoorzitter zou worden gedaan, maar dat zij in plaats daarvan een notitie over de verkenningsfase zou voorbereiden.<sup>279</sup> Deze notitie werd bij brief door de Kamervoorzitter aan de Tweede Kamer gestuurd op 22 september 2023.

In haar brief sloot Kamervoorzitter Bergkamp zich naar eigen zeggen aan bij het (hierna te bespreken) oordeel van de evaluatiecommissie-Van Baalen aan door te stellen dat 'reglementering van deze voorbereidende, inventariserende fase van het formatieproces niet strikt noodzakelijk is'. Bergkamp achtte het echter wel 'van groot belang dat vooraf voor alle betrokkenen helder en scherp omschreven is hoe de aanwijzing van een verkenner verloopt en waartoe diens taak zich beperkt'.<sup>280</sup> Voor die omschrijving deed zij in haar brief een aantal voorstellen omtrent de aanwijzing van de verkenner en diens taak. Bergkamp merkt op dat de Tweede Kamer, als zij in meerderheid voorstander is van het vastleggen van de verkenningsfase in het RvOTK, daarover een uitspraak zou kunnen doen in het debat van 18 oktober 2023. Daarvoor waren op dat moment, aldus de Kamervoorzitter, 'al ambtelijke voorbereidingen verricht'.<sup>281</sup>

In het debat zelf ging het maar weinig over het vastleggen van regels voor de verkenningsfase in het RvOTK. Waarschijnlijk heeft daarbij meegespeeld dat het debat kort voor het verkiezingsreces plaatsvond, dat op 27 oktober 2023 zou beginnen. Zo merkte Michon-Derkzen (VVD) op:

'In mijn ogen is het idee van het debat van vanmiddag juist dat we vooraf met elkaar helderheid scheppen en expliciteren hoe we dat voor ons zien. Wat mij betreft gaan we dat zo breed mogelijk in een motie vastleggen en gaan we niet nu, een week voordat we met verkiezingsreces gaan, nog even het Reglement van Orde al dan niet wijzigen.'<sup>282</sup>

---

<sup>276</sup> Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 34, p. 135.

<sup>277</sup> Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 35, p. 139.

<sup>278</sup> Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 37, p. 140-141; nr. 38, p. 143.

<sup>279</sup> Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 83, p. 293.

<sup>280</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 2.

<sup>281</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 3-4.

<sup>282</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12, p. 11.

Michon-Derkzen bepleitte daarom ‘medio 2024’ een debat te voeren ‘om te zien wat nodig is en of en hoe we afspraken over het formatieproces kunnen vastleggen’.<sup>283</sup> Aan het einde van het debat gaf een Kamermeerderheid er de voorkeur aan om op dat moment slechts enkele ‘afspraken’ vast te leggen, met de bedoeling de komende (lopende) kabinetsformatie ‘snel en zorgvuldig te laten verlopen’. Daartoe werd de al eerder genoemde motie-Klaver/Sneller aangenomen, waarin de Kamer zich onder andere uitsprak over de indeling van de kabinetsformatie in drie fasen, het recht van de grootste fractie om een verkenner voor te dragen, het profiel van de verkenner en het verbinden van termijnen aan de opdrachten van informateurs.<sup>284</sup>

De Kamervoorzitter merkte aan het slot van het debat over de verkenningsfase nogmaals op dat reglementering volgens haar niet noodzakelijk en ook niet zaligmakend was:

‘Ik hoop dan ook dat dit debat, de evaluatiecommissie, mijn brief, het advies van de Raad van State kunnen bijdragen aan een vlot en voorspelbaar verloop van de formatie. Daarbij is het cruciaal dat we onszelf houden aan de afspraken die we hier zelf maken. Het is niet nodig en ook niet mogelijk om alles vast te leggen in het Reglement van Orde, want er zullen altijd onvoorziene omstandigheden zijn. Volgens mij was 2021 ook een beetje een perfect storm: alles kwam samen.’<sup>285</sup>

#### 4.2.5 De kabinetsformatie van 2023

Op dit moment valt nog niet te zeggen welke geluiden omtrent reglementering van de verkenningsfase aan het einde van de huidige kabinetsformatie 2023/2024 te beluisteren zullen zijn; die formatieprocedure is immers nog volop aan de gang. Wel is duidelijk dat de eerste verkenner, Van Strien (PVV), al na enkele dagen moest aftreden, nog zonder een gesprek met fractievoorzitters te hebben gevoerd. Dat doet de vraag rijzen of het door de Kamer in de motie-Klaver/Sneller vastgelegde profiel inderdaad heeft geholpen bij het selecteren van een geschikte verkenner.<sup>286</sup>

Ook is in het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag, in aanwezigheid van Van Striens opvolger Plasterk, reeds door meerdere fracties kritiek geuit op de (vermeende) fasering van de kabinetsformatie, waarbij in één opdracht aan de informateur in feite twee onderdelen waren vervat. In de eerste plaats ging het om het onderzoek naar een ‘gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de

---

<sup>283</sup> *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, item 12, p. 8.

<sup>284</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 229. Voor zover relevant komen enkele elementen nader aan bod in hoofdstuk 5. 97 Kamerleden stemden voor, 52 leden daartegen: zie *Handelingen II* 2023/24, nr. 16, item 28, p. 2.

<sup>285</sup> *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, item 14, p. 4.

<sup>286</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3299, noot 34. Ook Stoffer (SGP) leek hierop te wijzen: *Handelingen II* 2023/24, nr. 24, item 7, p. 13.



democratische rechtsstaat', wat volgens de kritische fracties neerkwam op een voortzetting van de verkenningfase. Omtzigt (NSC) had bij de verkenner kenbaar gemaakt dit onderzoek te willen uitvoeren, voordat aan de inhoudelijke onderhandelingen kon worden begonnen. Die onderhandelingen vormden volgens enkele Kamerleden echter wel al direct het tweede deel van de opdracht aan informateur Plasterk, dat hij als verkenner in zijn advies had opgenomen: 'indien naar het oordeel van deze vier partijen op punt 1 overeenstemming ontstaat, vervolgens te onderzoeken of er een reëel perspectief is op het bereiken van overeenstemming' over een aantal specifiek in het advies genoemde onderwerpen.<sup>287</sup>

Ook werd tijdens dit debat door Stoffer (SGP) een motie ingediend om de koning opnieuw een rol te geven in de verkenningfase en hiervoor een wijziging van het RvOTK voor te bereiden.<sup>288</sup> Gelet op het feit dat deze motie werd aangehouden en op de eerdere oproep van Michon-Derkzen, lijkt het er sterk op dat de vraag naar de wenselijkheid en wijze van reglementering van de verkenningfase wat de Tweede Kamer betreft nog niet definitief is beantwoord.

#### 4.3 Voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State

In haar voorlichting over de verkenningfase benadrukt de Afdeling advisering van de Raad van State het belang van een duidelijke en transparante procedure 'waarin de positie van alle fracties gelijkelijk is gewaarborgd'. Hoewel de Afdeling benoemt dat het uiteindelijk aan de Tweede Kamer is om een keuze te maken, valt volgens haar 'te overwegen om de gemaakte keuze [voor de aanstellingswijze van de verkenner en inrichting van de verkenningfase, FJCVH] op hoofdlijnen vast te leggen in het RvOTK'.<sup>289</sup>

Met het opnemen van regels omtrent de verkenningfase in het RvOTK kan volgens de Afdeling de 'lacune in de bestaande regeling' worden opgevuld. Daarmee zou voor alle betrokkenen vooraf helder moeten zijn wie er verkenner is of hoe de verkenner gekozen wordt, welke taak de verkenner moet uitoefenen en op welke wijze de verkenner de Kamer inlichtingen verschaft. Uit de voorlichting blijkt dat de Afdeling die helderheid nodig acht om in de verkenningfase een gelijk speelveld te kunnen waarborgen. Voorkomen moet worden dat het formatieproces 'informeel en achter gesloten deuren wordt gestart en als

---

<sup>287</sup> Bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 4, p. 3. Voor de motie waarin Plasterk tot informateur werd aangewezen, zie *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 5. De formulering 'reëel perspectief op het bereiken van overeenstemming' duidt mijns inziens op een voortzetting van de verkenningfase, aangezien het in feite gaat om de vraag of fracties hun verschillen overbrugbaar achten: zie par 3.6.4.

<sup>288</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 13.

<sup>289</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 13. In een voetnoot benoemt de Afdeling tot slot dat zij in het midden laat of regeling in het RvOTK 'op de langere termijn de juiste keuze' is. Deze vraag komt in hoofdstuk 6 nader aan bod.

gevolg daarvan kleinere of nieuwere partijen op achterstand worden gezet'.<sup>290</sup> De Afdeling lijkt daarbij te suggereren dat duidelijkheid over een 'zorgvuldige en transparante procedure' in de vorm van 'spelregels' de nieuwe Kamer in staat stelt om zo snel mogelijk na haar aantreden een goed debat te voeren over de verkiezingsuitslag en het verdere verloop van de kabinetsformatie.<sup>291</sup>

#### 4.4 Oordeel van de evaluatiecommissies van de kabinetsformatie

Hiervoor zijn de opvattingen van betrokkenen bij de recente kabinetsformaties al uitgebreid besproken, met name aan de hand van de verrichte evaluaties. Het is echter van belang om ook te bezien welke standpunten de evaluatiecommissies zelf hebben ingenomen.

##### 4.4.1 De formaties van 2012 en 2017: commissies-Bovend'Eert

In lijn met de door de geïnterviewde betrokkenen ingenomen standpunten bepleit de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie van 2012 de verkenningsfase niet te reglementeren, om de toekomstige speelruimte voor de betrokkenen niet onnodig te beperken.<sup>292</sup> Die speelruimte zou nodig kunnen zijn; de inzet van een verkenner is op zich voor herhaling vatbaar, maar van die werkwijze zou moeten kunnen worden afgeweken 'als de politieke situatie daarom vraagt'.<sup>293</sup> De evaluatiecommissie stelt echter wel dat 'het doel en de procedure voor de invulling van de periode tot het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag' voor iedereen duidelijk moeten zijn.<sup>294</sup>

De commissie die de formatie van 2017 evalueerde, spreekt zich niet uit over de noodzaak om de verkenningsfase te reglementeren. Het aanstellen van een verkenner acht zij een beproefde werkwijze die zich ook met een in vergelijking tot 2012 complexe verkiezingsuitslag heeft bewezen. Daarom kan deze ook bij volgende formaties gevolgd worden.<sup>295</sup> De verkenner is volgens de commissie een goede oplossing die kan ervoor

---

<sup>290</sup> Kamerstukken II 2023/24, 35788, nr. 224, p. 7.

<sup>291</sup> Kamerstukken II 2023/24, 35788, nr. 224, p. 12-13.

<sup>292</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 31, 72. De commissie adviseert wel de formatieregeling in het RvOTK beperkt aan te passen: zo zou consistent van het 'aanwijzen' van (in)formateurs in plaats van 'benoemen' moeten worden gesproken, moet het artikellid over tussentijdse debatten aan de praktijk worden aangepast en adviseert de commissie de stemprocedure voor zaken te gebruiken bij stemmingen over de aanwijzing van (in)formateurs.

<sup>293</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 29. Op p. 30 lijkt de commissie de "neutrale" verkenner' nog te reserveren voor complexe politieke situaties. Dat blijft hier verder buiten beschouwing, aangezien sinds 2012 steeds een verkenner optrad in de formatie.

<sup>294</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 31.

<sup>295</sup> Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 80, 43, 128.

zorgen dat de periode tussen de verkiezingsdag en het eerste Kamerdebat ondanks de daaraan verbonden staatsrechtelijke beperkingen – de fracties zijn wel in de Kamer gekozen, maar nog niet beëdigd – niet ongebruikt voorbijgaat.<sup>296</sup> De commissie beveelt aan dat de Kamervoorzitter de formatieprocedure uitzet in de eerste bijeenkomst met de voormalige lijsttrekkers.<sup>297</sup>

#### 4.4.2 De formatie van 2021: de commissie-Van Baalen

##### 4.4.2.1 Geen noodzaak tot reglementering

Ondanks de stevige kritiek van de betrokken actoren op de verkenningsfase in de formatie van 2021, oordeelt de commissie-Van Baalen in haar aanbevelingen – in navolging van eerdere evaluatiecommissies – dat reglementering van de verkenningsfase niet nodig is. De argumentatie daarvoor lijkt de commissie in de volgende passage te geven:

‘Hiervoor werd de vraag gesteld of het nodig is de werkzaamheden van de verkenner te reglementeren. *Voor een informele activiteit in een overgangsfase na verkiezingen lijkt ons dat niet nodig.* Wel adviseren wij voor volgende formaties een heldere afbakening aan te houden van doel en strekking van de verkenningsopdracht, het een en ander kort en bondig te omschrijven en die beschrijving ter beschikking te stellen aan lijsttrekkers, fracties en verkenner na verkiezingen.’<sup>298</sup>  
(curs. FJCvH)

Het is van belang te beseffen dat Van Baalen c.s. hun oordeel over het ontbreken van een noodzaak tot regeling anders funderen dan de eerdere evaluatiecommissies.<sup>299</sup> Waar de laatste primair stellen dat reglementering met het oog op het behouden van flexibiliteit niet *wenselijk* is, stellen Van Baalen c.s. dat regels niet *nodig* zijn vanwege het vermeende karakter van de verkenningsfase als ‘informele activiteit in een overgangsfase na verkiezingen’.<sup>300</sup>

##### 4.4.2.2 De verkenningsfase als informele fase?

De onderzoekers baseren hun stelling dat sprake is van een dergelijk informeel karakter op een aantal argumenten, die nadere analyse behoeven. In de eerste plaats zou de Tweede

---

<sup>296</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 41-42.

<sup>297</sup> Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 42.

<sup>298</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 63. Voor de aanbeveling zie p. 65.

<sup>299</sup> De enige nuance die hierbij moet worden aangebracht, is dat Van Kessel – lid van de commissie-Van Baalen – tijdens een rondetafelgesprek ook verwees naar de wens om flexibiliteit te behouden: *Kamerstukken II* 2022/23, 35788, nr. 216, p. 17-18. Die onderbouwing komt in het evaluatierapport echter niet in de adviezen van de commissie terug.

<sup>300</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 63.

Kamer door het opnemen van artikel 11.1 RvOTK formeel hebben vastgelegd dat de vorming van een nieuw kabinet begint met het plenaire Kamerdebat waarin de nieuw verkozen Kamer een of meer (in)formateurs aanwijst. De commissie acht dat logisch: de oude Kamer mist ‘immers’ de legitimatie om de formatieprocedure op te starten.<sup>301</sup> In de tweede plaats voert de commissie aan dat een grondslag voor de verkenningsfase in het RvOTK ontbreekt, dat de verkenner niet wordt aangewezen door de Tweede Kamer en hij ook geen opdracht van de Kamer ontvangt. Opnieuw acht de commissie dat te verklaren vanuit het feit dat een formele opdracht niet kan worden gegeven, zolang geen nieuwe Tweede Kamer is geïnstalleerd.<sup>302</sup>

Deze redenering moet volgens mij om twee redenen worden bekritiseerd. Allereerst bedient de commissie zich (gedeeltelijk) van een cirkelredenering: zij stelt dat de verkenningsfase niet gereguleerd hoeft te worden, omdat het een ‘informele fase’ betreft; het gaat volgens de commissie om een informele fase, omdat een grondslag voor de verkenner in het RvOTK ontbreekt. Anders verwoord: zolang er geen regels zijn, is de verkenning een informele fase; en omdat de verkenning een informele fase is, hoeven er geen regels voor te komen. Dit argument kan dus geen standhouden. Het komt er daarom, in de tweede plaats, op aan of de verkenningsfase op andere goede gronden dan het ontbreken van regels als ‘informeel’ kan worden aangemerkt. Ook dat lijkt allerminst het geval.

Zo is onwaarschijnlijk dat de vaststelling van artikel 11.1 RvOTK inderdaad tot gevolg heeft gehad dat de kabinetsformatie formeel pas een aanvang neemt met het eerste Kamerdebat op grond van dat artikel. Het is immers niet aannemelijk dat de Kamer dat bij de wijziging van het Reglement van Orde in 2012 heeft beoogd. Voor 2012 werden de eerste stappen in de kabinetsformatie gezet door een informateur, die wel als figuur in het RvOTK is opgenomen. Het lijkt er daarom op dat de Kamer in 2012 simpelweg over het hoofd heeft gezien dat die eerste stappen pas na het aantreden van de nieuwe Kamer kunnen worden gezet. Juist om in die lacune te voorzien is ná de reglementswijziging de verkenner als (in zekere zin) van de informateur te onderscheiden figuur ontstaan. Met andere woorden: de verkenningsfase kan toentertijd niet *bewust* ongeregeld (en dus informeel) zijn gelaten.<sup>303</sup> Boris van der Ham, die als toenmalig D66-Kamerlid het voorstel tot wijziging van het RvOTK indiende, bevestigde dat in 2021, toen hij aangaf dat de verkennersfiguur pas na de

---

<sup>301</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 51.

<sup>302</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 52.

<sup>303</sup> Er kan evenwel betoogd worden dat er bij de (beperkte) wijzigingen die na 2012 in hoofdstuk 11 RvOTK zijn doorgevoerd bewust niet voor gekozen is de verkenner daarin op te nemen. Die noodzaak werd niet gevoeld: zie paragrafen 4.2.1 en 4.2.2.

reglementswijziging is ontstaan en het niet omschrijven van de verkenner een ‘weeffout’ in de formatieregeling van het RvOTK noemde.<sup>304</sup>

In deze richting wijzen ook twee door de Kamer aangenomen moties. In de eerste plaats kan worden gewezen op de motie-Van der Staaij/Segers,<sup>305</sup> waarin de Kamer in 2021 constateerde dat ‘de kabinetsformatie *begint* met een fase waarin een of meerdere verkenner(s) de mogelijkheden in kaart moeten brengen voor het formeren van een kabinet’ (curs. FJCvH). Dit standpunt werd in 2023 bevestigd met het aannemen van de motie-Klaver/Sneller, waarin de Kamer uitsprekt dat ‘het formatieproces uit drie aparte fasen bestaat, die duidelijk van elkaar moeten worden gescheiden’, waarbij zij de verkenningsfase als eerste fase noemt.<sup>306</sup>

Ook los van de vraag naar wat de Kamer heeft beoogd, is de redenering van de evaluatiecommissie lastig vol te houden. Zij voert, op de keper beschouwd, tot de conclusie dat wat zich buiten de reikwijdte van artikel 11.1 RvOTK afspeelt – dus alles voor aanwijzing van de informateur(s) én na de aanwijzing van de formateur – niet tot het proces van de kabinetsformatie behoort.<sup>307</sup> Naast de verkenningsfase zou daarmee bijvoorbeeld ook het constituerend beraad, vanwege zijn informele status,<sup>308</sup> niet tot het proces van de kabinetsformatie behoren.<sup>309</sup> De consequenties van deze benadering lijken mij vanuit de praktijk bezien evident onjuist. In de verkenningsfase wordt, zoals in hoofdstuk 3 al bleek, een belangrijk fundament gelegd voor de andere fasen in de kabinetsformatie; het constituerend beraad gaat aan het eindverslag van de formateur en de beëdiging van het nieuwe kabinet vooraf.<sup>310</sup> Ook vanuit een strikt juridisch perspectief valt niet in te zien waarom de regeling van hoofdstuk 11 RvOTK per se een uitputtende regeling van het formatieproces zou (moeten) bieden. Het is zeer goed denkbaar dat het

---

<sup>304</sup> Lieveisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021.

<sup>305</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 17. Aangezien het dictum van de motie betrekking had op het laten evalueren van de formatie, is de uitslag van de stemming niet alleszeggend: zie *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 6, p. 1.

<sup>306</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 229. Voor de stemmingen zie *Handelingen II 2023/24*, nr. 16, item 28, p. 2.

<sup>307</sup> Ondanks mijn kritiek vindt de commissie oud-Kamervoorzitter Arib aan haar zijde: zij meent dat de formatie pas begint na aanwijzing van de informateur(s) door de Kamer: Van Baalen e.a. 2023, p. 33-34.

<sup>308</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 236; Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 587 merken de constituerende vergadering aan als ‘het sluitstuk van de kabinetsformatie’ dat een ‘informeel karakter’ draagt.

<sup>309</sup> Aangenomen mag worden dat de beëdiging van de ministers en staatssecretarissen in de benadering van de onderzoekers wél een formele status heeft, aangezien deze uit artikel 49 Gw volgt.

<sup>310</sup> Hoewel ook voor het einde van de kabinetsformatie verschillende momenten denkbaar zijn, kan dat mijns inziens in elk geval niet eerder zijn dan het moment van beëdiging; pas dan is er een nieuw kabinet. Van Baalen & Van Kessel stellen mijns inziens terecht dat de formatie pas ‘materieel’ is voltooid wanneer tijdens het debat over de regeringsverklaring blijkt dat het kabinet niet door de Kamer zal worden heengezonden: Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 266.

RvOTK de verkenningfase ongeregeld laat, terwijl die ook staatsrechtelijk wel tot het formatieproces behoort.

In het licht van de redenering van de onderzoekers mag het bijzonder heten dat de verkenningfase elders in het evaluatierapport wél als onderdeel van de kabinetsformatie wordt aangemerkt: de commissie-Van Baalen spreekt in haar aanbevelingen over ‘de inhoud en betekenis van de “verkenkende fase” waarin de formatie al wel van start gaat maar de nieuwe Kamer nog niet geïnstalleerd is.’ (curs. FJCvH). In andere publicaties onderschrijven de auteurs van het evaluatierapport impliciet ook dat de verkenningfase tot de kabinetsformatie behoort: Van Baalen & Van Kessel schrijven dat een formatie altijd direct begint nadat een kabinet zijn ontslag heeft aangeboden aan de koning. Ook Bovend’Eert, Bootsma en Van Kessel stellen in de evaluatie van de formatie van 2017 dat de kabinetsformatie ‘formeel’ (!) begon nadat het kabinet-Rutte II aan de vooravond van de verkiezingen zijn ontslag had aangeboden.<sup>311</sup> Er lijkt dus geen grond voor de stelling dat de Kamer door het vaststellen van hoofdstuk 11 van het RvOTK heeft bepaald dat de kabinetsformatie formeel pas aanvangt met de benoeming van een informateur.

Ook op grond van meer materiële argumenten kan de verkenkende fase – buiten het ontbreken van een *formele* regeling in (Grond)wet of het RvOTK: informaliteit in enge zin – niet goed als informeel worden gekarakteriseerd. Het feit dat de nieuw verkozen Kamer tijdens een formeel debat (op grond van artikel 11.1 RvOTK) over het eindverslag van de verkenner debatteert, wijst daar reeds op. Hoewel een formele opdracht van de Kamer ontbreekt, moet de verkenner bovendien wel degelijk geacht worden over legitimatie in de *nieuwe* Kamer te beschikken.<sup>312</sup> Alleen als een meerderheid van de beoogde fractie(voorzitter)s een bepaalde kandidaat steunt, kan hij de verkenningsoopdracht uitvoeren. Dat zij nog niet formeel als Kamerlid zijn geïnstalleerd, doet aan het vereiste van dat draagvlak niet af. De verkenningfase is, zoals de evaluatiecommissie in 2017 stelde, dan ook een manier om tegemoet te komen aan deze formeel-staatsrechtelijke beperking.

In dit kader moet erop worden gewezen dat de verkenkende fase sinds 1989 onafgebroken onderdeel uitmaakt van de kabinetsformatie.<sup>313</sup> Toen de formatie nog onder regie van de koning plaatsvond, was de verkenkende fase een formele fase: het aanstellen van de verkenkende informateur betrof een formeel besluit van de koning. Daarbij is

---

<sup>311</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 13; Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 1. Het is dan ook weinig verrassend dat de auteurs in het evaluatierapport meermaals naar de verkenkende fase als ‘eerste fase’ verwijzen: zie bijv. Van Baalen e.a. 2023, p. 38.

<sup>312</sup> Vgl. de opmerking van Van Kessel tijdens het rondetafelgesprek in de Kamer, die stelt dat de fractievoorzitters als ‘voorpost’ van de nieuwe Kamer fungeren: *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 216, p. 10. Elders omschrijft Van Kessel de fractievoorzitters als ‘pars pro toto’ voor de nieuwe Kamer: Van Kessel 2023, p. 73.

<sup>313</sup> Ook daarvoor kwamen al opdrachten aan informateurs voor die van verkenkende aard waren.

relevant dat de koning dit besluit *de jure* zelfstandig kon nemen en niet afhankelijk was van de al dan niet geïnstalleerde nieuwe Tweede Kamer.<sup>314</sup> De situatie lag *de facto* echter anders: de koning kon door de voortgeschreden parlementarisering van de formatie geen informateur aanstellen die geen meerderheidssteun in de Kamer genoot.<sup>315</sup> Daarom vonden consultaties met alle fractievoorzitters plaats, en wel vóórdat zij formeel fractievoorzitter in de *nieuwe* Kamer waren.<sup>316</sup> Van den Braak stelt om deze reden dat de installatie van de Kamer irrelevant is voor het formatieproces.<sup>317</sup> Er kan, kortom, sprake zijn van legitimatie zonder installatie.

Er moet dus worden geconcludeerd dat het weinig zinvol is om over het al dan niet informele karakter van de verkenningsfase te spreken, behalve in zoverre dat positief recht over de fase ontbreekt. Dat laatste is echter geen gegeven: wat informeel is, kan formeel worden, mits daar goede redenen voor zijn. De stelling van de commissie-Van Baalen dat reglementering van de verkenningsfase niet nodig is, aangezien het een informele fase betreft, kan daarom niet overtuigend worden geacht.

Tot besluit moet worden geconstateerd dat de commissie-Van Baalen als gevolg van haar standpunt in het rapport weinig tot geen aandacht besteedt aan hoe regels voor de verkenningsfase eruit zouden kunnen zien. De commissie laat de keuze over de vormgeving van de verkenningsfase expliciet aan de Tweede Kamer, inclusief of en op welk regelniveau de verkenningsfase kan worden gereguleerd.<sup>318</sup>

#### 4.4.3 Tussenconclusie: een innerlijke spanning in de formatie-evaluaties

Alle tot nu toe verrichte evaluaties van kabinetsformaties vertonen in zekere zin een innerlijke spanning: waar wordt betoogd dat geen regels voor de verkenningsfase nodig zijn, wordt wel gepleit voor (meer) duidelijkheid over de formatieprocedure. Dat geldt vooral voor de commissie-Van Baalen, die stevige uitspraken doet over het kennisniveau

---

<sup>314</sup> Sommige auteurs betwijfelen overigens of sprake is van een 'besluit' van de koning, al dan niet als deel van de regering of staatshoofd: volgens Visser 2008, p. 246, noot 3 was slechts sprake van een *verzoek* aan informateurs. Hij neemt ook geen gezagsverhouding aan tussen koning en informateur, waardoor niet gesproken zou kunnen worden van een opdracht (noot 4).

<sup>315</sup> Vgl. *Kamerstukken II 1999/2000*, 27409, nr. 1, p. 4; Van den Berg 2012a, p. 59-60. Van den Berg spreekt van 'steun van, dan toch het verdragen door een ruime Kamermeerderheid'. Door (vaak niet onderhandelende) partijen is wel kritiek geuit op het beperken van de handelingsruimte van de koning door het benoemen van een volgende informateur in het eindverslag van een informateur: zie Ten Napel 2011, p. 411.

<sup>316</sup> Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 28. De evaluatiecommissie merkt op dat koningin Juliana in 1959 zelfs met een fractievoorzitter sprak (Laning, GPV) die uiteindelijk niet in de Kamer verkozen bleek. Van Kessel erkent elders, onder meer onder verwijzing naar Van den Braak, dat dit 'staatsrechtelijke probleem' dus ook speelde voor 2012: Van Kessel 2022b, p. 72-73.

<sup>317</sup> Van den Braak 2023. Hij verwijst onder meer naar de formaties voor 1929, waarbij de verkiezingen doorgaans in juli plaatsvonden en de nieuwe Kamer pas op de derde dinsdag van september aantrad.

<sup>318</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 64-65, p. 46.

omtrent de formatieprocedure: ‘Het mag toch wel opmerkelijk heten – om het voorzichtig te formuleren – dat er onder (vooraanstaande) politici zo’n grote onduidelijkheid bestaat over positie, rol en taken van de Tweede Kamer ten tijde van de kabinetsformatie.’<sup>319</sup> De commissie beval de Kamer expliciet aan een debat te voeren over de betekenis van de regie van de Kamer, omdat ‘gewenst en zelfs noodzakelijk’ is dat er een einde komt aan de onduidelijkheden en tegenstrijdige opvattingen over (onder meer) ‘de inhoud en betekenis van de “verkenningse fase” waarin de formatie al wel van start gaat maar de nieuwe Kamer nog niet geïnstalleerd is.’<sup>320</sup>

Het verloop van de formatie van 2021 liet inderdaad zien dat specifiek ten aanzien van de verkenningse fase behoefte bestond aan meer duidelijkheid. Wie de debatten die hier tot op heden over zijn gevoerd bestudeert, kan niet anders dan concluderen dat die behoefte in feite nog steeds bestaat.

De Kamer heeft in oktober 2023 voor het eerst relatief uitgebreid over de inrichting van de verkenningse fase gedebatteerd. Aangezien dit debat kort voor de verkiezingen plaatsvond, kan mijns inziens echter niet worden gesteld dat de Kamer daarmee al een wezenlijk debat over de betekenis van het hebben van de regie in de kabinetsformatie heeft gevoerd, zoals door de evaluatiecommissie aanbevolen. Met de motie-Klaver/Sneller heeft een Kamermeerderheid onmiskenbaar enkele zinvolle ‘afspraken’ gemaakt, maar het is de vraag hoeveel (meer) duidelijkheid die motie nu écht heeft gebracht. Zo is het behulpzaam dat de Kamer heeft uitgesproken dat het formatieproces uit drie fasen bestaat en wat daarbij de betekenis is van de verkenningse fase. Uit hoofdstuk 3 bleek echter al dat er ook anno 2024 nog onduidelijkheden bestaan over deze fase-indeling, onder andere doordat ten aanzien van de afbakening van de verkenningse fase een formele benadering wordt gehanteerd die op gespannen voet staat met deze indeling van het kabinetsformatieproces. In hoofdstuk 5 zal nog aan de orde komen in hoeverre de criteria gesteld aan het profiel van de te selecteren verkenner met de motie echt meer scherpte hebben gekregen.

De wezenlijke vraag die daarom nog steeds beantwoording verdient, is dan ook of reglementering in de blijvende behoefte aan duidelijkheid kan voorzien. Daarbij moet worden gezien of de opvatting van de evaluatiecommissie-Bovend’Eert juist is, waar die ervan uit lijkt te gaan dat elke vorm van reglementering van de verkenningse fase de speelruimte van betrokkenen (te sterk) beperkt. Op die vraag wordt in paragraaf 4.7 en de volgende hoofdstukken nader ingegaan. Eerst komen de opvattingen van de Staatscommissie parlementair stelsel en de opvattingen uit de literatuur aan bod.

---

<sup>319</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 45. Zie ten aanzien van specifiek de verkenningse fase par. 3.4.2.2.

<sup>320</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 47-48.



#### 4.5 Opvattingen van de Staatscommissie parlementair stelsel

De kabinetsformatie is in de loop der jaren ook het onderwerp van studie geweest van vele (staats)commissies, resulterend in een brede schakering aan voorstellen: van de invoering van een gekozen formateur en een verantwoordingsplicht voor (in)formateurs tot het stoppen met informateurs. Omdat de figuur van de verkenner pas sinds 2012 bestaat, wordt hier slechts ingegaan op het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel.<sup>321</sup> Hoewel de aanbevelingen van de staatscommissie zich primair richten op de gekozen formateur, het formatiedossier en het informeren van de Tweede Kamer, is voor deze scriptie relevant dat de commissie in haar *Tussenstand* uit 2018 adviseert een meer gestructureerde opzet van de formatie te hanteren, vergelijkbaar met de fasering die is vervat in de motie-Klaver/Sneller.<sup>322</sup> In haar eindrapport pleit de staatscommissie voor een ‘meer systematisch’ formatieproces, door de formatie op te knippen in drie fasen en deze fasering vast te leggen in een reglement voor de kabinetsformatie. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer kan vervolgens op deze fase-indeling worden afgestemd.<sup>323</sup> De staatscommissie benoemt niet expliciet waarom de verkenningfase onderdeel van het op te stellen reglement moet zijn, maar het lijkt aannemelijk dat zij één volledige, duidelijkheid scheppende regeling voor ogen had.

#### 4.6 Opvattingen in de staatsrechtelijke en parlementair-historische literatuur

De hoeveelheid staatsrechtelijke literatuur over de verkenner, laat staan de noodzaak tot reglementering van de verkenningfase, is relatief beperkt. Toch is het op basis van de beschikbare staatsrechtelijke en parlementair-historische bronnen mogelijk om enkele opvattingen uit de literatuur en doctrine te analyseren ten aanzien van de noodzaak tot reglementering van de verkenningfase.

##### 4.6.1 Voorstanders van (enkele) regels voor de verkenningfase

In de eerste plaats zijn er auteurs die, al is het vaak terughoudend, menen dat een vorm van regels voor de verkenningfase gewenst is. Geertjes sluit zich aan bij de stelling dat het

---

<sup>321</sup> Vanzelfsprekend zijn adviezen die door eerdere staatscommissies omtrent de informateur zijn uitgebracht tot op zekere hoogte ook relevant voor de verkenningfase. Op enkele voorstellen wordt daarom in de hoofdstukken 5 en 6 ingegaan.

<sup>322</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018a, p. 67.

<sup>323</sup> Staatscommissie parlementair stelsel 2018b, p. 188-193. De verkennende fase definieert de commissie als ‘gericht op de (voorlopige) beantwoording van de vraag ‘wie met wie?’. Opvallend is dat de commissie, waarschijnlijk ontleend aan de methodiek die door oud-informateur Tjeenk Willink wordt bepleit, adviseert een tweede fase in te bouwen waarin de belangrijkste inhoudelijke problemen worden gedefinieerd. Onderhandelingen komen in de visie van de staatscommissie pas in de derde fase aan bod, zie p. 188.

ontbreken van een verplichting voor de verkenner om over zijn werkzaamheden verantwoording af te leggen aan de Kamer een ‘weeffout’ is.<sup>324</sup> Van den Berg meent dat die verplichting in een regel moet worden vastgelegd, maar stelt dat elke andere regel onwenselijk is. Hij gaat ervan uit dat het gebrek aan regels in de kabinetsformatie de onderhandelaars van partijen disciplineert en aanzet tot een fatsoenlijke opstelling. Bij het ‘harde spel om de macht’ dat de formatie is, schuilt in regels het gevaar dat partijen deze gaan manipuleren.<sup>325</sup>

Jurist en oud-informateur Hoekstra spreekt zich niet uit voor reglementering van de verkenningfase, maar benadrukt wel het belang van het met een verslag afleggen van verantwoording door verkenner.<sup>326</sup> Schinkelshoek bepleit een ‘strak, helder kader voor de gang van zaken bij een kabinetsformatie’<sup>327</sup> en schrijft samen met Heringa dat opname van de verkennerfiguur in het RvOTK ‘misschien’ nodig is. De auteurs wijzen echter vooral op het profiel van de aan te stellen verkenner en de noodzaak van een cultuurverandering.<sup>328</sup>

Van Kessel neemt een voorzichtig standpunt in waar hij stelt dat de ‘lacune’ van het ontbreken van een regeling van de verkenningfase gerepareerd zou kunnen worden, maar stelt tegelijkertijd vast dat de motie-Segers c.s. die opdracht al geeft.<sup>329</sup> Volgens Van Kessel kan het ‘precedent’ dat verkenner Jorritsma en Ollongren naar de Kamer kwamen, ‘probleemloos leiden tot een formele regeling’ in het RvOTK of een formatiewet. Voor een formatiewet is naar de mening van Van Kessel ‘veel te zeggen’, maar hij expliciteert in de betreffende stukken niet wat.<sup>330</sup> De auteur lijkt te betogen dat een formatiewet wenselijk zou zijn, aangezien de formatie ‘geen zaak van de Tweede Kamer alleen’ is en ook de koning en de Eerste Kamer ‘zich staatsrechtelijk [moeten] verhouden tot het kabinet [sic]’.<sup>331</sup> Op deze argumenten kom ik later in deze scriptie terug. Ten aanzien van de verkenningfase

---

<sup>324</sup> Geertjes 2021a, p. 564, noot 613.

<sup>325</sup> Lievisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021. Vgl. ten aanzien van vervaltermijnen in de kabinetsformatie: Van Oort 2022, p. 59-60.

<sup>326</sup> Hoekstra 2022. Zijn stelling dat de verkenner in 2021 geen verslag uitbrachten valt enigszins te nuanceren: Jorritsma en Ollongren stuurden wel een brief (*Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 4.). Zij waren echter formeel geen verkenner meer. De brief is ook geen verslag zoals bij eerdere formaties gebruikelijk was, aangezien deze geen melding maakt van mogelijke coalitietoetsen of namen voor informateurs (die informatie is slechts uit de bijgevoegde stukken af te leiden).

<sup>327</sup> Schinkelshoek 2021.

<sup>328</sup> Heringa & Schinkelshoek 2022, p. 113.

<sup>329</sup> Van Kessel 2022a, p. 28.

<sup>330</sup> Van Kessel 2022a, p. 27; Van Kessel 2022b, p. 182. Vgl. ook de kritiek van de auteurs van de NJB-kroniek *Constitutioneel recht* uit 2022: Boogaard e.a. 2022, p. 2724.

<sup>331</sup> Van Kessel 2022b, p. 181-182. Waarom Van Kessel in het kader van een formatiewet spreekt over de verhouding van de koning en de Eerste Kamer tot het kabinet is mij niet duidelijk; over die verhouding bestaat immers weinig discussie. Het gaat hooguit om de rol die de koning en de Eerste Kamer spelen in de kabinetsformatie, die feitelijk is veranderd door het overnemen van de regie door de Tweede Kamer. In een later stuk kiest de auteur een andere formulering: zie Van Kessel 2023, p. 75.

werpt Van Kessel de vraag op of het reglementeren van de bevoegdheden van verkenner disciplinerend zal werken.<sup>332</sup> Daarnaast wijst hij erop dat van procedurele aanpassingen geen wonderen mogen worden verwacht, aangezien óók (en volgens hem met name) strategische en electorale overwegingen het gedrag van partijen in de kabinetsformatie beïnvloeden.<sup>333</sup> In een later stuk schrijft Van Kessel nog dat de kabinetsformatie van 2021/2022 ‘weliswaar aanleiding [geven] om de formele regels van de kabinetsformatie te herbezien’, maar dat zij ‘vooral ook [pleiten] voor het koesteren en navolgen van de geldende conventies.’<sup>334</sup>

#### 4.6.2 Tegenstanders van regels voor de verkenningfase

Hoewel de reglementering door weinig auteurs echt enthousiast wordt bepleit, nemen ook weinigen het standpunt in dat reglementering van de verkenningfase strikt *niet* noodzakelijk is. Een uitzondering daarop vormen Hamilton, Van Lieshout en Van Pijkeren.<sup>335</sup> Deze auteurs benadrukken dat ‘volstrekt duidelijk moet zijn dat in de geaccepteerde staatsrechtelijke realiteit de Tweede Kamer over de formatie gaat en zij daar bestuurlijk ook naar [dient] te handelen.’ Er bestaat volgens Hamilton c.s. echter ‘geenszins’ de noodzaak tot reglementering van de rol en benoeming van de verkenner of een wettelijke regeling voor het hele formatieproces. Volgens hen valt ‘nooit een regeling te maken die sluitend is voor alle grilligheden die zich in het formatieproces kunnen voordoen.’<sup>336</sup> Het valt mijns inziens te betwijfelen of dit argument steekhoudend is: volledig sluitende regelingen die alle gevallen voorzien zijn in het recht vrijwel nooit te maken, op geen enkel terrein. Toch ontvalt daarmee niet alle nut aan wet- en regelgeving. Ook dit argument tegen reglementering van de verkenningfase acht ik daarom niet voldoende precies; het komt erop aan of de regels die wél te treffen zijn, voldoende effect kunnen sorteren.

---

<sup>332</sup> Van Kessel 2022b, p. 182. De auteur beantwoordt deze vraag niet, maar verwijst wel naar een opmerking van Rutte (VVD) dat het niet verboden is om in de verkenningfase over personen te spreken als dat ‘dienstig is voor het proces’: *Handelingen II 2020/21*, nr. 64, item 3, p. 31. Elders (Van Kessel 2022a, p. 28) ontbreekt deze verwijzing.

<sup>333</sup> Van Kessel 2022b, p. 183.

<sup>334</sup> Van Kessel 2023, p. 76-76. De auteur verwijst daarbij onder meer naar het toebedelen van het initiatief aan de grootste partij, het horen van alle fractievoorzitters en het door een Kamermeerderheid beslissen over elke procedurele stap in de formatie.

<sup>335</sup> Hamilton was van 1 september 2006 tot 1 oktober 2018 griffier van de Eerste Kamer. Van 8 december 2022 tot 19 december 2023 was hij waarnemend griffier van de Tweede Kamer. In deze periode debatteerde de Kamer meermaals over de invulling van de verkenningfase.

<sup>336</sup> Hamilton, Van Lieshout & Van Pijkeren 2022. Opvallend is dat de auteurs niet pleiten voor een regeling van de verkenningfase, maar wijziging van het RvOTK wél gewenst achten om daarin een basis te creëren voor een college bestaande uit alle of enkele fractievoorzitters en de Kamervoorzitter. Voor dit college en met name voor de Kamervoorzitter zien de auteurs een grote rol in de formatie weggelegd, waardoor zelfs het benoemen van informateurs in sommige gevallen achterwege zou kunnen blijven. Dat voorstel laat ik hier buiten beschouwing.

#### 4.6.3 Voorstanders van regels voor de gehele kabinetsformatie

Zoals hiervoor al bleek uit de bespreking van het standpunt van Van Kessel, hebben de meeste pleidooien voor het reglementeren van de kabinetsformatie in de literatuur geen betrekking op een regeling van de verkenningsfase, maar op een positiefrechtelijke regeling voor het formatieproces in algemene zin. Deze opvatting wordt naast Van Kessel in elk geval verkondigd door De Graaf, Bovend'Eert, Kummeling en Voermans.<sup>337</sup> Uit dergelijke pleidooien voor een regeling – vaak in de vorm van een formatiewet – valt niet noodzakelijkerwijs een noodzaak voor regeling van specifiek de verkenningsfase af te leiden, al ligt het voor de hand dat deze daarvan onderdeel uitmaakt. Aangezien de meeste van deze auteurs vooral (formeel) argumenten aandragen die verband houden met de specifieke vorm van een formatiewet, komen hun opvattingen in hoofdstuk 6 aan de orde in het kader van de mogelijke vormen en niveaus voor een regeling van de verkenningsfase.

De enige auteur die op deze plaats toch moet worden genoemd, is wederom Van Kessel. Hij voert voor een formatiewet (ook) argumenten aan die net zo goed op een regeling van de verkenningsfase in bijvoorbeeld het RvOTK van toepassing zijn en dus niet slechts pleiten voor een formatiewet.<sup>338</sup> Van Kessel stelt dat het voor een 'ordentelijk verloop van de formatie' wenselijk is als bepaalde uitgangspunten bekend zijn bij de betrokken politici, zeker gelet op 'personele wisselingen' na verkiezingen, en bij het publiek. De auteur lijkt bij het kenbaar maken van 'de voornaamste gedragsregels tijdens de kabinetsformatie en de fundamentele democratische gedachten daarachter' te denken aan conventies als het toebedelen van het initiatief aan de grootste partij en het horen van alle fractievoorzitters.<sup>339</sup>

### 4.7 Eigen benadering

#### 4.7.1 Balans: beoordeling van de besproken standpunten

De hiervoor besproken opvattingen laten zien dat over de noodzaak tot reglementering van de verkenningsfase verschillend wordt gedacht, maar voornamelijk dat die noodzaak tot op heden nog niet goed is doordacht – ook niet door de evaluatiecommissie die zich boog over de formatie van 2021/2022 of door de Tweede Kamer in het in oktober 2023 gehouden debat.

Zo specificeren de tot nu toe aangevoerde argumenten tegen een regeling van de verkenner niet in hoeverre regels nu echt tot een verlies van flexibiliteit leiden en in welke

---

<sup>337</sup> De Graaf 2019b, p. 238-239; Bovend'Eert & De Graaf 1983; Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 620; Voermans 2021; Van Kessel 2022b, p. 75-77.

<sup>338</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout, p. 3301.

<sup>339</sup> Van Kessel 2023, p. 76-77.

mate het verstandig is om die flexibiliteit überhaupt te behouden. Hamilton c.s. betogen terecht dat nooit een sluitende regeling te maken valt, maar bezien niet of er aspecten zijn ten aanzien waarvan regels wél een nuttige functie kunnen vervullen. Anderzijds valt er ook op de argumenten van voorstanders het nodige af te dingen: met Van Kessel is voorstelbaar dat een regeling van de verkenningsfase onvoldoende disciplinerend werkt. Daarom moet mijns inziens worden geprobeerd om een verdieping in de argumentatie aan te brengen. Daarbij moet vooropgesteld worden dat een definitief oordeel over de *haalbaarheid* van een regeling voor de verkenningsfase pas kan worden gegeven als in latere hoofdstukken ook is bezien of, zowel qua vorm als inhoud, bruikbare regels te bedenken zijn. Op deze plaats gaat het om de vraag in hoeverre reglementering van de verkenningsfase nuttig dan wel noodzakelijk is.

#### 4.7.2 Functies van een regeling

##### 4.7.2.1 Het voorkomen van de indruk dat de verkenningsfase ‘regeloos’ is

In 2021 leek de overtuiging te bestaan dat de verkenningsfase een kwestie is van *anything goes*,<sup>340</sup> waarvan moet worden bepaald wat wel is geoorloofd en wat niet. In feite is dat het doel van zowel de brief van oud-Kamervoorzitter Bergkamp, de voorlichting van de Afdeling advisering als de motie-Klaver/Sneller.

Dat aan het expliciteren van de (buiten)grenzen in de verkenningsfase behoefte bestaat, is op zichzelf verwonderlijk, indien met Geertjes wordt aangenomen dat deze fase (wel degelijk) wordt genormeerd door constitutionele conventies, die tot doel hebben een gelijk speelveld te waarborgen.<sup>341</sup> De kabinetsformatieprocedure heeft voor 2012 dan ook overwegend goed gefunctioneerd zonder geschreven normen, waardoor slechts een verbetering van het besef van de normerende werking van conventies nodig zou zijn.

Op zichzelf zou een tekortschietend besef van die werking en de achterliggende ordeningsprincipes in het formatieproces te verklaren zijn vanuit een gebrek aan (formatie)ervaring in de Kamer,<sup>342</sup> de hoge ‘doorloopsnelheid’ van Kamerleden en algehele verharding van parlementaire omgangsvormen.<sup>343</sup> Toch lijkt die benadering mij te beperkt. Gelet op de frequente verwijzingen naar de formatieregeling in het RvOTK – zoals door Rutte voorafgaand aan het 1-aprildebat en door Wilders en Omtzigt in formatiedebatten

---

<sup>340</sup> Deze formulering is ontleend aan Geertjes 2021a, p. 568.

<sup>341</sup> Zie uitgebreider par. 3.3.2. Indien men van opvatting is dat van conventies niet (indirect) tot het staatsrecht behoren en in de verkenningsfase dus alleen de wetmatigheden van de politiek gelden, kan aan een regeling juist extra behoefte bestaan.

<sup>342</sup> De evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2021 wijst hier ook op: Van Baalen e.a. 2023, p. 40-41.

<sup>343</sup> Ten aanzien van het laatste punt valt bijvoorbeeld te denken aan het gebruik van X door Wilders (PVV) in de kabinetsformatie 2023.

in 2023 en 2024<sup>344</sup> – kan mijns inziens de rol die het RvOTK in dit kader (mogelijk) speelt, niet onbelicht blijven.

Ik acht aannemelijk dat als gevolg van het overnemen van de formatieregie door de Kamer door middel van een wijziging van het RvOTK in zekere zin een ‘positivistische blikvernaauwing’ ten aanzien van het kabinetsformatieproces heeft plaatsgevonden.<sup>345</sup> Hiermee bedoel ik dat de normerende kracht van conventies in de verkenningsfase is afgenomen, omdat de betrokken actoren zich gaandeweg te veel zijn gaan richten op de schriftelijke regeling in het RvOTK, die een eenvoudiger en (vermeend) duidelijker kader biedt dan conventies waarvan de inhoud niet precies vaststaat. Dit behoeft nadere toelichting.

Zodra het RvOTK als het voornaamste oriëntatiepunt voor de formatieprocedure wordt gezien, maar een derde deel van de formatieprocedure niet bestrijkt – de verkenningsfase – kan dat leiden tot onduidelijkheid over de normen die in die fase gelden.<sup>346</sup> Ten Napel, Heine en Veldwijk betoogden in 2013 iets vergelijkbaars over de tijdens de formatie van kabinet-Rutte II ontstane ophef over het bezoek van de informateurs aan de koningin, die volgens hen ‘mogelijk (...) mede te wijten valt aan de summiere nieuwe regeling’. De auteurs wijzen er terecht op dat tradities en gewoontes deze beknoptheid kunnen compenseren.<sup>347</sup> Het gaat, met andere woorden, om het besef dat hoofdstuk 11 van het RvOTK niet het *hele* verhaal vertelt. Het is echter de vraag of de bij de kabinetsformatie 2021/2022 betrokken actoren dit voldoende scherp voor ogen hadden. Het evaluatierapport van de commissie-Van Baalen suggereert dat dat, in elk geval tijdens de formatie, niet het geval was.<sup>348</sup>

Volgens mij levert het ontbreken van dit besef in zekere zin een vicieuze cirkel op. Enerzijds kan een (te) sterke oriëntatie op het RvOTK – bijvoorbeeld omdat dat eerder als ‘instrument’ heeft gefungeerd om een belangrijke wijziging in de formatie te bewerkstelligen – ertoe leiden dat het besef van de achterliggende constitutionele ordeningsprincipes in de formatie, zoals de fasering waarbij in de verkenningsfase het waarborgen van een gelijk speelveld voorop staat, afneemt. Anderzijds leidt een afnemend besef van constitutionele conventies in de formatie ook weer tot een sterkere oriëntatie op het RvOTK, omdat het actoren in het formatieproces aan een ander duidelijk (handelings)kader ontbreekt.

---

<sup>344</sup> Zie par. 3.4.2-3.4.3.

<sup>345</sup> Vgl. Bovend'Eert 2016, p. 117, waar hij stelt dat een ‘belangrijk deel van het formatieproces niet langer op praktijken en/of gewoontes berust, maar in het RvO II is verankerd.’

<sup>346</sup> Vgl. Van den Bosch & Reijneveld 2021.

<sup>347</sup> Vgl. Ten Napel, Heine & Veldwijk 2013, p. 321.

<sup>348</sup> Zie paragraaf 4.2.3.

Gechargeerd kan een te sterke oriëntatie op het RvOTK zo leiden tot het idee dat ‘er niets in het RvO staat, en in de verkenningfase dus alles mag.’<sup>349</sup> De debatten over de verkenningfase hebben (gelukkig) aangetoond dat de meeste Kamerleden de overtuiging zijn toegedaan dat deze fase zich niet in een normatief vacuüm voltrekt. Het ligt in de rede aan te nemen dat waar het besef van conventies in de verkenningfase van 2021 was afgenomen, dat inmiddels wellicht enigszins is teruggekeerd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat in 2021 geenszins en ook in 2024 ten aanzien van veel punten nog geen precieze overeenstemming bestaat over waar de (buiten)grenzen van die conventies liggen.

Het reglementeren van de verkenningfase zou dit probleem kunnen ondervangen, doordat de regeling niet alleen betrekking heeft op de informatie- en formatiefase, maar ook op de verkenningfase. Het doel van een regeling – bijvoorbeeld in het RvOTK – is dan niet zozeer het met die regels normeren van de verkenningfase, maar vooral te bevestigen dát (ook) deze fase van de kabinetsformatie genormeerd wordt door conventies. Zo wordt de indruk voorkomen dat de verkenningfase ‘regeloos’ is.

Een belangrijke kanttekening bij deze benadering is dat een te veelomvattende, gedetailleerde regeling van de verkenningfase mogelijk weer bijdraagt aan ‘positivistische blikvernauwing’. De regeling zou dan immers de indruk kunnen wekken uitputtend te zijn, terwijl dat, zoals Hamilton c.s. terecht betogen, nooit het geval kan zijn. Conventies bieden door hun flexibiliteit wel de mogelijkheid om ook over dergelijke ongeregelde gevallen iets te zeggen. Daarom zou het aanbeveling verdienen om, in navolging van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, te streven naar een regeling van de ‘hoofdlijnen’.

#### *4.7.2.2 Het bieden van duidelijkheid*

Uit de opvattingen van betrokken politici, de standpunten van de evaluatiecommissies en de literatuur volgt dat voor een goed, zorgvuldig verloop van de kabinetsformatie alle (spel)regels, procedures en te zetten stappen duidelijk moeten zijn. Dat geldt te meer als in een volgende kabinetsformatie veel hoofdrolspelers uit de vorige formatie niet meer betrokken zijn, zoals in 2023 het geval was.<sup>350</sup> De naar aanleiding van de verkenningfase gevoerde debatten, de aangenomen moties en het advies van de evaluatiecommissie laten zien dat die duidelijkheid in 2021 niet bestond. De motie-Klaver/Sneller en de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State hebben sindsdien al enige afbakening mogelijk gemaakt, maar in vorige hoofdstukken is al gebleken hoe complex een

---

<sup>349</sup> Of deze stelling daadwerkelijk steun vindt in de praktijk zou onderwerp moeten zijn van nader empirisch onderzoek, waardoor deze binnen het bestek van deze scriptie slechts een premisse kan blijven.

<sup>350</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3300.

daadwerkelijke afbakening van de verkenningfase is, bijvoorbeeld ten aanzien van de bespreking van ‘inhoudelijke’ aspecten.

Toegegeven moet worden dat voor het bieden van duidelijkheid aan de betrokken actoren niet per definitie een regeling nodig is. Aspecten van de verkenningfase kunnen ook worden vastgelegd in een draaiboek, stappenplan, procesafspraken of ‘strakke werkplannen’.<sup>351</sup> De Kamer kan er daarnaast voor kiezen om, bij wijze van aanvulling op het debat van 18 oktober 2023, nog een debat te voeren over de invulling van de verkenningfase en op die wijze (bestaande) constitutionele conventies nader in te vullen. Er zijn echter twee redenen waarom reglementering volgens mij voordelen kent ten opzichte van deze opties, in elk geval ten aanzien van de belangrijkste aspecten van de verkenningfase (zoals de aanwijzing van de verkenner en de temporele afbakening van de fase).

Het is allereerst niet denkbeeldig dat, wanneer een debat zijn weerslag niet vindt in schriftelijke ‘afspraken’ (zoals de motie-Klaver/Sneller), de afbakening van de conventies die de verkenningfase reguleren nog steeds ongewis zal zijn, omdat er uit het debat onvoldoende richting valt te destilleren. De betrokken actoren moeten immers voldoende houvast ervaren van de afgesproken informele gedragsregels; daarvoor moet de inhoud van de regel wel min of meer duidelijk zijn.

Daarnaast kan worden gewezen op een verschil in normativiteitsgehalte tussen een draaiboek – zeker als dat een stappenplan of richtsnoer<sup>352</sup> wordt genoemd – en regeling in bijvoorbeeld het RvOTK.<sup>353</sup> Voor de betrokken politici vormt het RvOTK in algemene zin al een normenkader, waarvan de handhaving op grond van artikel 3.2 sub b RvOTK bij de Kamervoorzitter is belegd. Uit de bespreking van de formele benadering van de verkenningfase in hoofdstuk 3 bleek al dat het RvOTK door Kamerleden ook specifiek ten aanzien van de kabinetsformatie als normatief wordt beschouwd. Hoewel zowel bij een draaiboek als bij het RvOTK sprake is van zelfbinding van de betrokken actoren, zou wellicht kunnen worden betoogd dat die zelfbinding bij het RvOTK al ‘van nature’ optreedt. Daarin weegt mee dat Kamerleden waarschijnlijk vertrouwd zijn met het RvOTK dan met een draaiboek of stappenplan dat slechts bij kabinetsformaties ter tafel komt.<sup>354</sup> Zo lijkt in de hoorzitting die werd gehouden met oud-verkenners Jorritsma en Ollongren en oud-Kamervoorzitter Arib naar voren te komen dat meerdere Kamerleden niet vertrouwd zijn met de inhoud van het draaiboek en dit (in ieder geval in 2021) met

---

<sup>351</sup> De laatste term is ontleend aan Van Baalen e.a. 2023, p. 41.

<sup>352</sup> Zie par. 4.2.2.

<sup>353</sup> Het is ook goed mogelijk dat de regeling zijn beslag krijgt op een ander niveau, zoals een formele wet, maar ook daarbij geldt dat het RvOTK het meest ‘vertrouwde’ normenkader is.

<sup>354</sup> Binnen het bestek van deze scriptie kan dit slechts een premisse blijven; uiteraard zou slechts nader empirisch onderzoek deze bewering kunnen staven.



name door de Kamervoorzitter als handelingskader wordt gebruikt.<sup>355</sup> Dat staat in schril contrast met de verwijzingen van Kamerleden naar hoofdstuk 11 van het RvOTK tijdens formatiedebatten.<sup>356</sup>

#### *4.7.2.3 Een legitimatie voor de verkenningsopdracht*

Een derde, belangrijke functie van een regeling van de verkenningsfase is dat zij het in paragraaf 4.4.2.2 besproken formeel-staatsrechtelijke probleem omtrent de aanwijzing van de verkenner kan verminderen. Hoewel een verkenner *de facto* door een Kamermeerderheid wordt aangewezen, is het de (oude) Kamervoorzitter die met de verkenner een overeenkomst sluit;<sup>357</sup> hieraan ligt ten grondslag dat de nieuwe Kamer nog niet is beëdigd op het moment dat de verkenningsfase aanvangt. Met het reglementeren van de verkenningsfase zou de Kamer (als instituut) kunnen legitimeren dat de Kamervoorzitter in deze ‘vacuümperiode’ optreedt en daarbij handelt naar de uitkomst van het overleg met de beoogd fractievoorzitters.

#### *4.7.2.4 Het doordenken van de verkenningsfase*

Het maken van een regeling voor de verkenningsfase kan de Kamer er eveneens toe aanzetten om de verkenningsfase goed te doordenken. Hoewel dat ook bij het opstellen van een draaiboek mogelijk is, dwingt het maken van een regeling mijns inziens sterker tot het beantwoorden van ‘inpassingsvragen’. Daarbij kan met name worden gedacht aan de vraag of de verkenningsfase doorloopt totdat er wordt overgegaan tot onderhandelingen in de construerende fase en de formele benadering (de verkenningsfase eindigt bij het eerste debat over de verkiezingsuitslag) dus moet worden verlaten.<sup>358</sup> Ook zouden ‘losse eindjes’, zoals die in de kabinetsformatie van 2021/2022 aanwezig bleken, kunnen worden voorkomen. Daarbij het gaat bijvoorbeeld om de situatie dat verkenners geen verslag opleveren of dat in de verkenningsfase twee verkenners(duo’s) na elkaar optreden. Dat roept bijvoorbeeld vragen op rond de compartimentering van stukken.<sup>359</sup>

---

<sup>355</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35788, nr. 218. Vgl. de vraag van Kathmann (PvdA) naar de inhoud van de draaiboeken en het antwoord van oud-Kamervoorzitter Arib (p. 39-40) en de vraag van Michon-Derkzen (VVD), eveneens naar de inhoud van het draaiboek (p. 41).

<sup>356</sup> Zie voor voorbeelden par. 3.4.2.

<sup>357</sup> De opdracht aan de verkenner wordt sinds 2017 in de vorm van een overeenkomst, ondertekend door de Kamervoorzitter en de verkenner, vastgelegd. Zie bijlage 2 bij deze scriptie voor de overeenkomsten uit de kabinetsformaties van 2017, 2021 en 2023.

<sup>358</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3300.

<sup>359</sup> In de informatiefase is het gebruikelijk dat de ene informateur geen toegang heeft tot de stukken van de vorige informateur, teneinde voorlopige onderhandelingsresultaten te beschermen. Aangezien in de

#### 4.7.2.5 Publieke kenbaarheid van de kabinetsformatieprocedure

Ten slotte kunnen ook transparantie en publieke verantwoording een reden zijn om de verkenningsfase te reglementeren.<sup>360</sup> Zoals Voermans het verwoordt: '[De] regelloosheid geeft ruimte, maar zorgt er aan de andere kant ook weer voor dat zowel de deelnemers als de toeschouwers niet altijd goed weten waar ze aan toe zijn.'<sup>361</sup> Het vaststellen van een regeling kan niet alleen de Kamer zelf, maar ook de samenleving duidelijkheid bieden over de werkwijze in de verkenningsfase en de staatsrechtelijke normen die in die fase gelden. Een duidelijke regeling die het gehele formatieproces beslaat, inclusief de relatief precare verkenningsfase, kan zo bijdragen aan het begrip en de acceptatie van de formatieprocedure (*Legitimation durch Verfahren*). Gezien de brede aandacht voor de gebeurtenissen in de kabinetsformatie van 2021/2022 is dat van een niet te onderschatten belang. In dit kader kan in navolging van Van den Bosch en Reijneveld worden betoogd dat nu eenmaal de stap is gezet om door een wijziging van het RvOTK de regie in de formatieprocedure is overgenomen, die regeling dan ook de gehele kabinetsformatie moet bestrijken.<sup>362</sup>

#### 4.7.3 Een regeling valt of staat met naleving

Hoewel uit het voorgaande blijkt dat reglementering van de verkenningsfase nuttige functies kan vervullen en wellicht zelfs noodzakelijk is voor een goed verloop van deze fase in toekomstige formaties, valt of staat het succes van een regeling met de naleving daarvan. Daarbij moet voor ogen worden gehouden dat de naleving en handhaving van normen in het politieke staatsrecht eigenssoortig is, zoals in hoofdstuk 2 al is besproken. Van belang is dat de inhoud en het naleven van een regel op lange termijn in het belang van alle actoren is.<sup>363</sup> De vraag of dergelijke regels te treffen zijn, komt in volgende hoofdstukken aan bod.

---

verkenningsfase niet wordt onderhandeld, bestaat die noodzaak daar minder. Zie over de praktijk van compartimentering nader Van Baalen e.a. 2023, p. 85-86.

<sup>360</sup> Vgl. Van Poelgeest 2011, p. 11, waar de auteur wijst op het belang van brede kenbaarheid van in de praktijk ontstane formatieprocedures. Zie ook Van Kessel 2023, p. 76-77.

<sup>361</sup> Voermans 2023, p. 384.

<sup>362</sup> Vgl. Van den Bosch & Reijneveld 2021, p. 427.

<sup>363</sup> Daarom betoogt Geertjes dat het treffen van regels in het formatieproces slechts zinvol is als zij in het verlengde liggen van de normatieve uitgangspunten van het verzekeren van *fair play*, het dienen van het landsbelang en het verzekeren van enige voortvarendheid in de formatie: zie Geertjes 2021a, p. 542.

#### 4.8 Slot

In dit hoofdstuk is de ontwikkeling van de opvattingen over de noodzaak van reglementering van de verkenningsfase, zoals die leven bij onder meer de betrokken actoren en de Raad van State en in de literatuur besproken. Waar in 2012 en 2017 het algemene gevoelen nog was dat reglementering niet nodig was, worstelt de Tweede Kamer sinds de mislukte verkenningsfase in de kabinetsformatie van 2021/2022 met de vraag of en hoe regels kunnen bijdragen aan een goed verloop van de formatie. Geconcludeerd kan worden dat ook na het debat over de verkenningsfase in oktober 2023 nog niet vaststaat dat de Kamer van reglementering van die fase af zal zien. Bij het maken van een afweging is het evaluatierapport van de commissie-Van Baalen maar beperkt bruikbaar, omdat het rapport in essentie betoogt dat er geen regels nodig zijn voor een informele fase, terwijl dit informele karakter slechts op het ontbreken van die regels kan worden gestoeld. Daarmee blijven de mogelijke voor- en nadelen van reglementering buiten beeld. Ook in de verschenen literatuur blijven, op een enkele uitzondering na, deze onderliggende vragen veelal onderbelicht, aangezien niet wordt geëxpliciteerd wat precies de voordelen van reglementering zijn of te snel wordt geconcludeerd dat er geen enkele passende regeling te maken valt. Daarom heb ik in dit hoofdstuk geprobeerd een verdieping in de argumentatie aan te brengen.

Daarbij is gebleken dat reglementering van de verkenningsfase in nuttige functies kan voorzien, waarvan het bieden van duidelijkheid aan de betrokken actoren over het verloop én de normering van de verkenningsfase de belangrijkste is. Steeds moet echter wel voor ogen worden gehouden dat het succes van regels in de verkenningsfase afhangt van de mate waarin de regel op lange termijn bijdraagt aan het verzekeren van een gelijk speelveld voor alle spelers. Ook is het van belang te beseffen dat *te veel* regels het besef van de normerende werking van constitutionele conventies en hun achterliggende principes kunnen verminderen, terwijl deze conventies door hun flexibiliteit juist in staat zijn ook 'ongeregelde' gevallen te normeren.

In navolging van de Afdeling advisering van de Raad van State verdient het daarom aanbeveling om te verkennen of een regeling van de verkenningsfase 'op hoofdlijnen' mogelijk is. Daarbij gaat het om de vraag of de Tweede Kamer erin kan slagen overeenstemming te bereiken over regels die die hoofdlijnen vastleggen. Tegen die achtergrond moet in de volgende hoofdstukken worden gezien of het mogelijk is regels te maken die de betrokken actoren voldoende ruimte bieden om op zorgvuldige wijze af te wijken als dat nodig is, maar voor de meerderheid van gevallen een normatief kader vormen dat zorgt voor een goed verloop van de verkenningsfase.

## Materiële aspecten van een regeling

### 5.1 Inleiding

Uit de vorige hoofdstukken is gebleken dat een het reglementeren van de verkenningfase zinvol kan zijn om duidelijkheid te bieden over deze eerste fase van het formatieproces. Het hangt echter sterk van de beoogde inhoud van de regels af of zij door de betrokken actoren zullen worden aanvaard en nageleefd. In dit hoofdstuk staat daarom de vraag centraal welke aspecten een plek zouden kunnen krijgen in een regeling van de verkenningfase. Daartoe wordt in paragraaf 5.2 allereerst een beoordelingskader uiteengezet. Op basis daarvan wordt in chronologische volgorde van de belangrijkste aspecten van de verkenningfase gezien of het haalbaar is om daarvoor een regeling te treffen.

De bestaande literatuur heeft nauwelijks betrekking op de vraag welke regels een regeling voor de verkenningfase zou moeten bevatten. Daarom is voor de selectie van de te bespreken aspecten aangesloten bij de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State, die in haar voorlichting impliciet wel op deze vraag ingaat.<sup>364</sup> Het aspect van de ‘erkenning’ van het bestaan van de verkenningfase is daaraan door mij toegevoegd. Dit laatste aspect komt in paragraaf 5.3 aan de orde. Daarna komen achtereenvolgens de voordracht en aanwijzing van de verkenner, de persoon en het profiel van de verkenner, zijn taak en het verschaffen van inlichtingen aan bod.<sup>365</sup> Bij de bespreking van deze onderdelen worden enkele suggesties gedaan voor een alternatieve inrichting van de verkenningfase, voor zover deze nog niet eerder in deze scriptie zijn genoemd. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies.

### 5.2 Beoordelingskader

Bij het beoordelen van mogelijke regels voor de verkenningfase zijn twee factoren van belang. In de eerste plaats kan worden gewezen op de wens van de betrokken politici om flexibiliteit te behouden. Bij de vele voorstellen die in het verleden zijn gedaan, was dat de reden dat zij uiteindelijk de eindstreep niet haalden. Ook in de evaluaties van de kabinetsformaties van 2012 en 2021 is ingebracht dat omwille van het behouden van

---

<sup>364</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 13-14.

<sup>365</sup> Gelet op het beoordelingskader in dit hoofdstuk blijven detailspecten die een plek kunnen krijgen in een regeling van de verkenningfase of de hele kabinetsformatie, zoals genoemd door De Graaf 2019b, p. 238-239, buiten beschouwing.

voldoende handelingsruimte geen regels voor de verkenningfase wenselijk zijn, aangezien zij het formeren van een kabinet slechts ingewikkelder zouden maken. Aangezien een gedetailleerde regel minder ruimte laat voor nadere invulling en zodoende minder flexibel is, ligt voor de hand aan te nemen dat gedetailleerde regels niet snel op een (ruime) Kamermeerderheid kunnen rekenen.<sup>366</sup> Hierbij geldt ook dat bij het maken van gedetailleerde regels simpelweg over meer aspecten overeenstemming moet bestaan.

De belangrijkste indicator voor de kans dat over normen overeenstemming kan worden bereikt, ligt mijns inziens echter in het onderscheid tussen formele en materiële normen. Dit onderscheid stond centraal in de oratie van Schutgens, waarin hij uiteenzet dat formele normen als *hard and fast rules* als voordeel hebben dat doorgaans snel duidelijk is of aan de norm is voldaan, waardoor hun toepassing tot weinig discussie leidt. Hieraan ligt ten grondslag dat formele normen aansluiten bij ‘vormkenmerken’, zoals het doorlopen van een procedure. Bij materiële normen, die aansluiten bij de vraag of een bepaalde eigenschap of kwaliteit aanwezig is, ligt dat anders. Zij bevatten doorgaans ‘evaluatieve termen’, die bij het beantwoorden van de vraag of de norm van toepassing is een waardeoordeel vergen. Dat maakt de toepasselijkheid van een materiële norm niet onmiddellijk duidelijk.<sup>367</sup>

Toegepast op de verkenningfase zouden formele normen betrekking kunnen hebben op de procedurele aspecten daarvan, zoals het moment van aanwijzen en het eindpunt van de verkenningfase. Materiële normen zeggen daarentegen iets over bijvoorbeeld het profiel en de taken van de verkenner. Enigszins voortbordurend op Schutgens’ oratie ligt het voor de hand dat het niet alleen gemakkelijker is om van formele dan van materiële normen vast te stellen of aan de normcondities is *voldaan*, maar ook dat de normen zélf gemakkelijker zijn vast te stellen als zij een formeel karakter dragen dan wanneer zij materieel van aard zijn.<sup>368</sup> Over het moment waarop de verkenningfase zou moeten eindigen en de wijze waarop de verkenner wordt aangewezen (formele normen), zullen minder verschillende wensen en opvattingen bestaan dan over de criteria waaraan de persoon van de verkenner moet voldoen of over de mate waarin over politiek-beleidsmatige onderwerpen mag worden gesproken (materiële normen). Op grond van deze inzichten mag ervan worden uitgegaan dat door een (ruime) Kamermeerderheid over formele normen beter overeenstemming kan worden bereikt dan over materiële normen. Bezien vanuit een normatiever oogpunt kan worden beargumenteerd dat wanneer niet

---

<sup>366</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301.

<sup>367</sup> Schutgens 2012, p. 7-8.

<sup>368</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301-3302.

nauwkeurig aan te geven valt wat een norm wel en niet inhoudt, het verstandiger is die ongeschreven te laten.<sup>369</sup>

Dat over formele normen makkelijker overeenstemming te bereiken valt, betekent overigens niet dat elke formele norm zonder debat kan worden vastgesteld, zoals de behandeling van het initiatiefvoorstel van Omtzigt, Dassen en Eerdmans illustreert. De initiatiefnemers stelden in hun (gewijzigde) voorstel voor de opdrachten van (in)formateurs te binden aan een vaste termijn van zes weken, die niet kan worden verlengd. De Kamer wilde er echter in het debat op 18 oktober 2023 niet aan om deze formele norm vast te stellen. Pas toen het voorstel zodanig werd gewijzigd dat daarin alleen de verplichting tot het vaststellen van *een* termijn was vervat, werd het door de Kamer aangenomen.<sup>370</sup>

Desondanks kunnen deze twee elementen – de mate van detail en het onderscheid tussen formele en materiële normen – behulpzaam zijn bij het beantwoorden van de vraag welke aspecten van de verkenningfase gereguleerd zouden kunnen worden.

### 5.3 Erkenning en afbakening van de verkenningfase

#### 5.3.1 Erkenning van de verkenningfase

Een voor de hand liggend, maar essentieel aspect dat zonder problemen in een regeling voor de verkenningfase zou kunnen worden opgenomen is de erkenning dat er een verkenner *is*. Zoals in hoofdstuk 4 reeds werd aangestipt zou een regeling daarmee de bestaande ‘lacune’ in de regels omtrent het formatieproces kunnen opvullen. Ook kan een regeling op dit punt legitimeren dat de Kamervoorzitter nog voordat de nieuwe Kamer is geïnstalleerd, toch al namens de beoogd fractievoorzitters (en in feite via hen namens de nieuwe Kamer) optreedt en de verkenner aanwijst. Zo wordt het ‘staatsrechtelijke vacuüm’ in de periode tussen de verkiezingen en het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag opgevuld.<sup>371</sup>

Aangezien het een formele norm betreft, hoeft er slechts overeenstemming te bestaan over de praktijk dat een verkenner wordt aangewezen om het debat ex artikel 11.1 RvOTK voor te bereiden. Hoewel over de vraag bij wie de verkennerstaak moet worden belegd, nog geen overeenstemming bestaat, lijkt dat wel het geval ten aanzien van de praktijk dát na

---

<sup>369</sup> Vgl. ten aanzien van de vertrouwensregel Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014, p. 186. Het valt echter te betwijfelen of de vertrouwensregel inderdaad niet goed omschreven zou kunnen worden, zoals de bewerkers van Van der Pot suggereren.

<sup>370</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35980, nr. 8 en nr. 9.

<sup>371</sup> Vgl. de opmerking van toenmalig Kamervoorzitter Bergkamp dat het van belang is ‘dat de oude Kamer de procedure die moet leiden tot de aanwijzing van een verkenner genoegzaam “dekt”’: *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 2.

verkiezingen een verkenner optreedt. Dat kan worden afgeleid uit het bijna unaniem verwerpen van de motie-Van Haga, die opriep ‘de verkennerfase bij de formatie van een nieuw kabinet te schrappen en het initiatief voor onderhandeling en coalitievorming aan de grootste partij te laten’.<sup>372</sup>

### 5.3.2 Temporele afbakening van de verkenningsfase en de -opdracht

Ook de temporele afbakening van de verkenningsfase leent zich goed voor opname in een regeling, aangezien het ook hier om een formele norm gaat. Uit de regeling kan (impliciet) blijken dat de verkenningsfase niet eindigt met het eerste debat over de verkiezingsuitslag, maar pas op het moment dat een informateur wordt aangewezen en daarmee de construerende informatiefase begint. Om dat te bereiken, zouden in een regeling van de verkenningsfase de aanwijzing en taak van de verkenner niet (uitsluitend) moeten worden gekoppeld aan het debat over de verkiezingsuitslag.

Door middel van een dergelijke bepaling kan ook de – nog niet eerder benoemde – spanning ten aanzien van het einde van de verkenningsopdracht worden opgelost. In het debat over de verkiezingsuitslag wordt een verkenner momenteel geacht als ‘oud-verkenner’ aanwezig te zijn, terwijl de oud-verkenner nog wel inlichtingen over zijn werkzaamheden verschaft. Zo merkte verkenner Plasterk (PvdA) in het debat over de verkiezingsuitslag op 13 december 2023 op: ‘Ik sta hier inderdaad feitelijk als ambtelos burger, want ik heb met het overhandigen van mijn eindrapport mijn verkenningsfase afgerond.’<sup>373</sup> Over de vraag of de verkenningsopdracht voorafgaand of ná het verschaffen van die inlichtingen eindigt, zou met een regeling duidelijkheid kunnen ontstaan.<sup>374</sup> Wel moet worden opgemerkt dat het belang van een dergelijke bepaling relatief is. Als een regeling van de verkenningsfase de mogelijkheid om een opdracht aan een verkenner te verstrekken niet beperkt tot de periode *tussen* de verkiezingen en het eerste Kamerdebat, kan immers *tijdens* dat debat ook aan de oud-verkenner opnieuw een opdracht worden verstrekt, als de Kamer bij meerderheid van mening is dat nog niet tot de informatiefase kan worden overgegaan. Het lijkt mij hoe dan ook wenselijk om de praktijk te handhaven

---

<sup>372</sup> Kamerstukken II 2023/24, 35788, nr. 230. Voor de stemmingen zie *Handelingen II 2023/24*, nr. 16, item 28, p. 1. Slechts de leden van Groep Van Haga stemden voor, het lid Ephraïm nam niet deel aan de stemming. Ook in de literatuur lijkt afschaffen van de verkenningsfase wel bepleit: vgl. Hamilton, Van Lieshout & Van Pijkeren 2022.

<sup>373</sup> Zie *Handelingen II 2023/24*, nr. 24, item 7, p. 17. Dezelfde constructie kan worden gehanteerd bij informateurs, op grond van artikel 11.2 RvOTK. Zij kunnen blijkens dit artikel echter ook tijdens hun werkzaamheden worden uitgenodigd inlichtingen te verschaffen.

<sup>374</sup> Een illustratie van het feit dat deze duidelijkheid ontbreekt kan worden gevonden in de voorlichting van de Afdeling advisering: op p. 7, noot 28 stelt de Afdeling dat de werkzaamheden eindigen met ‘het afleggen van verantwoording daarover’, op p. 12 stelt de Afdeling dat de verkenningsfase ‘loopt tot aan het moment dat de nieuwe Tweede Kamer (...) beraadslaagt over de verkiezingsuitslag.’

dat de verkenner altijd een verslag aanbiedt voor het eerste Kamerdebat, zodat de Kamer (doorgaans de meerderheid van beoogde coalitiepartijen) daarna goed voorbereid kan besluiten over het vervolg van de kabinetsformatie.

#### 5.4 Voordracht en aanwijzing van de verkenner

##### 5.4.1 Voordracht verkenner: initiatief van de grootste fractie

Eerder in deze scriptie is de conventie van 1977 al genoemd, op grond waarvan de grootste fractie het recht heeft om een verkenner voor te dragen. Het bestaan en de inhoud van deze conventie is door de Tweede Kamer onderstrept in de motie-Klaver/Sneller.<sup>375</sup> Hoewel deze conventie relatief eenvoudig vertaald zou kunnen worden naar een procedurele (formele) norm, lijkt het toch aanbeveling te verdienen om het voordrachtrecht niet in een regeling van de verkenningfase op te nemen. Op die manier kan voldoende flexibiliteit worden behouden, zoals door Van den Berg bepleit.<sup>376</sup> In dit kader wijst Geertjes erop dat de conventie thans weliswaar inhoudt dat het voordrachtrecht toekomt aan de grootste partij, maar dat dat door verdergaande versplintering niet altijd zo hoeft te blijven. De verschillen tussen de grootste en de tweede partij kunnen immers zo klein worden dat de Kamer het niet langer gerechtvaardigd vindt om het voordrachtrecht (automatisch) aan de grootste fractie toe te kennen.<sup>377</sup>

##### 5.4.2 Aanwijzing van de verkenner

De verkenner wordt, zoals in hoofdstuk 3 bleek, sinds 2012 aangewezen in een besloten overleg van de beoogd fractievoorzitters met de Kamervoorzitter, waarna de Kamervoorzitter een opdracht aan de verkenner verleent in de vorm van een overeenkomst. Ook dit aspect van de verkenningfase zou goed kunnen worden geregeld, aangezien het een formele norm betreft die een inmiddels relatief bestendige praktijk vastlegt.

Door deze werkwijze lijkt de aanwijzing van de verkenner in vergelijking met de situatie voor 2012 echter minder transparant en zorgvuldig geworden. Toen de koning de regie voerde over het formatieproces, werden vanaf 1989 de beoogd fractievoorzitters expliciet geconsulteerd over de te benoemen verkennende informateur. Daarmee kon een gelijk speelveld voor alle betrokken fracties worden verzekerd. Met de procedurewijziging in

---

<sup>375</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 229.

<sup>376</sup> Van den Berg 2023b. De auteur betwist overigens dat sprake is van een constitutionele conventie.

<sup>377</sup> Geertjes 2021a, p. 563-564.



2012 is de adviesmogelijkheid omtrent de persoon van de verkenner komen te vervallen.<sup>378</sup> Als gevolg daarvan is in de evaluatie van de kabinetsformatie 2021/2022 genoemd dat geen sprake zou zijn van een ‘open overleg’, maar van een ‘plichtpleging’.<sup>379</sup> Klaver (GL) merkte in dit kader in het debat van 18 oktober 2023 op:

‘Er wordt niet gestemd over wie het zou moeten zijn en eigenlijk trekt niemand zijn mond open tijdens die bijeenkomsten. Er wordt wel wat gezegd en het klinkt allemaal heel spannend, maar je mist er niks aan behalve de lekkere chocolaatjes. Ik denk dus dat het, aangezien het collectief gedragen moet worden, ergens goed is dat mensen moeten instemmen of moeten aangeven dat ze er bezwaar tegen hebben en dat dat dan ook duidelijk wordt.’<sup>380</sup>

Uit de gang van zaken bij vorige kabinetsformaties is, hoewel het overleg van de Kamervoorzitter met de fractievoorzitters besloten is, bekend dat Emile Roemer (SP) in 2012 kritiek uitte op de voordracht van Henk Kamp tot verkenner<sup>381</sup> en dat hetzelfde in 2021 waarschijnlijk gold voor Baudet (FvD) en Eerdmans (JA21), toen Jorritsma (VVD) en Ollongren (D66) als verkenner(s) werden voorgedragen.<sup>382</sup> Het is dus niet onmogelijk om bezwaar te maken tegen de voorgedragen verkenner(s). Het karakter van een ‘plichtpleging’ zou dan ook allereerst kunnen worden weggenomen doordat fractievoorzitters zich in de toekomst sterker uitspreken in de bijeenkomst waarin de verkenner wordt aangewezen.<sup>383</sup>

De evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2021/2022 werpt in haar rapport de vraag op of de bijeenkomst zinvol is als reeds vaststaat dat de grootste fractie de verkenner levert, maar wijst ook op de symbolische waarde.<sup>384</sup> Ik meen echter dat *niet* vaststaat dat de grootste fractie de verkenner levert; uit de conventie van 1977 volgt slechts dat de grootste fractie daarvoor een *voordracht* mag doen.

In dit kader valt op dat voormalig Kamervoorzitter Bergkamp in haar brief over de verkenningsfase benadrukt dat voor de Kamervoorzitter een actieve rol is weggelegd om te ‘polsen’ of een voorgedragen kandidaat op voldoende steun kan rekenen; als die steun er, bezien naar de waarschijnlijke verhoudingen in de nieuwe Kamer, niet is, ‘zal het beraad

---

<sup>378</sup> In plaats daarvan adviseren fractievoorzitters de verkenner nu over de aan te wijzen informateur. Die kan een verkennende opdracht krijgen, maar eerder is in hoofdstuk 3 juist bepleit om de aanstelling van de informateur te koppelen aan de construerende informatiefase.

<sup>379</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 63. De term lijkt afkomstig van Klaver (GL): zie p. 54-55.

<sup>380</sup> *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, item 12, p. 31.

<sup>381</sup> Bovend’Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 17-18. Ook Roemer aanvaardde uiteindelijk het voorstel: zie p. 27.

<sup>382</sup> Zie voor Baudet *Handelingen II* 2020/21, nr. 64, item 3, p. 41 (1 april 2021). Klaver merkte op 18 oktober 2023 op dat ook Eerdmans bezwaar had gemaakt: *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, item 12, p. 31.

<sup>383</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 567; Hamilton, Van Lieshout & Van Pijkeren 2022.

<sup>384</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 63.

worden voortgezet tot een kandidaat naar voren is gekomen die voldoende draagvlak blijkt te hebben.<sup>385</sup> Aangezien de vergaderingen tot nu toe in beslotenheid hebben plaatsgevonden, valt niet met zekerheid te zeggen of Bergkamp hiermee beoogde een *actievare* invulling aan het voorzitterschap van de Kamervoorzitter in de bijeenkomst te geven dan tot nu toe het geval was.<sup>386</sup>

Een formele norm die vastlegt dat de Kamervoorzitter handelt naar ‘het besluit’ genomen door de meerderheid van de beoogde fractievoorzitters zou evenwel goed passen in een regeling van de verkenningfase en eraan kunnen bijdragen dat er (nog) onomstotelijker komt vast te liggen dat een meerderheid van de fractievoorzitters heeft ingestemd met de aanwijzing van de verkenner.

Daarnaast verdient het aanbeveling om het verslag van deze bijeenkomst openbaar te maken. Daarmee is voor een ieder – te beginnen met de nieuwe Kamer zelf – op een later moment te verifiëren hoe fractievoorzitters zich over de aangewezen verkenner hebben uitgesproken. Daar zijn twee redenen voor. In de eerste plaats werden in de procedure van voor 2012 de adviezen aan de koningin wél openbaar gemaakt, die ook betrekking hadden op de aanwijzing van een (verkenkende) informateur.<sup>387</sup> In de tweede plaats is ook lastig te rechtvaardigen dat momenteel de visies van de fracties omtrent de aanwijzing van de informateur (ook met een verkenkende opdracht) wel openbaar worden, aangezien hierover doorgaans in het debat ex artikel 11.1, lid 1 RvOTK wordt gedebatteerd, maar die omtrent de aanwijzing van de verkenner niet.<sup>388</sup> Deze openbaarmaking hoeft niet per se in een regel te worden vevat, maar het gebruik op dit punt dient wel te worden gewijzigd.

## 5.5 Persoon en profiel van de verkenner

Als gevolg van de verkenningfase in de kabinetsformatie 2021/2022 zijn zowel door de betrokken actoren zelf, de evaluatiecommissie en de Raad van State veel woorden gewijd aan de persoon en het profiel van de verkenner. Daarbij is zowel gesuggereerd om (vaste) criteria te hanteren als om de verkenningstaak permanent te beleggen bij een ambt.

---

<sup>385</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 3.

<sup>386</sup> Gelet op de kritische geluiden die onder meer bij Jetten (D66) en Marijnissen (SP) te beluisteren waren over verkenner Van Strien (PVV), die desondanks toch ‘met groot draagvlak’ als verkenner werd aangewezen, valt in elk geval te betwijfelen of de aanwezige beoogd fractievoorzitters zich in 2023 kritischer hebben opgesteld. Alleen Van Baarle (DENK) stemde niet in met de aanwijzing; zie *Persverklaring van de Kamervoorzitter met betrekking tot de kabinetsformatie*, 24 november 2023, tweedekamer.nl.

<sup>387</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3299. De openbaarmaking van de adviezen geschiedde sinds 1971 en sinds 1972 direct nadat zij waren uitgebracht: Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 58.

<sup>388</sup> Vgl. Van Baalen e.a. 2023, p. 142.

### 5.5.1 Vaste criteria

De commissie-Van Baalen adviseerde de verkenning uit te laten voeren door één verkenner, bij voorkeur ‘een prominent en ervaren (oud-)politicus met enige afstand tot de actuele politiek’.<sup>389</sup> De Afdeling advisering van de Raad van State hanteert naar eigen zeggen ‘stringente’ criteria: ‘de te benoemen persoon moet op afstand staan van de dagelijkse politiek, onafhankelijk zijn, gevoel hebben voor staatsrechtelijke verhoudingen en bij voorkeur ervaring hebben met formatieprocessen’.<sup>390</sup> Deze criteria zouden volgens de Afdeling als ‘vaste criteria’ moeten gelden, zodat zij in de dagen na de verkiezingen niet meer ter discussie staan.

De Tweede Kamer heeft op 18 oktober 2023 bij meerderheid het advies van de evaluatiecommissie gevolgd, door in de motie-Klaver/Sneller vast te leggen dat de verkenner wordt voorgedragen door de grootste fractie, ‘met inachtneming’ dat dit ‘een persoon is met afstand tot de dagelijkse politiek’.<sup>391</sup> Het valt nog te bezien in hoeverre de ruimte van de grootste fractie om op grond van de conventie van 1977 een verkenner *voor te dragen* door het opnemen van het criterium in deze Kamermotie daadwerkelijk is ingeperkt; het is aannemelijk dat de Kamer met de motie primair de intentie wilde uitspreken om bij het *aanwijzen* van de verkenner dit criterium te hanteren.

Het formele criterium dat er slechts één verkenner optreedt, valt vanzelfsprekend goed te reglementeren. Het valt echter te betwijfelen of een materieel criterium voor het profiel van de verkenner – zoals ‘afstand tot de dagelijkse politiek’ – vastgelegd zou kunnen en moeten worden in een regeling voor de verkenningsfase. Het is bepaald niet denkbeeldig dat de fractievoorzitters dit criterium anders interpreteren en zodoende van mening kunnen verschillen over de vraag of een voorgedragen verkenner hieraan voldoet.<sup>392</sup> Wanneer is immers sprake van ‘voldoende afstand’? Het opnemen van dit criterium in een regeling biedt daarmee mogelijk slechts schijn duidelijkheid, omdat de keuze voor een verkenner in feite afhangt van de nadere invulling van dit criterium. Er zou daarom voor kunnen worden gekozen om het criterium naar een formele norm te vertalen, zoals Omtzigt, Dassen en Eerdmans suggereerden bij de behandeling van hun initiatiefvoorstel. Zij stelden voor dat vastgelegd zou kunnen worden dat ‘bewindspersonen, leden van Eerste Kamer en leden van de oude en de nieuwe Tweede Kamer niet als verkenner kunnen worden aangewezen’.<sup>393</sup>

---

<sup>389</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 65.

<sup>390</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 9.

<sup>391</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 229.

<sup>392</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301-3302.

<sup>393</sup> *Kamerstukken II 2022/23*, 35980, nr. 4, p. 7.

Toch lijkt het niet reglementeren van het profiel van de verkenner met het oog op flexibiliteit te verkiezen boven deze optie. Zoals Van den Berg schrijft, komt het eerder aan op de kritische onafhankelijke wijze waarop een verkenner zijn taak vervult dan op het verzekeren dat de verkenner niet te dicht bij de dagelijkse politiek of een van de hoofdrolspelers in de kabinetsformatie staat.<sup>394</sup> De auteur wijst erop dat in het verleden ook verkennende informateurs optraden die (ondanks of dankzij?) hun vertrouwensband met de leider van de grootste fractie succesvol waren en ‘tot volle tevredenheid van alle betrokkenen functioneerden’, zoals Jan de Koning bij Lubbers (1986 en 1989), Klaas de Vries bij Kok (1994 en 1998) en Henk Kamp (2012) en Edith Schippers (2017) bij Rutte.<sup>395</sup> Daarom bepleit Van den Berg het criterium ‘afstand tot de dagelijkse politiek’ niet in een regeling op te nemen.<sup>396</sup> Een vergelijkbare winstwaarschuwing geeft de Afdeling advisering van de Raad van State:

‘het gezag ervan [van de gekozen route van aanwijzing van de verkenner, FJCVH] staat of valt met de wijze waarop de verkenner deze functie uitoefent en van het vertrouwen in diens professionaliteit om het functioneren niet te laten beïnvloeden door diens politieke achtergrond of voorkeur. Ervaring in eerdere politieke functies kan daarbij een belangrijk voordeel zijn en mag in die zin geen beletsel zijn voor de keuze van de verkenner’.<sup>397</sup>

De Afdeling advisering betoogt in haar voorlichting dat het bij elke kabinetsformatie opnieuw aanwijzen van een persoon als verkenner het risico meebrengt dat daarbij geen gelijk speelveld kan worden gegarandeerd. In die situatie is volgens de Afdeling namelijk ‘onduidelijk hoe de keuze van de verkenner en de formulering van de opdracht tot stand komen, wie feitelijk bij die keuze betrokken zijn geweest en op welke wijze’. Met het hanteren van vaste criteria voor de aanwijzing van de verkenner zou dat risico ‘niet of slechts zeer ten dele’ worden weggenomen.<sup>398</sup> Ik betwijfel in hoeverre een gelijk speelveld bij het hanteren van vaste criteria – en zelfs bij het zonder criteria aanwijzen van een verkenner – echt niet kan worden verzekerd; zolang de fractievoorzitters de gelegenheid krijgen zich uit te spreken over de voorgedragen kandidaat en de conventie om alle fractievoorzitters te horen in de verkenningsfase door de verkenner wordt nageleefd, is het

---

<sup>394</sup> Van den Berg 2023a. Vgl. (voorzichtiger) ook de evaluatiecommissie-Van Baalen, die opmerkt dat ‘nooit met zekerheid te zeggen dat ‘meer afstand tot de actuele politiek’ ook werkelijk zal bijdragen aan een beter verkenningsresultaat’: Van Baalen e.a. 2023, p. 64.

<sup>395</sup> Ook de verkenners uit 2021, Jorritsma en Ollongren, waren in meer of mindere mate een vertrouweling van Rutte: zie par. 3.6.2.

<sup>396</sup> Van den Berg 2023b.

<sup>397</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 12.

<sup>398</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 13.

risico op reële achterstelling van parlementaire minderheden – in de zin dat zij geen evenredige invloed kunnen uitoefenen op het verloop van de kabinetsformatie – minimaal.

### *5.5.2 Een vast ambt*

De Raad van State meent echter dat dit risico moet worden weggenomen door de verkenningstaak bij een vaste functionaris te beleggen. Daartoe overweegt zij dat de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State tot verkenner kunnen worden aangewezen.<sup>399</sup> Vooropgesteld moet worden dat het op zich mogelijk is om in een formele norm vast te leggen dat een van deze ambten de verkenningstaak krijgt opgedragen. Het valt echter, gelet op het weinige enthousiasme dat voor het pleidooi van de Raad van State te beluisteren was tijdens het debat op 18 oktober 2023, niet te verwachten dat een Kamermeerderheid zich achter dit idee zal scharen.<sup>400</sup>

#### *5.5.2.1 Hangende pootjes: een ‘terugkeer’ naar de koning?*

Daarentegen bleek een aantal fracties juist voorstander te zijn van het aanstellen van de koning als verkenner.<sup>401</sup> De (verworpen) motie-Van den Brink c.s. bevatte de wens ‘dat de Koning in de verkenningfase de gesprekken voert die moeten leiden tot een gemotiveerde voordracht voor het aanwijzen van een informateur’. Daartoe zou volgens de motie het RvOTK moeten worden gewijzigd.<sup>402</sup> In 2021 had een Kamermeerderheid er met de motie-Van der Staaij/Segers al toe opgeroepen om in de evaluatie van de kabinetsformatie ‘uitdrukkelijk in te gaan op de mogelijkheid om een “externe partij” te belasten met de eerste stappen in de kabinetsformatie, en daarbij uitdrukkelijk mee te nemen een mogelijke rol voor het boven de partijen staande staatshoofd’.<sup>403</sup>

Het debat over een terugkeer van de koning in het formatieproces duurt ook anno 2024 voort. Dit blijkt uit het feit dat op 18 december 2023 – tijdens de verkenningfase van de kabinetsformatie 2023/2024 – wederom een motie-Stoffer c.s. werd ingediend om ‘een

---

<sup>399</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 11.

<sup>400</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12. Zo verwees Omtzigt naar het idee om de vicepresident op te laten treden als verkenner met ‘wij van Wc-eend bevelen onszelf aan’ (p. 22). Klaver (GL) toonde zich als enige voorstander van het aanstellen van de vicepresident, omdat de Tweede en Eerste Kamervoorzitter voor zijn fractie onwenselijk waren (p. 19).

<sup>401</sup> Ook in de literatuur is hiervoor gepleit: zie onder meer Potappel 2023, kritisch besproken door Janse de Jonge 2023.

<sup>402</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 228. De motie werd gesteund door Fractie Den Haan, de ChristenUnie, de SGP, het CDA, JA21 en BBB. De VVD-fractie gaf aan op zichzelf positief tegenover een terugkeer van de koning in het formatieproces te staan, maar kort voor de verkiezingen de gevolgen daarvan niet goed te kunnen overzien. Zie daarvoor en de stemmingsuitslag *Handelingen II 2023/24*, nr. 16, item 28.

<sup>403</sup> *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 17.

wijziging van het Reglement van Orde aanhangig te maken die ertoe leidt dat de Koning de gesprekken voert in de verkenningsfase'.<sup>404</sup> Deze motie werd op verzoek van de VVD-fractie aangehouden, aangezien deze fractie deze stap eventueel pas wil zetten na een evaluatie van de lopende formatie.<sup>405</sup> Opvallend aan de twee genoemde moties is dat de indieners daarvan menen dat door wijziging van het RvOTK een rol voor de koning in de verkenningsfase kan worden bewerkstelligd. Dat impliceert dat daarin ook een regeling voor de verkenningsfase wordt opgenomen.

De Afdeling advisering was in haar voorlichting juist niet ingegaan op een rol voor de koning, aangezien dat volgens haar niet paste binnen de kaders van artikel 11.1 RvOTK, terwijl zij was gevraagd 'binnen de kaders en zonder wijziging' van dat artikel haar voorlichting uit te brengen.<sup>406</sup> Dat is verwonderlijk, nu artikel 11.1 RvOTK slechts betrekking heeft op de aanwijzing van informateurs en formateurs door de Kamer en niet op de verkenningsfase. Dat betekent dat voor het toekennen van de verkenningstaak aan de koning geen wijziging van de bestaande formulering van artikel 11.1 RvOTK noodzakelijk is.<sup>407</sup>

Het is evenwel de vraag hoe langs de weg van reglementering enerzijds de verkenningstaak bij de koning kan worden belegd, maar anderzijds de aanwijzing van (in)formateurs een taak van de Kamer blijft. Het gaat dan niet zozeer om de formulering – als de Kamer het eens kan worden, volstaat een formele norm – maar over het regelniveau. Het RvOTK is, gelet op zijn interne werking, wellicht niet het meest geëigende middel.<sup>408</sup>

Op deze plaats moet echter een fundamentele vraag aan de orde worden gesteld: hoe ziet het aanstellen van de koning als verkenner eruit? Vaak wordt gesproken van een 'terugkeer' naar de koning, omdat het staatshoofd voor 2012 ook verkennende gesprekken voerde. Volgens mij dreigt daarbij echter over het hoofd te worden gezien dat de koning voor 2012 *niet als enige* verkennende gesprekken voerde; sinds 1989 werd, zoals in hoofdstuk 3 bleek, steevast een informateur met een verkennende opdracht aangesteld.<sup>409</sup>

---

<sup>404</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 13. Indiener Stoffer (SGP) wees in het debat op de 'valse start' van de verkenningsfase in 2023, toen verkenner Van Strien (PVV) moest aftreden: *Handelingen II 2023/24*, nr. 24, item 7, p. 13.

<sup>405</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 24, item 10, p. 1-2.

<sup>406</sup> Zie voor deze kaders de motie-Stoffer, waarin de Kamer besloot de Raad van State om een voorlichting te vragen: *Kamerstukken II 2023/24*, 36410, nr. 46.

<sup>407</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3298.

<sup>408</sup> Zie eveneens hoofdstuk 6. Ook hier kan worden betoogd dat het RvOTK over de band van een conventie de koning zou kunnen binden. Het subtiële verschil met het eerdere overnemen van de regie door de Kamer met een wijziging van het RvOTK kan erin liggen dat de koning in dit geval een rol 'geattribueerd' zou krijgen, wat een explicietere grondslag in een formele wet vergt.

<sup>409</sup> Van Kessel wijst erop dat een gebeurtenis vergelijkbaar met het openbaar worden van de notitie 'Positie Omtzigt, functie elders' ook bij een door de koning benoemde informateur niet uitgesloten zou zijn geweest: Van Kessel 2022b, p. 179.

Deze informateur sprak met alle fractievoorzitters en kwam vervolgens tot een advies voor het vervolg van de formatie. Dit was, gelet op het waarborgen van de neutrale positie van het staatshoofd, niet zonder reden.<sup>410</sup> Enigszins gechargeerd zou kunnen worden gesteld dat, vertaald naar de huidige formatieprocedure, de *verkenner* pas na de consultaties door de koning werd aangesteld.

Dat maakt een rol als verkenner voor de koning in de *huidige* opzet van de verkenningsfase problematisch. Een nieuwe procedure – zoals voorgesteld in de motie-Van den Brink – waarbij de koning alle fractievoorzitters hoort en vervolgens een gemotiveerd advies uitbrengt voor de aanwijzing van een informateur door de Kamer, die de construerende informatiefase moet begeleiden, zou in feite een breuk met de praktijk voor 2012 betekenen. De verantwoordelijkheid voor de verkenningsfase en het uitbrengen van een advies komt dan immers rechtstreeks en alleen bij de koning te liggen. Als de koning wordt geacht “de knoop door te hakken” kan zijn positie als ‘constitutioneel neutrum’ onder druk komen te staan.<sup>411</sup> Het is ook lastig denkbaar dat de Kamer de koning op grond van artikel 11.2 RvOTK uitnodigt om inlichtingen te verschaffen over de door hem verrichte verkenning. Het wekt dan ook geen verbazing dat Bisschop (SGP), die in 2023 een dergelijke rol voor de koning voorstelde, een helder antwoord schuldig moest blijven op de vraag hoe de verkenningsfase in zijn voorstel zou verlopen.<sup>412</sup> De enige mogelijkheid om te voorkomen dat de koning in een kwetsbare positie terechtkomt, lijkt een *volledige* terugkeer naar de oude praktijk: de koning voert dan verkennende gesprekken, waarna ofwel nóg een verkenner wordt aangesteld ofwel een informateur met een verkennende opdracht.<sup>413</sup>

Het toebedelen van een rol aan de koning in de verkenningsfase is dus complexer dan de term ‘terugkeer’ doet vermoeden. Daarom lijkt het verstandig als de betrokken politici de woorden van minister-president Rutte (hoewel zelf voorstander van een terugkeer van de koning in het formatieproces) ter harte nemen:

‘Mocht de Kamer besluiten om de Koning terug te brengen naar het formatieproces, dan moet dat wel langjarig zo blijven, want anders ga je de Koning wel heel erg een speelbal maken.

---

<sup>410</sup> Zie par. 3.2.1.

<sup>411</sup> Vgl. de opmerking van Michon-Derkzen (VVD): *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12, p. 6. Vgl. ook Elzinga 2011; Bovend’Eert 2016, p. 119; Bovend’Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 87-88; Oldeman 2022, p. 55.

<sup>412</sup> Zie voor de gedachtewisseling tussen hem en Michon-Derkzen: *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12, p. 6-7.

<sup>413</sup> Deze laatste optie is gelet op het koppelen van de functionarissen verkenner, informateur en formateur aan de respectieve fasen in het formatieproces niet wenselijk. Zie par. 3.4.3. Herman Tjeenk Willink heeft geopperd dat de koning een verkenner aanwijst na consultaties van alle fractievoorzitters: Woo-stukken kabinetformatie 2023, nr. 88, p. 314.

Nogmaals, ik zou het persoonlijk zeer toejuichen. Maar stel dat een Kamermeerderheid zou zeggen "we willen de Koning weer in de positie brengen om de verkenningfase te doen", dus vergelijkbaar met de rol van koningin Beatrix, dan moet dat wel op een manier gebeuren dat het niet een paar jaar later weer afgeschaft gaat worden. Dat vraagt wel om consequent doordenken.<sup>414</sup>

### 5.5.2.2 Een rol voor de Tweede Kamervoorzitter?

Bij het beleggen van de verkenningstaak bij de Tweede Kamervoorzitter hoeft maar kort te worden stilgestaan. Hoewel ook hier reglementering mogelijk zou zijn, werd al in het evaluatierapport van de kabinetsformatie 2021/2022 door de betrokken politici opgemerkt dat aan deze optie bezwaren kleven.<sup>415</sup> In de eerste plaats staat de verkenningfase onder leiding van de oud-Kamervoorzitter, van wie niet zeker is of hij of zij terugkeert in de nieuwe Kamer en, als dat het geval is, of hij herkozen wordt als Kamervoorzitter.<sup>416</sup> Daardoor valt te betwijfelen of de Kamervoorzitter voldoende gezag heeft om in de verkenningfase meer dan een procesbegeleidende rol te vervullen.<sup>417</sup> Ook werd opgemerkt dat de Kamervoorzitter weliswaar boven de partijen moet staan, maar wel lid is van een partij en dus niet werkelijk neutraal is.<sup>418</sup> Om deze redenen ligt het niet voor de hand de Tweede Kamervoorzitter als (vaste) verkenner aan te stellen.

Er is mijns inziens echter wel een andersoortige, beperkte rol voor de Kamervoorzitter denkbaar. De Kamervoorzitter zou actiever gestalte kunnen geven aan diens rol als vertegenwoordiger van de Kamer 'als instituut' door separate gesprekken te voeren met fractievoorzitters over de aan te wijzen verkenner. Hierdoor zouden andere fracties dan de grootste fractie meer vrijheid kunnen voelen om eventuele bezwaren over de voor te dragen verkenner te uiten, waarna de Kamervoorzitter daarover kan overleggen met de fractievoorzitter van de grootste fractie. Daarbij ligt het gezien de conventie van 1977 voor de hand dat deze fractievoorzitter de uiteindelijke voordracht doet in het overleg van fractievoorzitters. Hiermee blijft de taak van de Kamervoorzitter, gelet op het voorgaande, beperkt tot een procedurele rol, maar bewaakt hij explicieter dan nu het geval is het gelijke speelveld voor alle fracties in de periode vóórdat de verkenner deze verantwoordelijkheid

---

<sup>414</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 3, item 3, p. 39.

<sup>415</sup> Dat de Kamervoorzitter slechts een procedurele rol toekomt werd ook in eerdere evaluaties benadrukt: Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 34-35; Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 79-80.

<sup>416</sup> Als een Kamervoorzitter niet terugkeert in de Kamer, treedt tot de benoeming van een nieuwe voorzitter een tijdelijk Voorzitter op.

<sup>417</sup> De Raad van State merkt op dat een aftredend Kamervoorzitter mogelijk wel met meer afstand zijn rol kan vervullen: zie *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 228, p. 11.

<sup>418</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 59. Zie ook p. 37-40.



draagt. Nu de Tweede Kamer heeft besloten een of meer rustdagen in te lassen tussen de verkiezingen en de start van de verkenningsfase, zou hier ook voldoende tijd voor zijn.<sup>419</sup>

In feite wordt de rol van de Kamervoorzitter hiermee vergelijkbaar met de rol van de koning voor 2012, zoals die in de vorige paragraaf beschreven is. Het enige verschil is dat aan de Kamervoorzitter geen adviezen worden uitgebracht over de aan te wijzen verkenner.<sup>420</sup> Dat is ook niet noodzakelijk, als uiteindelijk de fractievoorzitters zelf besluiten over die aanwijzing (en het verslag van die bijeenkomst openbaar wordt gemaakt). Gelet op het feit dat deze werkwijze primair gestalte krijgt in het kader van de bestaande verantwoordelijkheid van de Kamervoorzitter om een opdracht aan de aangewezen verkenner te verstrekken, behoeft dit (nieuwe) aspect van de rol van de Kamervoorzitter (vooralsnog) geen reglementering.<sup>421</sup>

## **5.6 Taak van de verkenner**

Zoals eerder in deze scriptie is gebleken, laat de taak van de verkenner zich maar lastig precies afbakenen. Het is daarmee verreweg het moeilijkst te reglementeren aspect van de verkenningsfase. Een formeel geformuleerde norm – zoals dat de verkenner het eerste Kamerdebat ex artikel 11.1 RvOTK voorbereidt (en daartoe gesprekken voert met alle fractievoorzitters) – biedt op zich duidelijkheid, maar biedt geen garanties tegen het spreken over de ‘inhoud’ of personen op een wijze die passend is in de informatiefase. Een materiële norm die alle potentiële problemen in de taakuitvoering van de verkenner verhindert én op instemming van een (ruime) Kamermeerderheid kan rekenen, laat zich maar lastig bedenken. Daarbij komt dat de vertrouwelijkheid van de gesprekken die de verkenner voert, het voor de Kamer moeilijk maakt om toe te zien op de naleving van een dergelijke norm. Het lijkt daarom verstandiger om te vertrouwen op de normerende werking van constitutionele conventies: zo kan uit de conventie die Geertjes herkent in de ‘spelregel’ dat een informateur zich aan zijn rol als procesbegeleider houdt en als zodanig

---

<sup>419</sup> In 2023 vond de bijeenkomst met de Kamervoorzitter en lijsttrekkers niet zoals eerder de dag na de verkiezingen, maar een dag later plaats (op 22 november 2023). Voormalig Kamervoorzitter Bergkamp merkte in haar brief over de verkenningsfase op dat in de toekomst ook kan worden uitgeweken naar de maandag volgend op de verkiezingen: *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 222, p. 2-3.

<sup>420</sup> In 2016 werd in het stappenplan voor de kabinetsformatie voorgesteld dat de fractievoorzitters een advies aan de Kamervoorzitter zouden uitbrengen, dat ook openbaar zou worden gemaakt. Het ging daarbij onder andere over de vraag wie het onderzoek naar de mogelijke coalities zou moeten uitvoeren. Het lijkt daarom niet om een verkenningsopdracht, maar om een informatieopdracht te gaan. Er is evenwel door de fractievoorzitters besloten om geen advies aan de Kamervoorzitter, maar rechtstreeks aan de verkenner uit te brengen. Zie *Woo-stukken kabinetsformatie 2023*, nr. 11, p. 39-40; nr. 14, p. 56. Voor het uiteindelijke stappenplan: zie nr. 86, p. 305.

<sup>421</sup> De evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2012 bepleitte in dit kader wel aanpassingen in de positie van de Voorzitter in het RvOTK, onder andere ten aanzien van de benoemingstermijn: zie Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 35-36. Dat aspect laat ik hier buiten beschouwing.

de regie over de onderhandelingen houdt, worden afgeleid dat de verkenner moet bewaken dat die fase zijn constitutionele functie van het waarborgen van een gelijk speelveld blijft vervullen.<sup>422</sup> Het is ook niet onaannemelijk dat de gebeurtenissen uit de verkenningsfase van de kabinetsformatie 2021/2022 ervoor hebben gezorgd dat toekomstige verkenner zich hiervan (weer) sterker bewust zijn, zoals een opmerking van verkenner Plasterk tijdens het debat over de verkiezingsuitslag in december 2023 laat zien:

‘[E]r is in de verkenningsfase bij een eerdere gelegenheid kritiek geweest omdat daar onderhandeld werd, wat niet de bedoeling was. Die onderhandelingen zijn in de verkenningsfase achterwege dus gebeven, maar in de tweede fase, de informatiefase, is er geen enkel staatsrechtelijk bezwaar tegen onderhandelen.’<sup>423</sup>

Wel moet op deze plaats worden opgemerkt dat indien de aanstelling van de verkenner aan de verkenningsfase (in de materiële benadering) wordt gekoppeld, zoals bepleit in hoofdstuk 3, een regeling van de verkenningsfase die koppeling moet weerspiegelen. Dat betekent dat in de regeling niet (alleen) moet worden opgenomen dat de verkenner het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag voorbereidt. In plaats daarvan zou de formulering kunnen worden gebruikt dat de verkenner ‘de aanwijzing van een informateur voorbereidt’, zodat de taak van de verkenner expliciet wordt gekoppeld aan de verkenningsfase die pas afloopt als kan worden overgegaan tot inhoudelijke onderhandelingen.

### 5.7 Verschaffen van inlichtingen aan de Kamer

In deze paragraaf wordt ingegaan op een specifiek onderdeel van de taak van de verkenner: het verschaffen van inlichtingen aan de Kamer. Aangezien dit aspect van de verkenningsfase eerder in deze scriptie nog niet is geproblematiseerd, wordt daarbij uitgebreider stilgestaan dan bij de andere aspecten.

In de dagen voor het 1-aprildebat in verkenningsfase van de kabinetsformatie 2021/2022 stond de vraag centraal of verkenner Jorritsma en Ollongren, nu zij waren teruggetreden als verkenner, nog wel ‘verantwoording’ zouden afleggen over hun werkzaamheden in de verkenningsfase.<sup>424</sup> Ook als zij nog wel verkenner zouden zijn geweest, zou er echter geen harde (geschreven) staatsrechtelijke regel hebben bestaan die hen had verplicht in de Kamer te verschijnen. Daarmee valt te betwijfelen of de veronderstelling dat Jorritsma en Ollongren de keuze hadden niet in de Kamer te

---

<sup>422</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 551-552.

<sup>423</sup> *Handelingen II 2023/24*, nr. 24, item 7, p. 18.

<sup>424</sup> Zie hoofdstuk 1.

verschijnen, in 2021 terecht (deels) werd toegeschreven aan het feit dat er over de verkenningsfase geen regels bestaan.

#### *5.7.1 Inlichtingen of het afleggen van verantwoording: geen nieuwe vraag*

De vraag naar het afleggen van verantwoording door procesbegeleiders in de kabinetsformatie is namelijk bepaald niet nieuw: vooral over het bestaan van een verantwoordings- of inlichtingenplicht voor informateurs is veel literatuur verschenen. De heersende opvatting was vóór 2012 en is ook daarna dat een informateur geen verantwoording aan de Tweede Kamer schuldig is, zoals die plicht voor ministers wel geldt uit hoofde van artikel 68 Grondwet. Informateurs hoeven dus niet in de Kamer te verschijnen of de Kamer inlichtingen te verstrekken (wat nog iets anders is dan het afleggen van verantwoording).<sup>425</sup> Artikel 11.2 RvOTK brengt daarin geen verandering, nu het artikel slechts de bevoegdheid aan de Kamer toekent om (in)formateurs *uit te nodigen* om inlichtingen te verschaffen. Bovend'Eert & Kummeling betogen dat artikel 11.2 RvOTK daarom strikt genomen overbodig is: ook zonder dit artikel kan de Kamer een (in)formateur uitnodigen.<sup>426</sup> Gelet op de interne werking van het RvOTK kan een daarin opgenomen bepaling een informateur ook niet binden.

In zoverre kan ook voor de verkenner worden betoogd dat er geen plicht tot het verschaffen van inlichtingen aan de Kamer bestaat en dat die niet in het RvOTK zou kunnen worden opgenomen. Daarom wekt de stelling, zoals gehoord in 2021, dat het slechts door het ontbreken van regels *over de verkenningsfase* mogelijk zou zijn dat een verkenner geen inlichtingen verschaft over zijn werkzaamheden, een onjuiste suggestie: ook ten aanzien van informateurs bestond een dergelijke plicht in het geschreven staatsrecht niet.

#### *5.7.2 Het bestaan van een conventie*

Toch moet worden geconstateerd dat informateurs sinds 1994 – toen de voorloper van artikel 11.2 RvOTK in het Reglement van Orde werd opgenomen – steevast bereid zijn geweest in de Tweede Kamer te verschijnen voor het geven van inlichtingen. Datzelfde geldt voor verkenners sinds 2012.<sup>427</sup> Zoals reeds benoemd in hoofdstuk 3, meen ik dat dit optreden te verklaren valt vanuit een constitutionele conventie, gebaseerd op de bestendige

---

<sup>425</sup> Van Baalen & Van Kessel 2012, p. 120; Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 478 = Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 601; Visser 2008, p. 253; Geertjes 2021a, p. 552; Ten Napel, Heine & Veldwijk 2013, p. 325; Vis 1994, p. 182.

<sup>426</sup> Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 601.

<sup>427</sup> Verkenners verklaren doorgaans in hun verslag al daartoe bereid te zijn: zie bijv. het verslag van Plasterk (bijlage bij *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 4, p. 5).

praktijk dat informateurs en verkeners de Kamer procesmatige<sup>428</sup> inlichtingen verschaffen over hun werkzaamheden.<sup>429</sup> De bindende regel die daartoe verplicht volgt dan niet uit het RvOTK, maar vloeit voort uit de overtuiging bij de informateur of verkenner zelf dat naleving van deze informele gedragsregel is vereist.<sup>430</sup>

Karakterisering als conventie sluit aan bij de praktijk zoals die (ook sinds 2012) bestaat, waarin het niet goed denkbaar is dat een verkenner weigert in de Kamer te verschijnen, zoals ook in 2021 bleek.<sup>431</sup> Afwijking van deze informele regel is alleen mogelijk met instemming van alle betrokkenen, waardoor parlementaire minderheden – met name de fracties die naar alle waarschijnlijkheid niet gaan behoren tot de selectie van fracties die de inhoudelijke onderhandelingen begint – worden beschermd en een gelijk speelveld wordt bevorderd.<sup>432</sup> De conventie draagt bij aan het bevorderen van een gelijk speelveld doordat elke fractie (zelfs elk Kamerlid) de verkenner in het debat om inlichtingen kan vragen ten aanzien van de wijze waarop hij zijn werkzaamheden heeft uitgevoerd – inclusief de wijze waarop hij heeft bewaakt dat alle fracties naar evenredigheid invloed hebben kunnen uitoefenen op het formatieproces.

Aan het bestaan en het belang van deze conventie draagt ook bij dat sinds 2012 de Kamer en niet langer de koning de opdrachtgever van de verkenner en (in)formateur is. Sommige auteurs lijken van opvatting dat de informateur voor 2012 wel gehouden was de koning te informeren, maar niet de Kamer. Zo schrijft Vis: '[F]ormeel staatsrechtelijk hebben (in)formateurs geen enkele boodschap aan de kamer [sic]. Inlichtingen aan de kamer kunnen zij slechts verstrekken met machtiging van hun opdrachtgever, de Koning.'<sup>433</sup> Hins stelt dat informateurs in een hiërarchische relatie tot het staatshoofd staan: 'We spreken niet voor niets van een "informatie-opdracht".'<sup>434</sup> Net als dat het lastig denkbaar is dat een informateur zijn opdrachtgever voor 2012 – de koning – geen inlichtingen zou hebben verschaft over zijn werkzaamheden, geldt dat volgens mij nu eveneens voor de Tweede Kamer.<sup>435</sup>

---

<sup>428</sup> Over de inhoudelijke voortgang van de onderhandelingen kan een informateur weinig zeggen: vgl. Van Baalen e.a. 2023, p. 34-35, 42.

<sup>429</sup> De evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2017 stelt dat hier sprake is van een 'vaste praktijk', maar dat een formele verplichting ontbreekt: Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 71.

<sup>430</sup> Deze gedachte is ontleend aan Geertjes 2021a, p. 516, die hier hetzelfde betoogt ten aanzien van artikel 12.2, lid 1 RvOTK.

<sup>431</sup> Zie hoofdstuk 1. Vgl. ten aanzien van de informateur: Visser 2008, p. 297.

<sup>432</sup> Zie nader par. 2.3.4.

<sup>433</sup> Vis 1994, p. 182.

<sup>434</sup> Hins 2005, p. 68.

<sup>435</sup> Het is echter ook mogelijk om de plicht tot het informeren van de koning niet terug te voeren op de informatieopdracht, maar op zijn rol als staatshoofd en onderdeel van de regering. Die argumentatie werd aangevoerd voor het (blijven) informeren van de koning na 2012 in meerdere evaluaties: Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 88-89; Van Baalen e.a. 2023, p. 109-112.

### 5.7.3 Reglementering van het verschaffen van inlichtingen

Kortmann betoogde in 1994 dat het vastleggen van een inlichtingenplicht voor informateurs (in een formele wet) vooral zou leiden tot ‘bellen blazen’: zonder sanctie op het weigeren of onvoldoende verschaffen van inlichtingen stelt een plicht weinig voor. Ook had hij twijfels bij de inhoudelijke betekenis ervan, aangezien onderhandelende fracties het wel zullen ‘nalaten om een (in)formateur het vuur aan de schenen te leggen’.<sup>436</sup>

Het is echter van belang om hierbij onderscheid te maken tussen de verkennings- en informatiefase en tussen procesmatige en inhoudelijke inlichtingen. Waar gedurende de informatiefase gerechtvaardigd is dat de onderhandelende Kamermeerderheid het verloop van het formatieproces bepaalt en de informateur tussentijds geen (laat staan inhoudelijke) inlichtingen verschaft, ligt dat anders in de verkenningsfase. Zeker in die fase is het in het belang van *alle* fracties om inlichtingen te kunnen vragen over de wijze waarop de verkenner zijn werkzaamheden heeft uitgevoerd; juist dat legitimeert de overgang naar de informatiefase met een grotere invloed voor een kleiner aantal fracties.

Gelet op het bestaan van de onder 5.7.2 genoemde conventie is het vastleggen van een inlichtingenplicht in een regeling van de verkenningsfase echter niet noodzakelijk. Het verdient wel aanbeveling om de ‘verkenner’ toe te voegen aan artikel 11.2 RvOTK, zodat de Kamer ook de verkenner kan uitnodigen inlichtingen te verschaffen en deze zo in zekere zin op gelijke voet met (in)formateurs komt te staan.<sup>437</sup> Als de Tweede Kamer toch met een explicietere regel zou willen vastleggen dat een verkenner inlichtingen verschaft, is dat mogelijk in het RvOTK: vergelijkbaar met het in 2023 gewijzigde artikel 11.1, lid 2 RvOTK<sup>438</sup> kan in de regeling worden opgenomen dat de Kamervoorzitter het verschaffen van inlichtingen opneemt in de overeenkomst met de verkenner. Aangezien het hier formele normen betreft, valt te verwachten dat de Kamer daarover overeenstemming kan bereiken.

---

<sup>436</sup> Kortmann 1994, p. 305. Dit laatste wordt ook gesignaleerd in de evaluatie van de kabinetsformatie van 2021/2022. De Kamer treedt (zeker vanaf de informatiefase) niet op als instituut, maar valt uiteen in de beoogde coalitiefracties, die doorgaans de Kamermeerderheid vormen die het verloop van de formatie bepaalt, en de andere fracties: Van Baalen e.a. 2023, p. 34-35, 48-49.

<sup>437</sup> In het debat met verkenner Kamp in 2012 werd artikel 11.2 RvOTK (toen 139b) al ‘analoog’ toegepast: Zie *Handelingen II* 2012/13, nr. 3, item 8, p. 12.

<sup>438</sup> Zie par. 2.2.2.1.

## 5.8 Vergelijking met ambtelijk concept voor reglementering

Tot besluit van dit hoofdstuk zal kort worden stilgestaan bij het in eerdere hoofdstukken genoemde ambtelijke concept voor reglementering van de verkenningsfase in het RvOTK.<sup>439</sup> Het voert te ver om alle onderdelen van dit concept aan een uitgebreide analyse te onderwerpen, maar in het kader van het motto *the proof of the pudding is in the eating* zal op enkele opvallende punten worden ingegaan.

### Artikel 11.1 Aanwijzing van verkenners en kabinet(s)formateur(s)

1. De voorzitter belegt binnen twee dagen na de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal een vergadering met de lijsttrekkers van de volgens betrouwbare peilingen in de Tweede Kamer verkozen partijen. De vergadering voert overleg over de aanwijzing van een verkenners en de aan de verkenners te verlenen opdracht ter voorbereiding van de beraadslaging bedoeld in het tweede lid. Na het overleg benoemt de voorzitter een verkenners en stelt hij diens opdracht vast. De voorzitter zendt de rapportage van de verkenners voorafgaand aan de beraadslaging aan de Kamer toe.
2. De Kamer beraadslagt na aanvang van een nieuwe zitting zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk na een week, over de verkiezingsuitslag. Een aangewezen verkenners is bij de beraadslaging aanwezig. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de vergadering wordt bereikt, besluit de Kamer daarover zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering.
3. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de kamer [sic] in beginsel binnen een week na de dag van afronding een informatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
4. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidelijk [sic] formateur aan.
5. De beraadslagingen of onderhandelingen die onder leiding van een verkenners, informateur of formateur plaatsvinden, zijn vertrouwelijk.
6. De aanwijzing van een informateur of formateur vindt plaats onder toepassing van de artikelen 8.25 tot en met 8.30.
7. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinet(s)formatie. Het tweede tot en met zes lid is dan van overeenkomstige toepassing.

---

<sup>439</sup> Woo-stukken kabinet(s)formatie 2023, nr. 80, p. 286-287. Uit de voor deze scriptie opgevraagde stukken blijkt niet of dit de definitieve tekst is, zoals genoemd in de brief van voormalig Kamervoorzitter Bergkamp.

In dit concept valt allereerst op dat de voorgestelde wijzigingen in het RvOTK formele normen betreffen, zoals hiervoor in dit hoofdstuk is bepleit. In het eerste lid wordt de procedure voor aanwijzing van de verkenner door middel van een overleg van de Kamervoorzitter met de fractievoorzitters vastgelegd. Het artikel vormt daarmee een weerslag van de formatieprocedure, beginnend bij de verkenningfase en eindigend met de formatiefase. Gelet op het formele karakter van de voorgestelde regels valt te verwachten dat een Kamermeerderheid bereid zal zijn om deze regels voor de verkenningfase vast te stellen.

Wel betwijfel ik of het verstandig is om te bepalen dat de Kamervoorzitter de verkenner ‘benoemt’. Een betere formulering zou zijn: ‘Na het overleg verstrekt de voorzitter namens de (vergadering van de) lijsttrekkers een opdracht aan de aangewezen verkenner’. Hiermee komt sterker tot uitdrukking dat het besluit om een verkenner aan te wijzen materieel wordt genomen door het overleg van de beoogd fractievoorzitters en niet door de Kamervoorzitter.<sup>440</sup> Eventueel kan aan deze bepaling nog worden toegevoegd dat het verstrekken van de opdracht geschiedt door het sluiten van een overeenkomst, nu die vorm sinds 2017 gangbaar is en als voordeel kent dat de verkenner (ook) over de band van de overeenkomst aan de afspraken met de Kamer(voorzitter) gebonden is.<sup>441</sup>

Daarnaast springt in het oog dat in het voorgestelde lid 2 is opgenomen dat de verkenner aanwezig is bij het eerste debat over de verkiezingsuitslag. Daarmee wordt uitdrukking gegeven aan de conventie dat een verkenner in de Kamer verschijnt om inlichtingen te verschaffen. Ook ligt in de rede dat de Kamervoorzitter in de overeenkomst die hij met de verkenner sluit, opneemt dat de verkenner bij dit Kamerdebat aanwezig is.

Een laatste opvallend aspect is het voorgestelde vijfde lid, waarin is bepaald dat de gesprekken die plaatsvinden onder leiding van de verkenner (en (in)formateur) vertrouwelijk zijn. Bij de balans tussen transparantie en vertrouwelijkheid in het formatieproces kan op deze plaats niet te lang worden stilgestaan. De voorgestelde bepaling heeft echter potentieel belangrijke implicaties. In de nasleep van het openbaar worden van de woorden ‘positie Omtzigt, functie elders’ besloot de Kamer in 2021 alle gespreksverslagen openbaar te willen maken. Achteraf werd daarover in de evaluatie door zowel de betrokkenen als de evaluatiecommissie geconcludeerd dat dat onverstandig was.<sup>442</sup> Het gevoelen is dat gesprekken in de kabinetsformatie (met name gedurende de betreffende fase) vertrouwelijk moeten zijn; anders is het niet mogelijk om in onderhandelingen concessies te doen, die nu eenmaal nodig zijn om tot een coalitie te komen. De evaluatiecommissie merkt hier op dat

---

<sup>440</sup> Deze bepaling biedt daarmee een legitimatie voor het optreden van de Kamervoorzitter in de periode waarin de nieuwe Kamer nog niet is aangetreden. Deze functie is in par. 4.7.2.3 besproken.

<sup>441</sup> Daarnaast kan van binding ook sprake zijn over de band van een conventie, zoals bij het verschaffen van inlichtingen. Voor de meer praktische afspraken – zoals de datum van aanbieden van het verslag en de facilitaire ondersteuning – is dat niet het geval, zodat een overeenkomst daarin uitkomst kan bieden.

<sup>442</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 93-98.

‘niets akkoord is totdat alles akkoord is’.<sup>443</sup> Het ligt voor de hand dat afwijking van dit ‘vertrouwelijkheidsprincipe’, als dit eenmaal in het RvOTK wordt verankerd, wordt beheerst door de kaders van artikel 16.3 RvOTK. Gelet op de weerstand bij Rutte (VVD) om andere dan zijn eigen gespreksverslag openbaar te maken, is nog maar de vraag of in 2021 sprake zou zijn geweest van de vereiste unanimiteit.<sup>444</sup>

Er is in elk geval één punt waarop de regeling aanpassing zou behoeven: momenteel beperkt de regeling het optreden van de verkenner tot de periode tussen de verkiezingen en het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag. Het hanteren van deze formele benadering van de verkenningfase maakt het indelen van het formatieproces in drie onderscheiden fasen onmogelijk, zoals eerder in paragraaf 3.4 aan de orde kwam. Daarom zou in het eerste lid ‘ter voorbereiding van de beraadslaging als bedoeld in het tweede lid’ moeten vervallen of worden vervangen door ‘ter voorbereiding van de aanstelling van een informateur’, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat niet het (formele) moment van het debat leidend is, maar het (materiële) resultaat van een afgeronde verkenningfase. In dat licht verdient het ook aanbeveling om een met lid 3 vergelijkbaar lid toe te voegen, dat bepaalt dat de Kamer na afronding van een verkenningsovereenkomst een informatieopdracht formuleert, en de verkenner op te nemen in lid 4.

## 5.9 Slot

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal welke onderdelen van de verkenningfase gereguleerd zouden kunnen en moeten worden. Daarbij bleek een regeling van de verkenningfase kansrijk is, zolang deze formele normen bevat die betrekking hebben op de belangrijkste, procedurele aspecten van de eerste fase in het formatieproces. Deze normen perken de strategie van de betrokken politici nauwelijks in en zijn daarom op langere termijn voor alle betrokkenen aanvaardbaar. Op basis van dit inzicht is het mogelijk het ‘bestaan’ van de verkenningfase te erkennen door middel van een regeling, waarbij eveneens wordt vastgelegd wanneer de verkenningfase eindigt en hoe de verkenner wordt aangewezen. Gelet op de bestaande conventie kan, maar hoeft daarin niet te worden opgenomen dat de verkenner de Kamer inlichtingen verschaft.

Het reglementeren van de meer materiële aspecten van de verkenningfase, zoals het profiel van de verkenner en zijn taak, is niet goed mogelijk. Over de formulering en toepassing van dergelijke materiële normen zal minder snel overeenstemming kunnen worden bereikt door een Kamermeerderheid. Dat bezwaar geldt niet als de verkenningstaak door middel van een eenduidige, formele norm wordt belegd bij een vast

---

<sup>443</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 91.

<sup>444</sup> Vgl. Van Baalen e.a. 2023, p. 94; *Handelingen II 2020/21*, nr. 63, item 9.



ambt, zoals de Tweede Kamervoorzitter of de koning. In dit hoofdstuk is echter gebleken dat een dergelijke stap een betere doordenking van de consequenties vergt dan tot op heden heeft plaatsgevonden.

Geconcludeerd kan worden dat het niet onmogelijk is om regels voor de verkenningsfase op te stellen die in het belang van de betrokken politici zijn en kunnen bijdragen aan een goed verloop van de kabinetsformatie. De inhoud van de bepalingen is echter niet de enige factor die bepaalt of een Kamermeerderheid bereid zal zijn de verkenningsfase te reglementeren; ook het regelniveau is van groot belang. Daarom moet in het volgende hoofdstuk worden gezien of en zo ja, waar de hiervoor besproken regels een plaats zouden kunnen krijgen: in de Grondwet, een formatiewet of het RvOTK.

## Formele aspecten van een regeling

### 6.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat regels voor de verkenningsfase een zinvolle functie kunnen vervullen, maar de betrokken actoren – in elk geval tot 2021 – tegelijkertijd veel waarde hechten aan het behouden van voldoende flexibiliteit, om zo hun handelingsruimte in de kabinetsformatie niet bij voorbaat met regels te beperken.<sup>445</sup> Die flexibiliteit wordt niet alleen beïnvloed door het detailniveau van de bepalingen, maar ook door het gekozen regelniveau. Naast de materiële vraag naar de inhoud van regels voor de verkenningsfase, die in het vorige hoofdstuk aan bod kwam, is dus ook de formele vraag naar de mogelijke vormen (regelniveaus) van belang. Daarom staat in dit hoofdstuk de vraag centraal op welk regelniveau het beste regels over de verkenningsfase kunnen worden vastgelegd. Daartoe wordt in paragrafen 6.3, 6.4 en 6.5 voor achtereenvolgens de Grondwet, een formele (formatie)wet en het RvOTK bezien wat de voor- en nadelen van een regeling in die vorm zijn. Allereerst wordt in paragraaf 6.2 het beoordelingskader uiteengezet dat in dit hoofdstuk wordt gehanteerd. Ik sluit dit hoofdstuk af met enkele conclusies.

### 6.2 Beoordelingskader

Het gekozen regelniveau beïnvloedt de mate waarin afwijking van de bepalingen mogelijk – of in elk geval constitutioneel geoorloofd – is.<sup>446</sup> De afwijkingsruimte is daarom van betekenis voor het tot stand komen van een regeling: naarmate minder ruimte voor afwijking bestaat, is van groter belang dat de inhoud van de bepalingen op langere termijn voor alle betrokken actoren aanvaardbaar is. Deze kunnen immers niet zo makkelijk opzij worden gezet, als de formulering onvoldoende flexibel blijkt. Om deze reden staat er in het totstandkomingsproces van een regeling met minder afwijkingsruimte in zekere zin ‘meer op het spel’. Daardoor zal het bereiken van overeenstemming onder (minimaal) een Kamermeerderheid over de inhoud van de bepalingen belangrijker, maar tegelijkertijd ook moeilijker zijn. Daarom vormt de vraag in hoeverre afwijking mogelijk is en dus flexibiliteit kan worden gewaarborgd het primaire beoordelingskader voor de bespreking van de diverse mogelijke instrumenten voor een regeling van de verkenningsfase.

---

<sup>445</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3300.

<sup>446</sup> Dat het onderscheid tussen regelniveaus in de praktijk enigszins relatief is gelet op de aard van de normen en hun handhaving in het politieke staatsrecht kwam, in algemene zin, reeds aan de orde in hoofdstuk 2.

De afwijkingsruimte hoeft echter niet de enige relevante factor te zijn; er kunnen andere argumenten bestaan om, hoewel een regelniveau te rigide of juist te flexibel is, toch (niet) voor dat niveau te kiezen. Ook die argumenten worden in dit hoofdstuk geanalyseerd. Eveneens is van belang welke mate van gedetailleerdheid voor een regelniveau passend is, gelet op de aard van de normen die daarin (normaliter) opgenomen zijn: horen regels over de verkenningsfase op een bepaald regelniveau thuis? Deze vraag is nauw verbonden met de vraag naar de inhoud van de bepalingen, die in het vorige hoofdstuk aan bod is gekomen.

Gelet op de afbakening van het onderzoek in deze scriptie dringt zich hier tot slot nog een belangrijke voorvraag op: hoe zinvol of logisch is het om in de Grondwet alleen de verkenningsfase te regelen en niet ook andere aspecten van de kabinetsformatie? Dezelfde vraag kan worden gesteld ten aanzien van regeling van de verkenningsfase in een formele wet. Hoewel er, indachtig de voorgaande hoofdstukken, voldoende redenen te bedenken zijn om *vooral* de verkenningsfase in de kabinetsformatie in regels te vatten, lijkt het onwenselijk dat, als eenmaal regels gemaakt worden, over de andere twee fasen van het formatieproces niets wordt bepaald.<sup>447</sup>

In hoeverre behoefte bestaat aan een regeling van de gehele kabinetsformatie en hoe die eruit zou moeten zien, staat in deze scriptie niet ter beoordeling. In de vergelijking tussen een regeling in de Grondwet of een formele wet ten opzichte van het Reglement van Orde moet deze ‘integraliteitsvraag’ echter wel in aanmerking worden genomen; het RvOTK bevat immers al bepalingen over de informatie- en formatiefase, zodat daarin eventueel alleen nog regeling van de verkenningsfase nodig is.<sup>448</sup> In zoverre zou aanvulling van het RvOTK eenvoudiger kunnen zijn dan het creëren van een volledig nieuwe (grond)wettelijke regeling; nog los van de vraag of de informatie- en formatiefase zich makkelijker of moeilijker dan de verkenningsfase in regels laten vatten, hoeft er gewoonweg over minder (nieuwe) bepalingen overeenstemming te worden bereikt.

## 6.3 Grondwet

### 6.3.1 Argumenten pro regeling in de Grondwet

Bij een inventarisatie van de argumenten vóór regeling van de verkenningsfase in de Grondwet moet allereerst worden opgemerkt dat vrijwel niemand specifiek voor de

---

<sup>447</sup> Vgl. a contrario de constatering van Van der Ham dat het niet regelen van de verkenner achteraf bezien een weeffout is (par. 4.4.2.2). Vgl. ook het advies van toenmalig vicepresident van de Raad van State Tjeenk Willink over het voorstel tot wijziging van het RvOTK van de leden Schouw en Duyvendak: *Kamerstukken II 2006/07*, 30698, nr. 5, p. 1.

<sup>448</sup> Hierbij kan de, buiten het bereik van deze scriptie liggende, vraag worden gesteld of de bestaande bepalingen uit het RvOTK over deze twee fasen in het formatieproces herzien moeten worden; de opvolgende evaluaties van de kabinetsformaties wijzen echter in de richting van het tegendeel.

verkenningfase een grondwettelijke regeling heeft bepleit.<sup>449</sup> De enige uitzondering hierop vormen Van den Bosch en Reijneveld, die voorzichtig bepleiten dat de Grondwet als basis voor regels voor de verkenningfase ‘misschien meer voor de hand [ligt]’ dan het RvOTK.<sup>450</sup> Zij werken echter niet uit waarom dat het geval is.

De laatste decennia zijn wel meermaals voorstellen gedaan om de *gehele* kabinetsformatie of andere onderdelen daarvan in een grondwettelijke regeling neer te leggen. Die hebben het geen van alle gehaald: in hoofdstuk 2 is al aan bod gekomen dat de Grondwet zwijgt over het proces van kabinetsformatie. De meeste voorstellen voor reglementering van het kabinetsformatieproces zien echter op een *wettelijke* regeling. Hoewel Bovend'Eert vooral voorstander is van een dergelijke formatiewet, schrijft hij dat deze ‘al dan niet’ van een grondwettelijke basis kan worden voorzien.<sup>451</sup> Hij licht echter niet toe waarin de meerwaarde van een grondwettelijke basis gelegen zou zijn.

Een mogelijk argument voor grondwettelijke verankering van regels over de kabinetsformatie is gelegen in het staatsrechtelijke en politieke belang van het formatieproces. De Grondwet roept onze constitutionele orde in het leven, scheidt de staatsmachten van regering, wetgever en rechter en attribueert aan hen bevoegdheden. De kabinetsformatieprocedure ziet op de wijze waarop de regeringsmacht wordt gevormd en is daarmee een van de belangrijkste staatsrechtelijke processen in onze democratische rechtsstaat. Het voor de hand liggende argument vóór regeling van de verkenningfase in de Grondwet zou daarom zijn dat de verkenningfase deel uitmaakt van dit belangrijke proces van machtsvorming en daarmee van dermate groot gewicht is dat zij regeling in de Grondwet verdient. Hierna, in paragraaf 6.3.2.2, zal echter blijken dat deze stelling moeilijk te substantiëren valt, omdat een eenduidige visie op wat de inhoud van de Grondwet zou moeten zijn, ontbreekt.

Het enige concrete voorstel voor een grondwettelijke regeling van de kabinetsformatie is te vinden in een initiatiefvoorstel van (oud-)Kamerleden Elissen (PVV) en Helder (PVV, thans BBB) uit 2012.<sup>452</sup> De initiatiefnemers achtten ‘het ontbreken van een (grond)wettelijke grondslag voor het aanwijzen van een (in)formateur en het feit dat deze taak door een niet-gekozen staatshoofd wordt uitgeoefend’ niet passend binnen de democratische rechtsstaat. Daarom stelden zij voor artikel 43 Gw, als ‘grondwettelijke

---

<sup>449</sup> Op basis van beperkt onderzoek lijkt die conclusie ook op te gaan ten aanzien van de informateur (voor 2012): zie voor een beknopt overzicht van gedane voorstellen over de periode 1964-1984 Van Mechelen & Snel 1986 en over de periode 1982-2002 Van Poelgeest 2011, p. 167 e.v.

<sup>450</sup> Van den Bosch & Reijneveld 2021, p. 427.

<sup>451</sup> Bovend'Eert 2020, p. 100. Zijn argumenten komen – samen met andere voorstellen voor een wettelijke regeling – aan bod in par. 5.4.

<sup>452</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32867, nrs. 2-3. Voor een bespreking van andere elementen uit het voorstel: zie Broeksteeg 2014, p. 47-48. De initiatiefnemers hebben zich vermoedelijk laten inspireren door het initiatiefvoorstel Schouw/Van der Ham tot wijziging van het RvOTK, dat op dat moment reeds was ingediend.

grondslag' en 'waarborg', uit te breiden met bepalingen op grond waarvan de Tweede Kamer informateurs en formateurs zou aanwijzen en 'een of meer formateurs' een koninklijk besluit tot benoeming van de minister-president zou(den) voordragen.<sup>453</sup>

Waar Broeksteeg in 2014 al vaststelde dat de behandeling van het voorstel 'teleurstellend langzaam' verliep, kwam het uiteindelijk überhaupt niet verder dan de indiening.<sup>454</sup> In juni 2022 werd wel het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State openbaar gemaakt.<sup>455</sup> Hoewel het voorstel (en dus ook het advies) niet ziet op de verkenningsfase, vloeien hieruit wel belangrijke argumenten voort die tegen het opnemen van regels over die fase in de Grondwet pleiten.

### 6.3.2 Argumenten contra regeling in de Grondwet

#### 6.3.2.1 Constitutionele rijpheid

De Afdeling advisering stelde ruim tien jaar geleden dat de rol van de Tweede Kamer in het formatieproces nog onvoldoende was 'uitgekristalliseerd om thans in de Grondwet te worden geregeld', zodat zij het voorstel daartoe 'op zijn minst prematuur' achtte.<sup>456</sup> Dat argument is geenszins nieuw: toen de staatscommissie-Biesheuvel in 1984 voorstelde de aanwijzing van een formateur door de Tweede Kamer bij wet te regelen, stelden zowel de staatscommissie als toenmalig minister-president Lubbers zich op het standpunt dat het op zichzelf om materie ging die zich leende voor opneming in de Grondwet. Toch meenden zij dat eerst ervaring met de wettelijke regeling moest worden opgedaan, voordat deze zou worden neergelegd in 'onze constitutionele basisregeling'.<sup>457</sup> Ook het meest recente beleid inzake grondwetsherziening stelt dat alleen zaken met voldoende 'constitutionele rijpheid' tot grondwetsaanpassing kunnen leiden.<sup>458</sup>

Het staat vast dat de rol van de Tweede Kamer in het formatieproces niet meer zo onduidelijk is als ten tijde van het advies van de Afdeling advisering in 2012: de regie is definitief – en onbetwist – overgegaan van de koning naar de Kamer. Het is voor de koning niet langer mogelijk om de formatie te starten, bijvoorbeeld door een verkenners (of

---

<sup>453</sup> *Kamerstukken II* 2010/11, 32867, nr. 2; nr. 3, p. 18-19.

<sup>454</sup> Broeksteeg 2014, p. 52; Dragstra 2018, p. 271. Dragstra noemt het voorstel als voorbeeld van initiatiefvoorstellen die louter als politiek statement worden ingediend.

<sup>455</sup> Het advies is niet als Kamerstuk gepubliceerd, maar raadpleegbaar via de websites van de Raad van State (kenmerk W01.11.0362/I) en de Tweede Kamer.

<sup>456</sup> Advies W01.11.0361/I/K, par. 5.

<sup>457</sup> Staatscommissie-Biesheuvel 1984, p. 102; *Kamerstukken II* 1984/85, 18807, nr. 4, p. 13. De wettelijke regeling is uiteindelijk niet tot stand gekomen.

<sup>458</sup> *Kamerstukken II* 2011/12, 31570, nr. 20, p. 4.

informatuur) aan te wijzen.<sup>459</sup> Ten aanzien van de verkenningsfase zélf is echter zeer de vraag of van enige uitkristallisering sprake is.

Hoewel in vier opeenvolgende kabinetformaties verkenner zijn ingezet, laat de kabinetformatie 2021 zien dat er ten tijde van die formatie allerm minst overeenstemming bestond over de invulling van de verkenningsfase, met name ten aanzien van de persoon, rol en taakomschrijving van de verkenner. Daarom kwam de Afdeling advisering van de Raad van State in haar voorlichting in 2023 – nu specifiek ten aanzien van de verkenningsfase – tot de conclusie dat de daarin te volgen procedure ‘nog niet is uitgekristalliseerd’. De Afdeling merkt op dat ‘bepaalde praktijken van vóór 2012’, zoals het horen van alle fractievoorzitters, zijn voortgezet, maar dat daarover ‘in de context van de nieuwe regeling [bedoeld is de formatieprocedure volgend uit artikel 11.1, lid 1 RvOTK, FJCVH] nog geen brede consensus’ bestaat.<sup>460</sup>

Het in oktober 2023 over de verkenningsfase gevoerde debat en de aanneming van de motie-Klaver/Sneller hebben eraan bijgedragen dat inmiddels van meer consensus gesproken kan worden.<sup>461</sup> Een ruime Kamermeerderheid heeft zich in de motie uitgesproken over de indeling van het formatieproces in drie fasen en het recht van de grootste fractie om de verkenner voor te dragen. Ook heeft enige afbakening plaatsgevonden ten aanzien van de taak van de verkenner en zijn profiel.<sup>462</sup>

Daartegenover staan echter de kritische geluiden over de aanwijzing van Van Strien (PVV) tot verkenner in november 2023. Na zijn plotselinge aftreden gaven Marijnissen (SP) en Jetten (D66) aan dat zij liever een verkenner met meer afstand tot de politiek hadden gezien.<sup>463</sup> Ook Wilders (PVV), die Van Strien nota bene zelf had voorgedragen, gaf te kennen dat hij voor diens opvolger zou zoeken naar ‘iemand met meer afstand tot de politiek’.<sup>464</sup> Dit roept in elk geval de vraag op of de in de motie-Klaver/Sneller opgenomen criteria de Kamer voldoende houvast geven bij het aanwijzen van een verkenner. Daarnaast moet worden gewezen op de anno 2024 nog niet beslechte discussie over het beleggen van de verkenning bij de koning.<sup>465</sup> Alles overziend lijkt daarmee van de voor een

---

<sup>459</sup> Tenzij de Kamer besluit de koning opnieuw een dergelijke rol te geven, zoals eerder in deze scriptie besproken.

<sup>460</sup> *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 6. Zie ook par.

<sup>461</sup> De motie werd gesteund door 97 Kamerleden. Zie voor de stemmingen *Handelingen II 2023/24*, nr. 16, item 28, p. 2.

<sup>462</sup> Zie hierover nader par. 3.6.3.3 en par. 5.5.1.

<sup>463</sup> ‘Van der Plas vindt stap terug VVD ‘bizar’, Timmermans doet ‘geen poging het te begrijpen’’, nrc.nl, 24 november 2023.

<sup>464</sup> ‘Van Strien (PVV) stopt, Wilders heeft nieuwe verkenner op oog’, nos.nl, 27 november 2023.

<sup>465</sup> Zie daarover nader par. 5.5.2.1.

grondwettelijke regeling van de verkenningsfase vereiste constitutionele rijpheid dus (nog) geen sprake.<sup>466</sup>

### 6.3.2.2 *Formatiecultuur en grondwetscultuur*

Naast de vraag naar constitutionele rijpheid, die in de toekomst nog kan ontstaan, speelt de fundamentele vraag of regeling van de verkenningsfase in de Grondwet *passend* is. Die vraag kan zowel vanuit het perspectief van de Nederlandse ‘formatiecultuur’ als van de ‘grondwetscultuur’ worden benaderd.

Ten aanzien van het eerste perspectief geldt dat de regels in het formatieproces, voor zover van regels sprake is, voor het overgrote deel altijd ongeschreven gebleven zijn. Veranderingen hebben zich in de formatiegeschiedenis langs de weg van ontwikkeling van gebruiken voltrokken en niet door de vaststelling van regels. Daarom zou gesteld kunnen worden dat het reglementeren van de verkenningsfase niet in die ‘traditie’ past.

De vaststelling van artikel 11.1 van het RvOTK heeft daar echter al verandering in gebracht: door te bepalen dat de Kamer (in)formateurs aanwijst, is met het artikel impliciet de regie van de koning overgenomen. Hiervoor is bovendien al opgemerkt dat de verkenner reeds bij vier kabinetsformaties is ingezet. Er zou bij het treffen van een (constitutionele) regeling dus geen sprake zijn van inzet van regels om verandering te bewerkstelligen (modificatie), maar eerder het vastleggen van bestaande praktijken (codificatie).<sup>467</sup> Dat is weliswaar óók ongebruikelijk in de ‘formatiecultuur’ van ongeschrevenheid, maar staat daarmee minder op gespannen voet dan de vaststelling van artikel 11.1 RvOTK in 2012.

Een groter obstakel voor regeling van de verkenningsfase in de Grondwet vormen het karakter van de Grondwet en onze grondwetscultuur. Dat de Grondwet niets regelt over het proces van de kabinetsformatie is een uitvloeisel van het karakter van de Grondwet: ook ten aanzien van veel andere aspecten van staatsinrichting is de inhoud van grondwettelijke bepalingen summier, waardoor veel ruimte wordt gelaten aan de ontwikkeling van praktijken en conventies buiten de Grondwet om. Het ongeschreven blijven van de voor het parlementaire stelsel essentiële vertrouwensregel illustreert dat. Zoals al is benoemd in hoofdstuk 2, hebben constitutioneelrechtelijke normen volgens Elzinga vaak de functie om ‘uiterste grenzen’ aan het politieke proces te stellen.<sup>468</sup> Wanneer nu regels over de verkenningsfase in de Grondwet zouden worden vastgelegd, worden relatief gedetailleerde bepalingen over deel van de kabinetsformatie onderdeel van onze

---

<sup>466</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301.

<sup>467</sup> Hierbij moet worden benadrukt dat niet ten aanzien van alle aspecten van de verkenningsfase duidelijk is wat de ‘bestaande praktijk’ is; dit is de vraag naar de rijpheid. Het onderscheid tussen modificatie en codificatie is zoals bekend afkomstig van Koopmans 1970.

<sup>468</sup> Elzinga 2020, p. 17. Zie nader par. 2.3.1.

geschreven constitutie. Tegen de achtergrond van een Grondwet die de politieke praktijk veel ruimte laat en in zoverre als ‘slaperdijk’ fungeert, is dat in zekere zin een anomalie.<sup>469</sup> Anders gezegd: regels over de verkenningfase zouden bij de rest van de Grondwet en zijn totstandkomingsgeschiedenis uit de toon vallen.

Het bieden van ruimte door in de Grondwet geen gedetailleerde bepalingen over de formatie op te nemen, kan ook vanuit een normatief oogpunt worden benaderd. Dat lijkt de Afdeling advisering – met haar gebruikelijke voorzichtigheid – te doen in haar advies bij het eerdergenoemde initiatiefvoorstel:

‘Daar [het onvoldoende uitgekristalliseerd zijn van de rol van de Tweede Kamer, FJCVH] komt bij dat in dit verband tevens de vraag onder ogen moet worden gezien of een grondwetswijziging het aangewezen middel is om te komen tot een reële wijziging van de procedure van kabinetsformatie. In dat kader dient te worden bedacht dat de huidige procedure, inclusief de rol van de Koning daarbij, het resultaat is van een langjarige ontwikkeling. Ook daarom ligt het voor de hand om de praktijk de nodige ruimte te laten om al naar gelang de politieke situatie naar bevind van zaken te handelen. De huidige Grondwet biedt die ruimte.’

Uit deze passage spreekt de gedachte dat het formatieproces zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en daarom te verwachten valt dat die ontwikkeling zich verder voortzet, waarbij regels in de Grondwet die ontwikkeling kunnen beperken. Elzinga merkt in het verlengde hiervan in algemene zin op dat de Grondwet ook geen ‘perfect gesanctioneerde en stringent en volledig geformuleerde rechtsnormen’ *hoeft* te bevatten voor een houdbaar democratisch staatsbestel; de feitelijk-historische ontwikkeling en ‘politieke normen, zeden en gewoonten’ zijn daarvoor voldoende.<sup>470</sup> Hoewel daar in het licht van eerdere hoofdstukken tegenin moet worden gebracht dat dit laatste ten aanzien van de verkenningfase niet volledig opgaat, blijft Elzinga’s argument voor het overige gelden: regels die het staatkundige leven ordenen, zoals normen voor de verkenningfase, hoeven niet uitputtend uit de *Grondwet* te volgen.

In het kader van de Nederlandse grondwetscultuur moet nog op een belangrijk laatste argument worden gewezen: het valt niet of nauwelijks te onderbouwen waarom de verkenningfase (of breder, de kabinetsformatie) nu precies in de Grondwet thuishoort. Sillen wijst erop dat zowel bij de politiek als bij staatsrechtjuristen geen eenduidige visie bestaat op welke normen op grond van hun aard in de Grondwet moeten worden

---

<sup>469</sup> De vergelijking met een ‘slaperdijk’ is afkomstig van Donner, maar door Elzinga op de Grondwet toegepast: Elzinga 2020, p. 140. Zie nader Geertjes 2021a, p. 252, 264-270.

<sup>470</sup> Elzinga 2020, p. 21. Strikt genomen kan dit argument ook worden ingebracht tegen een regeling in een formele wet of het RvOTK. Uit hoofdstukken 3 en 4 is echter gebleken dat een regeling van enkele aspecten wel degelijk nuttig en noodzakelijk is.



opgenomen.<sup>471</sup> Hierdoor blijft het in paragraaf 6.3.1 besproken argument – de formatieprocedure en dus de verkenningfase zijn van dermate groot constitutioneel belang dat ze grondwettelijke regeling verdienen – vooral een subjectieve, associatieve stelling die lastig te onderbouwen valt. Daarmee blijft ongewis in hoeverre grondwettelijke regeling van de verkenningfase nu echt te verkiezen valt boven een regeling in een formele wet of het RvOTK, en waarom.

### 6.3.2.3 Totstandkoming en afwijking

Ten slotte moet worden gewezen op een evident, maar zeer belangrijk aspect van een constitutionele regeling van de verkenningfase: de rigiditeit van de Grondwet, die voortvloeit uit de herzieningsprocedure van artikel 137 Gw en verder.<sup>472</sup> De vereisten van twee lezingen en een tweederdemeerderheid maken de kans dat met succes regels kunnen worden opgenomen kleiner, omdat twee Kamers daarover moeten oordelen. Ook een eventuele wijziging van de bepalingen wordt hierdoor sterk bemoeilijkt. Gelet op de doorlooptijd van een voorstel tot grondwetsherziening lijkt de enige reële mogelijkheid gelegen in een wijziging van de regeling net na een formatie. Zelfs dan is het nog maar de vraag of nieuwe Tweede Kamerverkiezingen lang genoeg op zich laten wachten om de eerste lezing in beide Kamers af te ronden. Als dat niet lukt, kan het in theorie vier tot vijf jaar duren tot na de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen aan de tweede lezing kan worden begonnen.<sup>473</sup> Hoe dan ook kan de (gewijzigde) regeling pas worden gebruikt bij de kabinetsformatie die volgt op de Tweede Kamerverkiezingen ná het aannemen van het herzieningsvoorstel in tweede lezing.<sup>474</sup> Hoewel de rigiditeit van de Grondwet aan bepaalde elementen van ons staatsbestel juist de nodige bescherming biedt, zou bij regeling van de verkenningfase te veel flexibiliteit verloren gaan.<sup>475</sup>

---

<sup>471</sup> Sillen 2020, p. 409. Sillen haalt Van der Tang aan, die spreekt van het ontbreken van een formeel grondwetsidee.

<sup>472</sup> Vgl. Van Kessel 2023, p. 76.

<sup>473</sup> Uit artikel 64, lid 4 Gw jo. art. C1-C3 Kieswet volgt dat de Tweede Kamer die na een tussentijdse ontbinding wordt gekozen maximaal vijf jaar zitting kan hebben, zodat de reguliere verkiezingen in maart of mei kunnen plaatsvinden.

<sup>474</sup> Sinds 2022 bepaalt artikel 137, lid 4 Gw bovendien dat alleen de Tweede Kamer die is gekozen na bekendmaking van het wetsvoorstel tot grondwetsherziening de tweede lezing kan afronden. Lukt dat niet, dan treedt de ‘valbijl’ in werking en vervalt het voorstel van rechtswege.

<sup>475</sup> De mogelijkheid van een hardheidsclausule blijft hier buiten beschouwing, omdat een dergelijke clausule precies tegenovergesteld is aan het doel van het rigide karakter van (de overige bepalingen in) de Grondwet. Het toepassingsbereik van zo'n clausule zou mijns inziens overigens ook bijzonder lastig afgebakend kunnen worden.

### 6.3.3 *Tussenconclusie*

Uit het voorgaande blijkt dat de argumenten tegen opneming van regels voor de verkenner in de Grondwet zwaarder wegen dan die ervoor. Hoewel de verkenningsfase als onderdeel van de kabinetsformatie een constitutioneel karakter heeft en zich in principe leent voor opname in de Grondwet, is lastig aan te geven waarom dat écht een goed idee is. Bovendien staat een constitutionele regeling op gespannen voet met het gebrek aan details en het daardoor bieden van ruimte aan de politieke praktijk, wat onze Grondwet tot op heden kenmerkt. De herzieningsprocedure maakt daarnaast dat wijziging van de bepalingen goeddeels onmogelijk is, waardoor niet is voldaan aan het eerder besproken vereiste van voldoende flexibiliteit. Het lijkt verstandig om die flexibiliteit te behouden, juist omdat de ‘regels’ omtrent de verkenner nog onvoldoende uitgekristalliseerd zijn: zij bezitten derhalve niet de voor een grondwettelijke regeling vereiste constitutionele rijpheid.

## 6.4 **Formele (formatie)wet**

### 6.4.1 *Argumenten pro formeelwettelijke regeling*

Hiervoor is al benoemd dat in de staatsrechtelijke literatuur en door de betrokken actoren vaker is gepleit voor regeling van de kabinetsformatie in een formele wet dan in de Grondwet. Hoewel de argumenten daarvoor niet specifiek zien op de verkenningsfase, maar op het hele formatieproces of andere onderdelen daarvan, zijn ze goed bruikbaar om te beoordelen of een formele wet de aangewezen plek is voor regels over die fase.

Op grond van een analyse van de opvattingen die leven in de literatuur en bij regering en parlement kunnen grofweg twee categorieën van argumenten worden onderscheiden.

In de eerste plaats zijn er voorstanders van formeelwettelijke regels die eerst en vooral tegenstanders van een regeling in het RvOTK zijn, die met een formele wet (gepercipieerde) nadelen van regeling in het RvOTK willen wegnemen. Deze kritiek is dan ook vooral geuit in aanloop naar en naar aanleiding van de wijziging van het RvOTK in 2012 (en daarna regelmatig herhaald). Daarbij wordt in hoofdzaak gewezen op twee aspecten: het interne karakter van het Reglement van Orde en het relatieve gemak waarmee het RvOTK gewijzigd kan worden en ervan kan worden afgeweken. Bij bespreking van deze kritiek op het RvOTK moeten twee vragen worden gesteld: voldoet het RvOTK op deze punten echt niet en worden deze vermeende problemen met een formele wet wél opgelost?

In de tweede plaats wordt een formeelwettelijke regeling van de kabinetsformatie wel bepleit in verband met wijzigingen van de formatieprocedure, zoals de invoering van een gekozen formateur of deadlines in het formatieproces. Deze beide categorieën argumenten worden hierna diepgaander uitgewerkt en besproken.

#### 6.4.1.1 Een formele wet is nodig, omdat het RvOTK alleen intern werkt

Het voornaamste kritiekpunt op het RvOTK is dat het slechts interne werking heeft en daarom de andere bij de formatie betrokken organen, zoals de koning en de Eerste Kamer, niet kan binden. Dit bezwaar is het meest prominent vertolkt door De Graaf (de huidige vicepresident van de Raad van State) en in mindere mate door Hirsch Ballin, Bovend'Eert en Van Kessel.<sup>476</sup> Het RvOTK zou vanwege het ontbreken van externe werking geen goede grondslag kunnen bieden voor wijzigingen in de formatieprocedure die leiden tot veranderingen in de positie van die andere organen, zoals in 2012 wel gebeurde. Volgens De Graaf 'blijft het knellen' dat het RvOTK 'feitelijk de andere staatsmachten bindt en zelfs uitsluit'.<sup>477</sup>

Elzinga wierp rond de debatten over de wijziging van het RvOTK de vraag op of de (uitoefening van de) grondwettelijke bevoegdheid van de regering om ministers te benoemen (artikel 43 Gw) wel kon worden ingekaderd met een 'voorprocedure' op grond van het RvOTK.<sup>478</sup> Concreter verwoord lijkt het ook hem te gaan om de vraag of het RvOTK wel een afdoende grondslag vormt om impliciet vast te leggen dat de Tweede Kamer de regie heeft in het formatieproces en zo bepaalt welke ministers er aan het slot van de formatie op het bordes staan.<sup>479</sup> Andere 'voorprocedures' met een rol voor een vertegenwoordigend orgaan voorafgaand aan benoemingen door de regering kennen volgens Elzinga immers wél een (grond)wettelijke grondslag.

Bij de wijziging van het RvOTK in 2012 viel dergelijke kritiek ook in de Tweede Kamer te beluisteren. Zo betoogde Van der Staaij (SGP) dat het 'hoffelijker was en de samenspraak met de regering beter recht' zou doen als de rol van de Tweede Kamer bij de kabinetsformatie zou worden neergelegd in een formele wet, met externe werking.<sup>480</sup> Hij meende dat de nu gekozen route een 'lichte procedure' was, met als nadeel dat 'de opvatting van de regering, de constitutionele aspecten en de advisering door de Raad van State buiten beeld blijven'.<sup>481</sup> Andere Kamerleden vreesden dat in de nieuwe formatieprocedure de

---

<sup>476</sup> De Graaf 2019b, p. 238; Hirsch Ballin 2013, p. 55; Bovend'Eert 2020, p. 100; Van Kessel 2022a, p. 181-182. Vgl. Bovend'Eert & Kummeling 2017, p. 20-21 = Bovend'Eert & Kummeling 2024, p. 30-31. Vgl. ook de kritiek van Dölle, die stelde dat de Kamer zich door het toe-eigenen van de formatieregie ten onrechte positioneerde 'als de zon in ons staatsrechtelijk bestel': Dölle 2012.

<sup>477</sup> De Graaf 2019b, p. 238.

<sup>478</sup> Elzinga 2012. Van der Staaij verwees naar dit stuk in het in de hoofdtekst genoemde debat: *Handelingen II* 2011/12, nr. 66, item 6, p. 43.

<sup>479</sup> Elzinga benoemt hierbij expliciet dat volgens hem de benoeming van (in)formateurs niet los kan worden gezien van de uiteindelijke benoeming van ministers.

<sup>480</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, item 10, p. 53. Zie ook *Handelingen II* 2011/12, nr. 66, item 6, p. 28. Taverne (VVD) was eveneens van mening dat een formele wet 'de koninklijke route' was geweest (p. 39); Elissen (PVV) bepleitte grondwettelijke regeling (p. 43).

<sup>481</sup> *Handelingen II* 2011/12, nr. 66, item 6, p. 43.

inbreng van de Eerste Kamervoorzitter en de vicepresident van de Raad van State zou verdwijnen.<sup>482</sup>

Hoe terecht de zorgen over het vastleggen van formatieregels in het RvOTK en het daarmee *de facto* wijzigen van de positie van de koning, Eerste Kamer en Raad van State in 2012 misschien ook zijn geweest:<sup>483</sup> anno 2024 moet de betekenis van dit argument tegen het RvOTK in elk geval worden gerelativeerd.

Geertjes wijst erop dat de bepalingen uit hoofdstuk 11 RvOTK de andere ambten dan de Tweede Kamer niet rechtstreeks, maar wel over de band van de daaruit voortvloeiende conventies kunnen binden. Op die informele gedragsregels konden (en kunnen) de koning, Eerste Kamer en Raad van State wél invloed uitoefenen.<sup>484</sup> In zoverre heeft de Tweede Kamer niet eenzijdig door een wijziging van het RvOTK besloten deze ambten hun rol in het formatieproces te ontnemen. Aangezien de kabinetsformaties zich sinds 2012 wel feitelijk onder regie van de Tweede Kamer hebben voltrokken, stelt Geertjes dat andere staatsinstellingen dan de Tweede Kamer de uit artikel 11.1 RvOTK voortvloeiende conventies ‘al dan niet met tegenzin’ hebben geaccepteerd.<sup>485</sup> Hirsch Ballin spreekt weliswaar van een door de Tweede Kamer opeisen van het ‘alleenrecht op de procedure’, maar benoemt ook dat de andere actoren in het formatieproces hierin hebben ‘berust’.<sup>486</sup>

De kracht van deze conventie is vooral voelbaar als wordt bedacht hoe het alsnog vaststellen van een wet in formele zin die bevestigt dat de regie in de formatie bij de Tweede Kamer legt, zou verlopen. Het is lastig denkbaar dat de regering of de Eerste Kamer erin zou slagen om de regie in het formatieproces, tegen de wil van de Tweede Kamer, terug te verplaatsen naar de koning. De kritiek op het middel van het RvOTK om de regie in de kabinetsformatie bij de Tweede Kamer te leggen, is in zekere zin dus mosterd na de

---

<sup>482</sup> Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Bruins Slot (CDA): *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, item 10, p. 42; *Handelingen II* 2011/12, nr. 66, item 6. Vgl. ook Van Baalen 2019, p. 61 en De Graaf 2019b, p. 238-239.

<sup>483</sup> Ook in 2012 zou op deze argumentatie mijns inziens het nodige af te dingen zijn geweest. Het geleidelijk toenemen van het overwicht van de Tweede Kamer op de kabinetsformatie heeft voor 2012 altijd plaatsgevonden over de band van veranderende praktijken en conventies, waarbij de positie van de koning ook niet door middel van een (rechtstreeks) bindende regel werd gewijzigd. Enigszins gechargeerd kan worden betoogd dat de (reële) positie van de koning in de kabinetsformatie vóór 2012 grotendeels ongeschreven was, als zodanig aan verandering onderhevig was en dat een dergelijke verandering in 2012 simpelweg opnieuw plaatsvond. Vgl. Prakke 1984, p. 283-285, waar de auteur betoogt dat uit artikel 43 Gw geen inhoudelijke invloed van de koning op te benoemen ministers mag worden afgeleid.

<sup>484</sup> Geertjes 2021a, p. 559.

<sup>485</sup> Geertjes 2021a, p. 559. Volgens Geertjes is voor het overwicht van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie in de verhouding met de Eerste Kamer ook een goede reden aan te wijzen: het politieke primaat van de Tweede Kamer dat voortvloeit uit artikel 51, lid 1 Gw. In de verhouding met de koning is de ‘berusting’ mijns inziens te verklaren aan de hand van de constatering dat de koning al langer (materieel) afhankelijk was van de steun van een Kamermeerderheid voor het benoemen van een kabinet: zie par. 2.2.4 en 2.3.2.

<sup>486</sup> Hirsch Ballin 2013, p. 55.

maaltijd.<sup>487</sup> De positie van de Tweede Kamer is inmiddels gevestigd en wordt niet door de andere staatsinstellingen betwist.

Bij het maken van geschreven regels voor de kabinetsformatie was een formele wet in 2012 wellicht de ‘koninklijke route’, gelet op de ‘constitutionele dialoog’ die dan op formele wijze plaats had *moeten* vinden;<sup>488</sup> bij het reglementeren van de verkenningsfase hoeft die dialoog niet alsnog te worden gevoerd.<sup>489</sup> Daarbij moet worden opgemerkt dat als het gaat om het voeren van een ‘constitutionele dialoog’ de soep in 2024 niet zo heet wordt gegeten als deze in 2012 werd opgediend: de Tweede Kamer heeft met de motie-Stoffer c.s. immers laten zien ook buiten de procedure voor formele wetgeving advies aan de Raad van State te kunnen vragen.<sup>490</sup> Ook in die zin is het ontbreken van externe werking van het RvOTK geen doorslaggevend argument voor het in een formele wet opnemen van regels over de verkenningsfase.

#### 6.4.1.2 Een formele wet is nodig, omdat het RvOTK te flexibel is

Door Bovend’Eert is ook om een andere reden kritiek geuit op het gebruik van het RvOTK om de formatieprocedure te wijzigen: hij meent dat de binding van Kamerleden aan de regeling ‘van relatieve betekenis’ is, aangezien de Kamer ‘gemakkelijk’ van de procedureregeling in artikel 11.1 RvOTK kan afwijken. Daartoe voert hij aan dat het RvOTK afwijking toestaat indien geen Kamerlid zich daartegen verzet en dat de in artikel 11.1 neergelegde procedure bij gewone meerderheid kan worden gewijzigd of afgeschaft.<sup>491</sup> In zoverre is volgens Bovend’Eert ‘de toepassing van de huidige procedureregeling van artikel 139a RvOTK [het huidige artikel 11.1, FJCvH] louter afhankelijk van de welwillendheid van een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer’.<sup>492</sup> Bovend’Eert stelt dat de regeling van de kabinetsformatie in het RvOTK hierdoor ‘weinig houvast’ biedt.

---

<sup>487</sup> Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301.

<sup>488</sup> Over initiatiefwetsvoorstellen wordt immers ex artikel 73 Gw advies gevraagd aan de Raad van State; de regering treedt op als adviseur van de Kamer.

<sup>489</sup> Dat ligt anders als de Tweede Kamer besluit om de koning opnieuw een rol te geven in de verkenningsfase: op dat moment ligt in elk geval debat met de regering en advisering door de Raad van State voor de hand. Zie nader par. 5.5.2.1 en de bijbehorende noten.

<sup>490</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 13. In 2006 vroeg de Kamer de vicepresident van de Raad van State ook advies omtrent de voorgenomen wijziging van het RvOTK ten aanzien van de kabinetsformatie: *Kamerstukken II* 2006/07, 30698, nr. 5. Ook inbreng vanuit de regering bij een wijziging van het RvOTK is niet uitgesloten; zo trad minister-president Kok in 1994 op als adviseur bij een debat over het opnemen van de inhoud van de motie-Jurgens/Mateman in het RvOTK: Van Poelgeest 2011, p. 181-182. Vgl. ook Bovend’Eert & Kummeling 2024, p. 27-28, die opmerken dat de regering zich bij wijzigingen van het RvOTK doorgaans afzijdig opstelt, maar dat uitzonderingen mogelijk zijn.

<sup>491</sup> Artikel 16.3 RvOTK bepaalt dat de Kamer kan besluiten van het Reglement af te wijken, tenzij een lid zich daartegen verzet of de afwijking in strijd is met de wet.

<sup>492</sup> Bovend’Eert 2020, p. 100.

Bij verankering van de formatieregels in een formele wet of de Grondwet zou er door de Kamer niet zo makkelijk van kunnen worden afgeweken. Vanuit het ‘oogpunt van het waarborgen van continuïteit en bindende werking’ is volgens de auteur daarom ‘veel te zeggen’ voor een formatiewet, al dan niet met grondwettelijke basis.<sup>493</sup>

Bovend’Eerts benadering kan op drie punten worden gerelativeerd. In de eerste plaats kan, in navolging van Elzinga,<sup>494</sup> worden geconstateerd dat de mogelijkheid om van het RvOTK af te wijken niet daadwerkelijk als ‘gemakkelijk’ kan worden gekarakteriseerd: er hoeft maar één Kamerlid te zijn dat zich tegen de afwijking verzet om die afwijking onmogelijk te maken. Ook het wijzigen van het RvOTK kost enige tijd. Daardoor is de kans niet groot dat het de formatieprocedure uit het RvOTK *tijdens een kabinetsformatie* (als zich een situatie voordoet waarin artikel 11.1 RvOTK door een Kamermeerderheid als te knellend of anderszins onwenselijk wordt ervaren) door middel van een reglementswijziging opzij kan worden gezet.

In de tweede plaats behoeft Bovend’Eerts benadering nuancering, omdat hij mijns inziens overschat hoe snel een Kamermeerderheid tot afwijking of wijziging van de formatieprocedure uit artikel 11.1 RvOTK zal overgaan. Bovend’Eert onderkent niet dat de mogelijkheid tot afwijking en wijziging van de regels weliswaar bestaat, maar dat het praktische belang van navolging van de procedure zo groot is, dat daartoe niet snel zal worden overgegaan.<sup>495</sup> Als de Kamer weloverwogen besluit toch een wijziging in de procedure aan te brengen, is mijns inziens de vraag wat daarop tegen is: het verschansen van de formatieregels is geen doel op zich. Er zou betoogd kunnen worden dat het wenselijk is om wettelijk te waarborgen dat de verkenners gesprekken voert met alle fractievoorzitters, om zo te voorkomen dat een Kamermeerderheid kan besluiten deze conventie niet meer na te leven. Zonder instemming van *alle* betrokkenen zou dat in de eerste plaats inconstitutioneel zijn;<sup>496</sup> het scenario is gelet op de consequente navolging van deze praktijk sinds 1946 echter ook zo theoretisch dat betwijfeld kan worden of, als deze situatie zich al voor zou doen, een formatiewet de betrokken politici daarvan (wel) zou weerhouden.

Met dit laatste houdt het derde bezwaar tegen de interpretatie van Bovend’Eert verband: hij gaat ervan uit dat formatieregels die worden vastgelegd in een formatiewet wél beter beschermd zijn tegen wijziging door een (grillige) Kamermeerderheid.<sup>497</sup> Het is echter nog

---

<sup>493</sup> Bovend’Eert 2020, p. 100.

<sup>494</sup> Elzinga 2012.

<sup>495</sup> Vgl. Geertjes 2021a, p. 121. De geciteerde passages over wijziging van het RvOTK uit het debat over de verkenningsfase op 18 oktober 2023 kunnen dat illustreren: zie par. 4.2.4.

<sup>496</sup> Zie par. 2.3.4.

<sup>497</sup> De auteur noemt ook de mogelijkheid van een grondwettelijke regeling; daar bleken in par. 6.3 al overwegende bezwaren aan te kleven. Indien slechts sprake is van een grondwettelijke *basis* voor een formatiewet, is de hoofdtekst evenzeer van toepassing.

maar de vraag of dat het geval is. Als de bepalingen uit hoofdstuk 11 RvOTK in een formele wet zouden zijn neergelegd en de Tweede Kamer het initiatief tot wijziging van die bepalingen zou nemen, valt te betwijfelen of de regering en Eerste Kamer zich daartegen kunnen en zullen (blijven) verzetten. De kabinetsformatie is inderdaad ‘niet louter een ‘interne’ parlementaire aangelegenheid’,<sup>498</sup> maar de Tweede Kamer heeft daarin uiteindelijk wel het primaat;<sup>499</sup> in de verhouding tussen de Tweede Kamer en de regering volgt dit uit de vertrouwensregel en tussen de Tweede en Eerste Kamer uit het in artikel 51, lid 1 Gw verdisconteerde politieke primaat van de Tweede Kamer.<sup>500</sup>

#### 6.4.1.3 Een formele wet is nodig om de formatieprocedure te wijzigen

Regeling van de kabinetsformatie in een formele wet is ook wel bepleit in samenhang met gewenste aanpassingen in de formatieprocedure. Waar dat de afgelopen decennia vooral ging om de invoering van een gekozen formateur,<sup>501</sup> hebben recentere pleidooien voor een formatiewet betrekking op het verbinden van termijnen aan de kabinetsformatie.<sup>502</sup> Met name Voermans heeft zich voorstander betoond van een formatiewet, waarin wordt vastgelegd dat er nieuwe verkiezingen volgen als een maximale duur voor de kabinetsformatie wordt overschreden. Hij meent dat een dergelijke regeling kan fungeren als stok achter de deur die de ‘opwaartse druk’ op een formatie houdt.<sup>503</sup>

Binnen het bestek van deze scriptie kan niet worden ingegaan op de vraag of een formatiewet waarmee deadlines worden ingevoerd in het formatieproces – al dan niet met nieuwe verkiezingen tot gevolg, als zij niet worden gehaald – een goed idee is.<sup>504</sup> Wel moet

---

<sup>498</sup> Bovend’Eert 2016, p. 117.

<sup>499</sup> Dat geldt ook ten aanzien van het ‘voordeel’ dat de regering het initiatief kan nemen om de bepalingen over de formatieprocedure te wijzigen, wat anders dan bij het RvOTK, bij een formele wet wel mogelijk is. Uiteindelijk kan een wijziging niet worden doorgevoerd zonder instemming van een Kamermeerderheid.

<sup>500</sup> Geertjes 2021a, p. 559; Bovend’Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014, p. 58-59. Zie over het politieke primaat van de Tweede Kamer nader Geertjes 2021a, p. 575-580. Het debat in de staatsrechtelijke literatuur over de vraag in hoeverre de vertrouwensregel ook in de verhouding tussen de regering en Eerste Kamer geldt, laat ik hier buiten beschouwing.

<sup>501</sup> Zie onder meer de rapporten van de Staatscommissie-Biesheuvel 1984, p. 107 en de Commissie-De Koning: *Kamerstukken II* 1992/93, 21427, nr. 37, p. 48, 53-54. De staatscommissie parlementair stelsel bepleitte ook de gekozen formateur, maar wilde diens verkiezing in de Kieswet verankeren (en dus niet een formatiewet); voor het regelen van andere aspecten van de kabinetsformatie kiest de staatscommissie voor een formatiereglement: zie Staatscommissie parlementair stelsel 2018b, p. 190-191.

<sup>502</sup> Ook het idee van het ‘op termijn stellen’ van de kabinetsformatie is echter al eerder bepleit: zie bijvoorbeeld Burkens 1978a, p. 34-35. Zie voor een kritische bespreking: Kortmann 1978 en de reactie daarop Burkens 1978b.

<sup>503</sup> Voermans 2021. Vgl. ook ‘Wat zegt de Troonrede over de formatie?’, nos.nl, 21 september 2021; *Nieuwsuur*, NOS/NTR, 21 september 2021; *Spraakmakers*, KRO-NCRV, 21 september 2021.

<sup>504</sup> Zie voor een kritische reflectie: Van Oort 2022. Van Oort spreekt van ‘symptoombestrijding’ en vreest dat van termijnen perverse prikkels uitgaan. Vgl. ook Oldeman 2022 en Van Kessel 2022b, p. 182.

worden opgemerkt dat voor de introductie van deadlines zónder de ‘sanctie’ van nieuwe verkiezingen niet per se een formatiewet nodig is; het advies van de commissie-Van Baalen om in het RvOTK op te nemen dat termijnen aan de opdrachten van informateurs worden verbonden, is in oktober 2023 opgevolgd.<sup>505</sup> Als een te lange kabinetsformatie wel tot nieuwe verkiezingen moet leiden, lijkt een formele wet daarvoor inderdaad het geëigende middel. Gelet op de relatie met het recht van Kamerontbinding uit artikel 64 Gw is mijns inziens waarschijnlijk dat daarvoor eveneens grondwetswijziging noodzakelijk is, zeker als het om een *automatisme* gaat.<sup>506</sup>

Uit het voorgaande vloeien geen argumenten voort om specifiek de verkenningfase in een formele wet te reglementeren. Het ligt echter voor de hand om, als inderdaad een formatiewet tot stand zou komen, te bezien of daarin regels voor de gehele formatieprocedure – inclusief de verkenningfase – moeten worden opgenomen. In zoverre kan het op termijn stellen van de kabinetsformatie in een formele wet dat middel de ‘zwaarte’ geven die maakt dat inzet daarvan te verkiezen valt boven andere regelniveaus.

Tot besluit van deze paragraaf kan nog worden gewezen op een abstractere benadering van de stelling dat een formatiewet nodig is om de bij kabinetsformaties gevolgde procedure te wijzigen. Een illustratie daarvan biedt de motie-Jurgens,<sup>507</sup> die beoogde tot een wettelijke verplichting tot het aanwijzen van een kabinetsformateur door de Tweede Kamer te komen. De motie bevatte daarbij de overweging dat ‘uit de parlementaire geschiedenis van de motie-Kolfschoten blijkt dat een dergelijke ontwikkeling niet kan worden overgelaten aan de mogelijkheid dat zich op dit punt constitutionele gewoontes ontwikkelen’. Ook in het rapport van de commissie-De Koning is een vergelijkbare argumentatie te lezen:

‘Hier speelt een afweging: het binden van de Kamer door een wet die de Kamer eerst zelf zal moeten aanvaarden, is wellicht een minder voor de hand liggend instrument. (...) Anderzijds valt niet te ontkennen dat de ervaringen met de motie-Kolfschoten sceptisch stemmen omtrent de bereidheid van de Kamer zich te houden aan een vrijwillige regeling. Een en ander geeft de commissie toch aanleiding te kiezen voor een wettelijk opgelegde verplichting.’<sup>508</sup>

---

<sup>505</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 75. Sinds 26 oktober 2023 bepaalt artikel 11.1.1, lid 2 RvOTK als gevolg van het initiatiefvoorstel-Omtzigt c.s.: ‘De Kamer stelt bij de aanwijzing van de informateurs of formateurs een termijn vast, waarbinnen de uit te voeren opdracht moet zijn afgerond. De termijn kan niet worden verlengd.’ Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 35980, nr. 9.

<sup>506</sup> Een dergelijk automatisme is bepleit door Voermans, die juist lijkt te willen voorkomen dat de Kamer zich over de ontbinding moet uitspreken: *Spraakmakers*, KRO-NCRV, 21 september 2021.

<sup>507</sup> *Kamerstukken II* 1993/94, 21427, nr. 80. Zie nader over deze verworpen motie: Van Poelgeest 2011, p. 180.

<sup>508</sup> *Kamerstukken II* 1992/93, 21427, nr. 37, p. 48.



In essentie is hier de achterliggende gedachte dat de naleving van een bepaalde procedure in de kabinetsformatie door de Kamer slechts kan worden gewaarborgd door middel van een verplichting in een formele wet. Die stelling snijdt, gelet op het in hoofdstuk 2 besproken relatieve onderscheid tussen regelniveaus in het politieke staatsrecht, echter onvoldoende hout: ook het vastleggen van regels in het RvOTK kan bewerkstelligen dat Kamerleden zich aan die procedure (moeten) houden.<sup>509</sup>

#### 6.4.1.4 Overige argumenten voor een formele wet

Naast de argumenten dat een formele wet, anders het RvOTK, externe werking heeft en bij de totstandkoming daarvan een dialoog tussen de Tweede Kamer en andere staatsinstellingen op gang komt, noemt De Graaf ook nog een aantal andere redenen voor een formatiewet. Hoewel de regie volgens hem 'op goede gronden' bij de Tweede Kamer is komen te liggen, zouden die 'met meer waarborgen omgeven en met meer gezag' in een wet kunnen worden opgenomen. Hij noemt echter niet om welke waarborgen het zou moeten gaan.

Ten aanzien van gezag lijkt De Graaf te denken aan democratische legitimatie: een formele wet zou het formatieproces naar zijn mening sterker legitimeren dan het RvOTK. Dat lijkt een wonderlijke stelling, nu ook het RvOTK door een Tweede Kamermeerderheid wordt vastgesteld. De Graafs stelling voert dan ook tot de conclusie dat een formatiewet sterker democratischer gelegitimeerd zou zijn doordat de Eerste Kamer zich daar ook over uitsprekt. Daar valt tegenin te brengen dat deze Kamer zelf een verminderde democratische legitimatie kent; zij wordt immers indirect verkozen. Bovendien is de rol van de senaat in het formatieproces, gelet op het politieke primaat van de Tweede Kamer, beperkt.<sup>510</sup> Zoals hiervoor al werd benoemd, is het de vraag of de Eerste Kamer bij vaststelling van een formatiewet al te veel tegen de opvattingen in de Tweede Kamer in zou willen gaan. In dat licht is lastig vol te houden dat de democratische legitimatie van een formatiewet werkelijk (veel) groter zal zijn dan het RvOTK.

In een formele wet zouden volgens De Graaf ook nog 'nadere regels over informatieverstrekking, verantwoording, openbaarheid en archivering' een plek kunnen krijgen. Hoewel dergelijke regels wellicht in een behoefte kunnen voorzien, bleek in hoofdstuk 4 al dat niet ten aanzien van al deze aspecten per se regels nodig zijn. Bovendien

---

<sup>509</sup> Zelfs een voor de Kamer niet-bindend document, zoals een draaiboek, zou een vergelijkbaar effect kunnen hebben als Kamerleden zich daaraan zelf gebonden achten. Die zelfbinding trad bij de motie-Kolfschoten niet op, aangezien de motie geen verplichting bevatte: 'te onderzoeken of een meerderheidsoordeel kan worden uitgesproken' (curs. FJCvH). Zie par. 2.2.3.

<sup>510</sup> Vgl. nader over de reikwijdte van de rol van de Eerste Kamer in de kabinetsformatie Bovend'Eert 2011. Zie ook Geertjes 2021b.

hoeven bepalingen over deze aspecten niet in een (enkele) formele wet te worden neergelegd.<sup>511</sup> Dat geldt nog sterker voor de in paragraaf 4.6.3 al genoemde argumenten van Van Kessel voor een formatiewet: het zorgen voor bekendheid van de in de kabinetsformatie geldende normatieve uitgangspunten en gedragsregels, zowel bij het publiek als bij de betrokken politici. Ook de Grondwet en het RvOTK kunnen in die (nuttige) functie voorzien.<sup>512</sup>

#### 6.4.2 Argumenten contra formeelwettelijke regeling

Een van de bij het proefschrift van Geertjes gevoegde stellingen luidt: ‘Een formele wet omtrent de kabinetsformatie zal eerder problemen veroorzaken dan oplossen’.<sup>513</sup> In de tekst van zijn dissertatie werkt Geertjes die stelling niet expliciet uit, maar hij werpt wel de vraag op of het middel van een formatiewet niet ‘erger is dan de kwaal van de vermeende uitsluiting’ van andere organen dan de Tweede Kamer.<sup>514</sup> Opmerkelijk genoeg heeft het voor deze scriptie verrichte literatuuronderzoek geen andere recente literatuur opgeleverd waarin de nadelen van een formatiewet worden besproken; dat is wellicht een gevolg van de niet erg diepgravende analyse in de literatuur van de voordelen van een dergelijke wet.

##### 6.4.2.1 Handhaving van de formele (formatie)wet

Het is echter wel mogelijk om te rade te gaan bij Kortmann en Prakke, die beiden zijn ingegaan op de (on)mogelijkheden van reglementering van de kabinetsformatie bij wet in formele zin. Kortmann wierp in 1994 de vraag op hoe naleving van een formele wet (die een (in)formateur verplicht inlichtingen te verschaffen) kan worden afgedwongen, nu niet duidelijk is welke sanctie op een weigering zou kunnen volgen.<sup>515</sup> Prakke beschreef tien jaar eerder in een bijdrage met de toepasselijke titel ‘Handhaving van staatsrecht’ waarom de staatscommissie-Biesheuvel, waar hij vicevoorzitter van was, meende dat naleving van een formatiewet in de praktijk geen groot probleem zou vormen en daarom geen sanctie nodig was:

‘Zij beantwoordt die vraag [of een sanctie nodig is, F]CvH] ontkenkend, omdat het naar haar oordeel ondenkbaar is dat de Tweede Kamer een dergelijke verplichting niet zou nakomen. Ons staatsrecht vertrouwt erop dat de wetgever zijn binding aan de Grondwet serieus zal nemen, en de Grondwet

---

<sup>511</sup> Zo bevat artikel 5.4 Woo nu al een bepaling over de openbaarheid van formatiestukken voor burgers. Eén alomvattende regeling, waarin ook de openbaarheid van stukken in de relatie (in)formateur-Kamer wordt geregeld, kan wel meer helderheid bieden.

<sup>512</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301. Zie ook par. 4.6.3.

<sup>513</sup> Geertjes 2021a.

<sup>514</sup> Geertjes 2021a, p. 559, noot 590.

<sup>515</sup> Kortmann 1994, p. 305.

zal handhaven door alleen wetten vast te stellen waarvan de grondwettigheid naar zijn oordeel vaststaat. Een gelijksoortig vertrouwen stelt de staatscommissie hier in de Tweede Kamer; zij kan zich niet voorstellen dat de Kamer niet aan haar verplichting om tijdig een formateur voor te dragen zal voldoen, en acht derhalve een sanctie overbodig. Aan welke sanctie zou hier trouwens kunnen worden gedacht?<sup>516</sup>

Hoewel Prakke schrijft dat deze vergelijking met de grondwettigheid van wetten hem te ver gaat, lijkt volgens hem '[d]e veronderstelling (...) gewettigd dat de politici niet gaarne voor het front van de natie in hun bij de wet geregelde verplichting zullen willen tekortschieten.'<sup>517</sup> Dit citaat is goed te verklaren vanuit de eigensoortige aard van handhaving van normen in het politieke staatsrecht, die maakt dat naleving van normen vooral wordt verzekerd doordat de betrokken actoren elkaar daarop aanspreken en doordat niet-naleving voor het bredere publiek zichtbaar is. Dat geldt ook ten aanzien van anderen dan Kamerleden, zoals informateurs: hoewel een formatiewet hen anders dan het RvOTK (rechtstreeks) juridisch kan binden, is naleving ook jegens hen niet via de rechter afdwingbaar.<sup>518</sup>

#### 6.4.2.2 Te weinig flexibiliteit en complicaties bij onvoorziene situaties

In 1984 merkte het kabinet over een wettelijke regeling van de gekozen formateur al op dat 'een wet in formele zin het risico in zich kan dragen van rigiditeit en onvoorziene gevolgen.'<sup>519</sup> Hierin bestaat inderdaad een ander nadeel van een formatiewet: dit regelniveau kent in beginsel geen afwijkmogelijkheid, zodat de verplichtingen *moeten* worden nageleefd, ook als de voltallige Tweede Kamer dat liever anders zou zien. De Kamer kan wel (bij meerderheid) besluiten de wet *feitelijk* niet na te leven, maar handelt dan strikt genomen onrechtmatig. In navolging van Prakke mag worden aangenomen dat de Kamer zichzelf niet graag in een dergelijke ongemakkelijke positie zal brengen. Ook het wijzigen van de formatiewet kost tijd, zodat aanpassing van de bepalingen op het moment dat zich daarmee problemen voordoen niet direct mogelijk is.<sup>520</sup> Daarom is het bij het opnemen van regels voor de verkenningsfase in een formatiewet van groot belang dat de inhoud van de bepalingen op lange termijn voor alle betrokken politici aanvaardbaar is.

---

<sup>516</sup> Prakke 1984, p. 285.

<sup>517</sup> Prakke 1984, p. 287.

<sup>518</sup> Zie nader par 2.3.1.

<sup>519</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 18807, nr. 2, p. 12.

<sup>520</sup> Net als het tot stand brengen daarvan: vgl. het argument van Omtzigt, Dassen en Eerdmans om in plaats van hun initiatiefvoorstel geen formatiewet af te wachten: *Kamerstukken II* 2022/23, 35980, nr. 4, p. 5-6, nr. 5, p. 3 en *Kamerstukken* 2023/24, 35980, nr. 7, p. 9.

Het ligt in de rede dat het totstandkomingsproces van een formatieproces hierdoor complexer zal zijn dan het opnemen van regels in het RvOTK. Het lijkt echter niet onmogelijk om formele regels voor de verkenningsfase, zoals besproken in hoofdstuk 5, in een formatiewet op te nemen. De kans dat – ook in onvoorziene gevallen – behoefte aan afwijking van dergelijke regels bestaat, is waarschijnlijk klein. Daarvoor is wel vereist dat een ruime Kamermeerderheid het eerst eens kan worden over de hoofdlijnen van een regeling. Met name de voortdurende discussie omtrent het toebedelen van een rol aan de koning in de verkenningsfase vormt hierbij een mogelijke complicatie.<sup>521</sup> In dit licht is het de vraag of een meerderheid in de Tweede en Eerste Kamer het (momenteel al) aandurft om bij voorbaat in te stemmen met de verminderde flexibiliteit die inherent is aan een formeelwettelijke regeling.

Als zich toch een onvoorziene situatie voor zou doen waarin (een deel van) de Kamer zou willen afwijken van de bepalingen uit de formatiewet, terwijl dat niet mogelijk is, ligt het risico van complicering van het formatieproces op de loer. Het zal immers doorgaans pas duidelijk worden dat de formatiewet niet in regels voor een bepaalde situatie voorziet op het moment dat deze zich *tijdens* de kabinetsformatie voordoet. In de eerste plaats wordt de kabinetsvorming gecompliceerd door de tijd die gemoeid is met debatten over het naleven van de formatiewet. In de tweede plaats is denkbaar dat partijen het vermeend niet-naleven van de formatiewet aangrijpen om elkaar of de verkenner de zwarte piet toe te spelen, waarmee de toepassing van de formatiewet politiseert.<sup>522</sup> Daarbij zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Allereerst is het risico op dergelijke verwijten beperkt indien de bepalingen in de formatiewet formeel van karakter zijn en zo ook in onvoorziene situaties tot weinig discussie zullen leiden. Daarnaast is het maken van verwijten over niet-naleving van een regeling in beginsel bij elke geschreven regeling en zelfs bij regels van ongeschreven staatsrecht mogelijk. Een (onterecht) verwijt dat een actor in het formatieproces ‘de wet overtreedt’ heeft mogelijk echter wel een zwaardere lading en is hoe dan ook niet bevorderlijk voor het welslagen van de formatie.

### 6.4.3 Tussenconclusie

Uit de bespreking van de voor- en nadelen van een formatiewet als plaats voor regels over de verkenningsfase blijkt in de eerste plaats dat vooral naar dit middel wordt gegrepen vanuit de overtuiging dat het RvOTK vanwege zijn interne werking en soepele afwijkings- en wijzigingsmogelijkheden niet voldoende is om regels over de formatieprocedure in vast

---

<sup>521</sup> Zie nader par. 5.5.2.2.

<sup>522</sup> Vgl. ten aanzien van het niet halen van termijnen Kortmann 1978.

te leggen.<sup>523</sup> Daar valt het nodige tegenin te brengen: het RvOTK kan andere organen dan de Kamer ook over de band van de daaruit voortvloeiende conventies binden en afwijking van het RvOTK is niet echt gemakkelijk te noemen.

Aan een formele wet kleeft met name het bezwaar dat een dergelijke wet *geen* afwijkmogelijkheid kent, waardoor het formatieproces te veel aan flexibiliteit inboet. Dat hoeft bij formele bepalingen die betrekking hebben op de procedurele aspecten van de verkenningsfase niet problematisch te zijn. Als zich echter toch een onvoorziene situatie voordoet, draagt een formele wet tot op zekere hoogte het risico van complicering van het formatieproces en verharding van debatten in zich. Behoudens de mogelijkheid om in een formele wet harde deadlines voor de kabinetsformatie op te nemen – in welk geval een (grond)wettelijke regeling mogelijk zinvol of zelfs nodig is – is het de vraag of wat een formatiewet toevoegt, voldoende opweegt tegen de potentiële kwetsbaarheden van dit regelniveau.

De keuze tussen een formele wet en het RvOTK valt niet makkelijk te maken. Dat is terug te zien in de verwijzingen van voorstanders van een formatiewet naar de gebreken van het RvOTK en vice versa. Zo merkte toenmalig minister-president Lubbers in 1984 op dat met een wettelijke regeling ‘het parlement onder curatele’<sup>524</sup> zou komen te staan. Zijn kabinet stelde daarom juist voor dat de Kamer zichzelf aan een regeling zou binden, naar men mag aannemen in het RvOTK.<sup>525</sup>

Ook vandaag de dag valt op dat, hoewel enkele fracties het middel van de formatiewet niet lijken af te wijzen,<sup>526</sup> in het debat over de verkenningsfase op 18 oktober 2023 en in alle concrete gedane voorstellen voor wijzigingen in die fase tot nu toe wordt gegrepen naar het RvOTK.<sup>527</sup> De Raad van State werpt weliswaar de vraag op ‘of regeling in het [RvOTK] op de langere termijn de juiste keuze is’, maar lijkt ‘[v]anwege het belang om in de verkenningsfase op korte termijn meer duidelijkheid en houvast te creëren’ toch voor het RvOTK te kiezen.<sup>528</sup> Een keuze voor het RvOTK boven een formatiewet lijkt dus in ieder

---

<sup>523</sup> Het helpt ook niet dat relatief vaak wordt gezegd dat voor een formatiewet ‘veel te zeggen’ valt, zonder te specificeren wat; zo ook door de voorzitter van de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2021/2022: *Kamerstukken II* 35788, nr. 216, p. 17.

<sup>524</sup> *Handelingen II* 1984/85, UCV 103, p. 49 (2 september 1985).

<sup>525</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 18807, nr. 2, p. 11-12. Een vergelijkbaar pleidooi hield Lubbers in 1994: Van Poelgeest 2002, p. 174-176.

<sup>526</sup> Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 35980, nr. 3, p. 3: D66 lijkt voorzichtig voorstander van een formatiewet. Hetzelfde geldt voor de SP: *Kamerstukken II* 2022/23, 35980, nr. 6, p. 5.

<sup>527</sup> Zie *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, items 12 en 14 en de motie-Segers c.s. (*Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 16), de motie-Van den Brink c.s. (*Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 228) en de motie-Stoffer c.s. (*Kamerstukken II* 2023/24, 36471, nr. 13). Vgl. ook *Kamerstukken II* 2022/23, 35980, nr. 4, p. 7.

<sup>528</sup> *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 224, p. 13. De Afdeling herhaalt deze keuze in zijn jaarverslag: Raad van State 2024, p. 46.

geval een zaak van *better safe than sorry*. Daarom is het zaak ook de argumenten voor regeling van de verkenningsfase in het RvOTK te bespreken.

## 6.5 Reglement van Orde

Aangezien hiervoor al op de (vermeende) nadelen van regeling in het RvOTK is ingegaan, wordt op deze plaats slechts nog stilgestaan bij enkele voordelen van het neerleggen van regels voor de verkenningsfase in het eigen Reglement van de Tweede Kamer. Het belangrijkste voordeel van het opnemen van regels in het RvOTK is dat dit regelniveau de optimale balans lijkt te bieden tussen het bieden van duidelijkheid en flexibiliteit.<sup>529</sup> Doordat afwijking van de bepalingen slechts mogelijk is als alle Kamerleden daarmee instemmen, komen de voorwaarden voor afwijking grotendeels overeen met de door Geertjes voorgestelde afwijkingsregel voor constitutionele conventies.<sup>530</sup> Zo kan met regels voor de verkenningsfase in het RvOTK het gelijke speelveld worden gewaarborgd en parlementaire minderheden worden beschermd, zonder te verhinderen dat als daaraan unaniem behoefte bestaat, van de bepalingen kan worden afgeweken.

Een tweede argument voor regeling in het RvOTK is dat de handhaving eenduidig is belegd bij de (tijdelijke) Kamervoorzitter ex artikel 3.2 sub b (jo. artikel 3.3, lid 3) RvOTK. Strikt genomen is het ook mogelijk om in een formele formatiewet te bepalen dat de handhaving daarvan tot de taken van de Kamervoorzitter behoort,<sup>531</sup> maar een dergelijke bepaling moet daarin dan wel worden opgenomen. Alleen regels die uiteenzetten welke stappen in de verkenningsfase (en andere fasen van de kabinetsformatie) moeten worden gezet en door wie zijn niet voldoende.

Het laatste argument dat pleit voor regeling in het RvOTK is praktisch van aard: hoofdstuk 11 van het Reglement bevat al bepalingen over de informatie- en formatiefase. Die bepalingen hoeven slechts te worden aangevuld met regels voor de verkenningsfase, zodat over regeling in het RvOTK waarschijnlijk gemakkelijker en sneller overeenstemming zal ontstaan. Een vergelijkbare logica leek de evaluatiecommissie-Van Baalen te hanteren: de commissie ging zoals in hoofdstuk 4 besproken niet in op de regelniveaus voor reglementering van de verkenningsfase, maar adviseerde de Kamer wel *in het RvOTK* op te nemen dat aan de opdrachten van informateurs een termijn wordt verbonden.<sup>532</sup>

---

<sup>529</sup> Vgl. Geertjes & Van Hout 2023, p. 3301.

<sup>530</sup> Geertjes 2021a, p. 607. Van een (zuivere) conventie kan volgens Geertjes ook worden afgeweken in het licht van heel bijzondere omstandigheden. Zie over het 'neerleggen' van een conventie in het RvOTK nader Verhey 2014, p. 13-14 en Geertjes 2021a, p. 514-516.

<sup>531</sup> Vgl. artikel 2, lid 4 Wet op de parlementaire enquête 2008.

<sup>532</sup> Van Baalen e.a. 2023, p. 74.

## **6.6 Slot**

In dit hoofdstuk stond de vraag centraal op welk regelniveau regels voor de verkenningsfase hun beslag zouden kunnen krijgen. Daarbij is gebleken dat regeling in de Grondwet niet voor de hand ligt, gelet op het karakter van grondwetsbepalingen en het (vooralsnog) ontbreken van voldoende constitutionele rijpheid. Het opnemen van regels in een formele wet kent het risico dat daarmee te zeer aan flexibiliteit wordt ingeboet. Het blijft ongewis in hoeverre een formatiewet, gelet op de aard van het politieke staatsrecht, daadwerkelijk van veel toegevoegde waarde is. De kritiek op het ontbreken van externe werking van het RvOTK, dat vaak als reden voor een wettelijke regeling wordt aangevoerd, moet in ieder geval worden gerelativeerd. Daarmee lijkt het vastleggen van regels voor de verkenningsfase in het RvOTK de beste balans te verzekeren tussen het bieden van duidelijkheid en het behouden van de nodige flexibiliteit om die regels te kunnen aanpassen, mits de betrokken actoren daarmee unaniem instemmen. Om op de bekende woorden van Donner te variëren: wie regelt, beperkt niet altijd.<sup>533</sup>

---

<sup>533</sup> Donner 1982, p. 44.

## Conclusies

‘[I]s het, gezien de formatie-misères in het verleden, niet gaandeweg zaak het formatieproces op enkele punten wettelijk te structureren, en zo ja, langs welke lijnen?’<sup>534</sup> Deze woorden vloeiden in 1978 uit de pen van Marten Burkens, maar hadden ook na de verkenningsfase in de kabinetsformatie van 2021/2022 geschreven kunnen zijn. In deze scriptie stond een vergelijkbare vraag over die verkenningsfase centraal:

*In hoeverre is het haalbaar om de verkenningsfase in de kabinetsformatie te reglementeren in de Grondwet, een formele wet of het RvOTK en hoe zou, voor zover dat het geval is, een dergelijke regeling formeel en materieel kunnen worden vormgegeven?*

In dit laatste hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag beantwoord. Daarbij doe ik enkele aanbevelingen voor de inrichting van de verkenningsfase. Ik eindig dit hoofdstuk met enkele afsluitende opmerkingen.

### 7.1 Wenselijkheid van reglementering van de verkenningsfase

Allereerst kan worden geconcludeerd dat er goede redenen zijn om tot reglementering van de verkenningsfase over te gaan. Hoewel regels na de kabinetsformaties van 2012 en 2017 niet wenselijk werden geacht om voldoende flexibiliteit te behouden, lijkt de Tweede Kamer zich in 2021 te hebben gerealiseerd dat er toch meer onduidelijkheden over de verkenningsfase bestonden dan eerder gedacht. Die onduidelijkheden zijn slechts ten dele weggenomen door het in oktober 2023 over de verkenning gevoerde debat en de aangenomen motie-Klaver/Sneller.

In de literatuur en het rapport van de evaluatiecommissie-Van Baalen in het bijzonder zijn de voor- en nadelen van reglementering van de verkenningsfase tot nu toe echter onderbelicht gebleven. Er wordt te snel geconcludeerd dat regels niet of juist wel noodzakelijk zijn, zonder uit te werken waarom of aandacht te besteden aan hoe het maken van een regeling eruit zou kunnen zien. Met name het argument van de evaluatiecommissie dat regels voor de verkenningsfase niet noodzakelijk zijn, omdat het om een informele fase gaat, bleek geen stand te kunnen houden. Dit informele karakter is immers slechts terug te voeren op het *ontbreken* van die regels. In deze scriptie is daarom gepoogd een verdieping in de argumentatie aan te brengen.

---

<sup>534</sup> Burkens 1978b.



Daarbij is gebleken dat de belangrijkste functie van een regeling is gelegen in het bieden van duidelijkheid aan de betrokken actoren over het verloop en de normering van de verkenningsfase. Daarmee wordt de indruk voorkomen dat deze fase van het formatieproces ‘regeloos’ is. Dat is allerm minst het geval: gelet op het belang van het verzekeren van een gelijk speelveld voor alle fracties, is juist in deze fase van de kabinetsformatie in de vorm van constitutionele conventies een belangrijke rol voor het staatsrecht weggelegd. Daarnaast biedt een regeling van de verkenningsfase een legitimatie voor de sinds 2012 gegroeide praktijk dat de Tweede Kamervoorzitter een opdracht verleent aan de door de meerderheid van de beoogd fractievoorzitters aangewezen verkenners, terwijl de nieuwe Kamer nog niet is aangetreden. Een complete regeling van de kabinetsformatie, inclusief de verkenningsfase, kan ten slotte ook bijdragen aan de publieke kenbaarheid van de formatieprocedure en de normatieve uitgangspunten die daarin gelden.

## **7.2 Mogelijkheden voor reglementering van de verkenningsfase**

Ten aanzien van het tweede onderdeel van de vraag naar de haalbaarheid van reglementering kan worden geconcludeerd dat het goed mogelijk is om tot een regeling van de verkenningsfase te komen. In deze scriptie is gebleken dat de inhoud van de bepalingen en het regelniveau communicerende vaten zijn: hoe moeilijker de regel te wijzigen is, hoe belangrijker dat de inhoud voor alle partijen op lange termijn aanvaardbaar is.

Daarom is het opnemen van formele normen over de verkenningsfase in het RvOTK de meest kansrijke en aan te bevelen optie. Regeling in de Grondwet ligt niet voor de hand, omdat de vereiste constitutionele rijpheid ontbreekt, de Grondwet te weinig flexibel is en regels over de verkenningsfase niet goed passen bij het sobere karakter van de Grondwet. De waarde van een formele (formatie)wet lijkt op grond van de daarvoor tot nu toe gegeven argumenten beperkt. Dit regelniveau kent daarnaast het risico onvoldoende flexibel te zijn. De in de literatuur tegen het RvOTK geuite bezwaren moeten daarentegen sterk worden gerelativeerd. Het RvOTK biedt de optimale balans tussen het creëren van duidelijkheid over het procesverloop in de verkenningsfase enerzijds en het behouden van de juiste mate van flexibiliteit anderzijds.

In materieel opzicht kan die flexibiliteit het beste worden gewaarborgd door het opnemen van formele normen in een regeling voor de verkenningsfase. Aangezien formele normen de betrokken politici vanwege hun neutrale karakter geenszins in hun strategie beperken, is dit type normen op lange termijn voor alle fracties aanvaardbaar. Deze normen zouden in ieder geval moeten zien op het erkennen van de verkenningsfase, de temporele afbakening ervan en de aanwijzing van de verkenners. Ten aanzien van het verschaffen van

inlichtingen aan de Kamer verdient het aanbeveling om de verkenner in het huidige artikel 11.2 RvOTK op te nemen. Een regel die duidelijker verwoordt dat de verkenner de Kamer inlichtingen verstrekt over de uitvoering van zijn werkzaamheden, is ook denkbaar. Een dergelijke regel kan de verkenner weliswaar niet rechtstreeks, maar wel over de band van een (naar mijn idee reeds bestaande) constitutionele conventie binden.

Het lijkt niet haalbaar om de taak en het profiel van de verkenner in regels te vatten, gelet op het materiële karakter van de benodigde normen en het ontbreken van overeenstemming over de (precieze) invulling van beide aspecten. Om bij toekomstige kabinetformaties voldoende flexibiliteit te behouden, is reglementering van het profiel van de verkenner ook niet verstandig.

Wel is het zaak om in een regeling duidelijk te maken dat de taak van de verkenner zich niet beperkt tot het voorbereiden van het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag, maar zich nadrukkelijk uitstrekt tot het moment dat onder leiding van een informateur aan de informatiefase kan worden begonnen. Momenteel bestaat hierover in de Tweede Kamer verwarring. Die is als volgt te verklaren: de Kamer heeft in de motie-Klaver/Sneller uitgesproken dat het formatieproces uit drie van elkaar te onderscheiden delen bestaat, maar tegelijkertijd wordt door zowel Kamerleden en de Kamervoorzitter als de Raad van State een (onwerkbare) formele benadering van de afbakening van de verkenningsfase gehanteerd. Deze benadering gaat er ten onrechte van uit dat na het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag geen verkenner meer kan optreden. Hierdoor kan er momenteel sprake van zijn dat een informateur in feite nog werkzaam is in de verkennende fase. Het verdient daarom aanbeveling dat de aanstelling van de verkenner, informateur(s) en formateur wordt gekoppeld aan de ‘actieve’ fase waarin het formatieproces zich bevindt. Hierdoor is voor de procesbegeleider zelf en alle betrokken actoren duidelijk welke normen op dat moment in de kabinetformatieprocedure gelden. Daarin is mijns inziens de beste ‘waarborg’ gelegen tegen een herhaling van de mislukte verkenningsfase uit 2021. Een regeling voor de verkenningsfase zou hiertoe concreet kunnen bepalen dat de verkenner niet (slechts) het eerste Kamerdebat ex artikel 11.1, lid 1 RvOTK, maar (ook) de aanwijzing van een informateur voorbereidt.

In hoofdstuk 5 is opgemerkt dat het beleggen van de verkenningstaak bij een vast ambt wel goed in een regel te vatten zou zijn. Daarbij bleek echter ook dat het toekennen van een rol aan de koning, zoals door een deel van de Tweede Kamer gewenst, in de huidige opzet van de verkenningsfase nog onvoldoende is doordacht. De Tweede Kamervoorzitter kan eveneens een grotere rol spelen door als neutraal procesbegeleider voorafgaand aan de bijeenkomst met alle beoogd fractievoorzitters te inventariseren hoe fracties tegen een voor te dragen verkenner aankijken. Daarmee kan sterker een gelijk speelveld worden gewaarborgd dan nu het geval is. In dit kader is ook wenselijk dat een verslag van de

bijeenkomst waarin de verkenner wordt aangewezen, openbaar wordt gemaakt. Daarmee wordt het kunstmatige onderscheid tussen de aanwijzing van de (in)formateur, waarover wel in het openbaar wordt gedebatteerd, en de aanwijzing van de verkenner enigszins weggenomen.

De conclusie van het voor deze scriptie uitgevoerde onderzoek is, kort samengevat, dus dat het haalbaar is om de verkenningfase te reglementeren. Er bestaan voor de betrokken actoren goede gronden om een regeling wenselijk te achten. Ook is het maken van regels mogelijk, door enkele formele aspecten, waaronder in elk geval het bestaan en de temporele afbakening van de verkenningfase en de aanwijzing van de verkenner, op te nemen in het RvOTK.<sup>535</sup>

### 7.3 Kanttekeningen

De belangrijkste conclusie die aan het slot van deze scriptie moet worden getrokken, is dat niet alleen realisme moet worden betracht ten aanzien van de mogelijke inhoud van regels over de verkenningfase, maar vooral ook ten aanzien van hun sturende vermogen. Uit de aard van het politieke staatsrecht vloeit voort dat het succes van elke regeling van de verkenningfase valt of staat met de naleving daarvan door Kamerleden, de Kamervoorzitter en de aangewezen verkenner zélf. Daarom is het zo van belang dat regels op lange termijn voor alle betrokken actoren aanvaardbaar zijn.

Regels in het RvOTK kunnen duidelijkheid verschaffen over het verloop van de verkenningfase en bevestigen dát in die fase normen gelden, maar onmogelijk voor alle denkbare gevallen een uitputtend normatief kader bieden. In plaats van het met regels proberen te beperken van de taak van de verkenner of vast te leggen dat een verkenner ‘afstand van de dagelijkse politiek’ moet hebben, komt het erop aan dat een verkenner zich zelfkritisch en als neutraal procesbegeleider opstelt. Dat geldt te meer, aangezien de gesprekken van de verkenner met de fractievoorzitters (terecht) vertrouwelijk zijn.

Daarom mogen voor alles de werking van constitutionele conventies in de verkenningfase en hun achterliggende uitgangspunten – het verzekeren van een gelijk speelveld en de bescherming van parlementaire minderheden – door de betrokken actoren niet uit het oog worden verloren. De door mij en Geertjes voorgestelde koppeling van de werkzaamheden van de verkenner, informateur(s) en formateur aan de respectieve fases in het formatieproces helpt daarbij. De Tweede Kamer moet zich er in een volgende kabinetsformatie bovendien rekenschap van geven dat de verkenner in het bijzonder een

---

<sup>535</sup> De Tweede Kamer zal daartoe overigens, als zij besluit tot reglementering over te gaan, het bestaande ambtelijke concept voor een regeling in het RvOTK op enkele punten moeten aanpassen, zoals in hoofdstuk 5 besproken.

taak heeft bij de ‘handhaving’ van deze conventies. De beoogde fractievoorzitters kunnen zich bij de aanwijzing van een verkenner reflectiever en kritischer opstellen dan tot nu toe het geval is geweest.

Het maken en hebben van de regels voor de verkenningsfase, zoals die in deze scriptie zijn voorgesteld, kan het besef van (de ratio achter) de constitutionele conventies in de verkenningsfase versterken, maar hen niet vervangen. Conventies zijn immers in staat ook de ‘ongeregelde’ en ‘onregelbare’ gevallen te normeren. Geertjes merkt dan ook terecht op dat ‘afwezigheid van een vastomlijnde rechtsplicht niet gelijkstaat aan een normatief vacuüm’.<sup>536</sup> Om terug te komen op de inleiding op deze scriptie: de verkenningsfase is niet écht ‘staatsrechtelijk niemandsland’. Als de Kamer besluit over te gaan tot reglementering van de verkenningsfase, draagt het debat daarover naar verwachting ook bij aan dit besef. Daarin is een laatste niet te onderschatten functie van het reglementeren van de verkenningsfase gelegen.

#### 7.4 Slotwoord

Toen hij in 1982 aan de Leidse rechtenfaculteit verbonden was, schreef Flinterman in het eerste *Staatkundig Jaarboek*: ‘Voor de staatsrecht-jurist is de formatie-periode [sic] een bij uitstek geschikte gelegenheid zijn deel te leveren aan de universitaire maatschappelijke dienstverlening. De vraag rijst of hij werkelijk wat te bieden heeft. Of wordt hij steeds weer verleid om van een lege dop een half ei te maken.’<sup>537</sup>

Of ik met deze scriptie een half ei heb kunnen maken, laat ik in het midden, maar ik hoop in elk geval een eerste aanzet te hebben geboden voor het beter kunnen voeren van het debat over de afbakening en reglementering van de verkenningsfase. Het is uiteindelijk echter niet aan de staatsrechtwetenschap, maar aan de Tweede Kamer om daarin tot keuzes over te gaan. Ook dat maakt het politieke staatsrecht, waar de kabinetsformatie een fascinerend deel van uitmaakt, tot zo’n boeiend onderzoeksterrein. Het zou hoe dan ook verstandig zijn als de Kamer besluit na de lopende kabinetsformatie nogmaals over de verkenningsfase te debatteren. Hopelijk zal daarbij geen ‘staatsrechtelijk geknetter’, maar vooral staatsrechtelijk vuurwerk te zien zijn. Een eerstvolgende evaluatie van de kabinetsformatie zou de Kamer daarbij moeten helpen, onder meer door in te gaan op de zin van reglementering van de verkenningsfase en welke mogelijkheden daarvoor bestaan.<sup>538</sup>

---

<sup>536</sup> Geertjes 2021a, p. 568.

<sup>537</sup> Flinterman 1982, p. 279.

<sup>538</sup> Vgl. de kritiek van oud-informateur Tjeenk Willink op de evaluatierapporten uit 2012 en 2017: ‘Evaluatie is iets anders dan parlementaire geschiedschrijving met commentaar. Het nut van dat laatste voor een beter

Hoewel de Leidse afdeling staats- en bestuursrecht voor de evaluatie van de kabinetsformatie 2021/2022 niet is benaderd,<sup>539</sup> weet ik zeker dat daar genoeg staatsrechtwetenschappers rondlopen die na deze kabinetsformatie met een scherpe evaluatie hun deel aan de ‘universitaire maatschappelijke dienstverlening’ kunnen leveren.

---

functioneren van de Kamer blijkt in de praktijk beperkt.’ Zie Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 88, p. 313.

<sup>539</sup> Woo-stukken kabinetsformatie 2023, nr. 25, p. 114; nr. 27, p. 120.



# Verkort aangehaalde literatuur

- Van Baalen 2003** C.C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002* (oratie Nijmegen), Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.
- Van Baalen 2012** C.C. van Baalen, 'De kabinetsformatie en de instituties: de Tweede Kamer', 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. 15-33.
- Van Baalen 2019** C.C. van Baalen, 'De parlementarisering van de kabinetsformatie', in: B.J. van Ettekooven e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur* (Donner-bundel), Den Haag: Boom juridisch 2018, p. 47-61.
- Van Baalen e.a. 2023** C.C. van Baalen e.a., *Het vertrouwen zoek. De kabinetsformatie 2021/22 geëvalueerd*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2023.
- Van Baalen & Van Kessel 2012** C.C. van Baalen & A.C.M.W. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*, Amsterdam: Boom 2012.
- Van Baalen & Van Kessel 2016** C.C. van Baalen & A.C.M.W. van Kessel, *Kabinetsformaties 1977-2012*, Amsterdam: Boom 2016.
- Van den Berg 2003** J.Th.J. van den Berg, 'Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties', *S&D* 2003, afl. 7/8, p. 69-75.
- Van den Berg 2012a** J.Th.J. van den Berg, 'De kabinetsformatie en de instituties: de Koning', 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. 51-67.
- Van den Berg 2012b** 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 2023a** J.Th.J. van den Berg, 'Een nijver volkje', [parlement.com](https://www.parlement.com), 3 november 2023.

- Van den Berg 2023b** J.Th.J. van den Berg, 'Formeren gaat van au en dat zal wel altijd zo blijven', montesquieu-instituut.nl, 27 november 2023.
- Boogaard e.a. 2021** G. Boogaard e.a., 'Kroniek van het constitutioneel recht. Constitutie in tijden van corona en formatie', *NJB* 2021/2599, afl. 35, p. 2908-2921.
- Boogaard e.a. 2022** G. Boogaard e.a., 'Kroniek van het constitutioneel recht. Constitutie in tijden van crisis', *NJB* 2022/2365, afl. 33, p. 2721-2733.
- Bootsma 2022** P.R. Bootsma, 'De Kamer en de kabinetsformatie: reden tot klagen?', montesquieu-instituut.nl, 29 augustus 2022.
- Van den Bosch & Reijneveld 2021** L.M. van den Bosch & M.D. Reijneveld, 'Tijd voor een volwassen formatie', *AA* 2021, afl. 5, p. 427.
- Bovend'Eert & De Graaf 1983** P.P.T. Bovend'Eert & Th.C. de Graaf, 'Kiezen voor het kabinet. Een beschouwing over kiesstelsel en kabinetsvorming', *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht* 1983, afl. 4, p. 251-260.
- Bovend'Eert 2011** P.P.T. Bovend'Eert, 'De Eerste Kamer en de kabinetsformatie: afzijdig of betrokken?', *TvCR* 2011, afl. 4, p. 381-391.
- Bovend'Eert 2016** P.P.T. Bovend'Eert, 'Waarheen met de kabinetsformatie?', *TvCR* 2016, afl. 3, p. 115-123.
- Bovend'Eert 2020** P.P.T. Bovend'Eert, *De Koning en de monarchie*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.
- Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019** P.P.T. Bovend'Eert, P.R. Bootsma & A.C.M.W. van Kessel, *Formeren anno 2017. Evaluatie van de langste kabinetsformatie uit de parlementaire geschiedenis*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
- Bovend'Eert & Kummeling 2017** P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2017.
- Bovend'Eert & Kummeling 2024** P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2024.
- Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2014** P.P.T. Bovend'Eert, C.C. van Baalen & A.C.M.W. van Kessel, *Evaluatie van de kabinetsformatie 2012 (evaluatie rapport)*, *Kamerstukken II* 2014/15, 33410, nr. 72.



- Van den Braak 2023** B.H. van den Braak, 'Lessen uit de formatie-geschiedenis', montesquieu-instituut.nl, 23 juni 2023.
- Broeksteeg 2014** J.L.W. Broeksteeg, 'Aanhangige voorstellen tot grondwetsherziening: voorbodes van staatkundige vernieuwing?', *TvCR* 2014, afl. 1, p. 45-54.
- Burkens 1978a** M.C. Burkens, 'De kabinetsformatie 1977. Deel II: de vorming van een CDA/VVD-kabinet', *NJB* 1978, afl. 2, p. 28-35.
- Burkens 1978b** M.C. Burkens, 'Naschrift', *NJB* 1978, afl. 7, p. 143.
- But 2023** J.J. But, 'Grondwet begrepen door gewone mensen. Empirisch onderzoek naar internalisering van het constitutionele recht', *NJB* 2023/1323, afl. 19, p. 1558-1568.
- Dölle 1988** A.H.M. Dölle, *Over ongeschreven staatsrecht* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1988.
- Dölle 2012** A.H.M. Dölle, 'Kamer zal koningin gaan missen', *Nederlands Dagblad* 7 juni 2012.
- Donner 1982** A.M. Donner, 'Object en methode van het staatsrecht', in: Object en methode van de staatsrechtswetenschap. Staatsrechtconferentie 1982, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1982, p. 25-63.
- Dragstra 2018** L. Dragstra, 'Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016' (bespreking van B.H. van den Braak & J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1946-2016*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2017), *TvCR* 2018, afl. 3, p. 268-275.
- Duynstee 1966** F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965*, Deventer: Kluwer 1966.
- Elzinga 2003** D.J. Elzinga, 'Grondwet en ongeschreven staatsrecht', in: C.J. Bax & M.C. de Voogd (red.), *Van constitutionalisme en anarchisme. Opstellen aangeboden aan Th. Holterman en G.F.M. van der Tang*, Deventer: Kluwer 2003, p. 5-26.

- Elzinga 2012** D.J. Elzinga, 'Nieuwe formatieregels met hoog dode-mus-risico', binnenlandsbestuur.nl, 16 maart 2012.
- Elzinga 2020** D.J. Elzinga, *Recht, staat en democratie*, Deventer: Wolters Kluwer 2020.
- Elzinga & Wisse 1988** D.J. Elzinga & C. Wisse, *De parlementaire fracties* (monografieën Nederlands parlamentsrecht), Groningen: Wolters Noordhoff 1988.
- Flinterman 1982** C. Flinterman, 'Staatsrecht en kabinetsformaties', in: A.W. Heringa, R.E. de Winter & W.J. Witteveen (red.), *Staatkundig jaarboek 1982-1983*, Leiden: uitgave in eigen beheer 1982, p. 279-283.
- Geertjes 2021a** G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2021.
- Geertjes 2021b** G.J.A. Geertjes, 'De Nederlandse constitutie en de Eerste Kamer. Ontwikkelingen, uitgangspunten en perspectieven', *RegelMaat* 2021, afl. 4, p. 267-283.
- Geertjes 2022a** G.J.A. Geertjes, 'Machtsverdeling, Grondwet en conventie', *AA* 2022, afl. 4, p. 315-325.
- Geertjes 2022b** G.J.A. Geertjes, 'De grondwettigheid van de huidige benoemingspraktijk van staatssecretarissen' (reflectie op artikel 46 Grondwet), in: A. Ellian & B.R. Rijpkema (red.), *Een nieuwe commentaar op de Grondwet*, Amsterdam: Boom 2022, p. 288-291.
- Geertjes & Van Hout 2023** G.J.A. Geertjes & F.J.C. van Hout, 'De verkenningfase in de kabinetsformatie: regels versus ruimte', *NJB* 2023/2746, afl. 38, p. 3294-3302.
- De Graaf 2019a** Th.C. de Graaf, 'Juridische en politieke aspecten van de kabinetsformatie' (lezing bij 20-jarig bestaan Leidsch Juridisch Genootschap), raadvanstate.nl, 20 februari 2019.
- De Graaf 2019b** Th.C. de Graaf, 'De smalle marges van de kabinetsformatie', *TvCR* 2019/16, afl. 3, p. 227-241.
- Hagelstein 1991** G.H. Hagelstein, *De parlementaire commissies* (diss. Groningen), Groningen: Wolters Noordhoff 1991.

- Hamilton, Van Lieshout & Van Pijkeren 2022** G.J.A. Hamilton, P.A.H. van Lieshout & G. van Pijkeren, 'Naar een voortvarende aanpak van de kabinetsformatie', montesquieu-instituut.nl, 11 juli 2022.
- Heringa & Schinkelshoek 2022** A.W. Heringa & J. Schinkelshoek, 'Perfecte storm. Over de Tweede Kamer, de formatie, en de omstandigheden', in: A.W. Heringa & J. Schinkelshoek (red.), *'Lang, heel lang'. Kabinetsformatie 2021*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2022, p. 99-113.
- Hins 2005** A.W. Hins, 'Achterkamertjespolitiek bij uitstek. Informatie over de kabinets(in)formatie', in: A.W. Hins, A.J. Nieuwenhuis & J.H. Reestman, *Recht en Reede. Opstellen aangeboden aan mr. J.L. de Reede*, Deventer: Kluwer 2005.
- Hirsch Ballin 2013** E.M.H. Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2013.
- Hoedeman & Meijer 2012** J. Hoedeman & R. Meijer, 'Vrees voor chaos kabinetsformatie', *De Volkskrant* 25 augustus 2012.
- Hoekstra 2022** R.J. Hoekstra, 'Kabinetsformatie en het afleggen van verantwoording: staatkundige vernieuwing is geboden', montesquieu-instituut.nl, 31 januari 2022.
- Janse de Jonge 2021** E.J. Janse de Jonge, 'Artikel 72 Reglement van orde', in: E.M.H. Hirsch Ballin, E.J. Janse de Jonge & G. Leenknecht (red.), *Uitleg van de Grondwet*, Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 763-765.
- Janse de Jonge 2023** E.J. Janse de Jonge, 'De Koning, formeren en waardigheid' (reactie op Potappel 2023), nederlandrechtsstaat.nl, 28 oktober 2023.
- Van Kessel 2022a** A.C.M.W. van Kessel, 'Het was lang, te lang'. Observaties bij een moeizaam formatieproces', in: A.W. Heringa & J. Schinkelshoek, *'Lang, heel lang'. Kabinetsformatie 2021*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2022, p. 23-32.
- Van Kessel 2022b** A.C.M.W. van Kessel, 'Stresstest voor het formeren nieuwe stijl. Procedurele en andere kanttekeningen bij de kabinetsformatie 2021-22', *TvCR* 2022, afl. 3, p. 171-185.

- Van Kessel 2023** A.C.M.W. van Kessel, 'De 'zwakke' stee in het staatsbestel? Over conventies en regels in de kabinetsformatie', in: A.W. Heringa, D.B.R. Kroeze & A.K. Yesilkagit (red.), *De Grondwet van 1848 tot nu. Ontwikkelingsgeschiedenis, cruciale leerstukken en toekomstperspectief*, Den Haag: Boom juridisch 2023, p. 65-77.
- Koopmans 1970** T. Koopmans, 'De rol van de wetgever' in: H.C.F. Schoordijk e.a. (red.), *Honderd jaar rechtsleven. De Nederlandse Juristen-Vereniging 1870-1970*, Zwolle: Tjeenk Willink 1970, p. 221-235.
- Kortmann 1978** C.A.J.M. Kortmann, 'Wettelijke regeling van de kabinetsformatie?', *NJB* 1978, afl. 7, p. 143.
- Kortmann 1994** C.A.J.M. Kortmann, 'Formatieseizoen (II)', *RMThemis* 1994, afl. 7, p. 305-306.
- Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2016** P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.
- Kortmann/Bovend'Eert e.a. 2021** P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.
- Kummeling 2016** H.R.B.M. Kummeling, 'Conventies: cruciale constitutionele curiosa', in: L.F.M. Verhey & G.J.A. Geertjes (red.), *De constitutionele conventies: kwal op het strand of baken in zee?*, Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 67-79.
- Lievisse Adriaanse & De Witt Wijnen 2021** M. Lievisse Adriaanse & P. de Witt Wijnen, 'Rol van verkenner moet strakker, maar niet té', *NRC* 5 april 2021.
- Van Mechelen & Snel 1986** W.J.M. van Mechelen & J.C.M. Snel (red.), *Kabinetsformatie. Inventarisatie van de voorstellen die (mede) gericht zijn op versnelling en verbetering; 1964-1984* (literatuurrapport in opdracht van CZW), Ministerie van Binnenlandse Zaken: Den Haag 1986.
- Ten Napel 2011** H.M.Th.D. ten Napel, 'De formatie van de verrassende wendingen'. Het parlement over de kabinetsformatie 2010', *TvCR* 2011, afl. 4, p. 392-414.
- Ten Napel, Heine & Veldwijk 2013** H.M.Th.D. ten Napel, J.A.H. Heine & J.V. Veldwijk, 'Kabinetsformatie 2012: voltooide parlementarisering?', *TvCR* 2013, afl. 4, p. 307-331.

- Oldeman 2022** J.E. Oldeman, ‘Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen’, *TvCR* 2022, afl. 1, p. 49-57.
- Van Oort 2022** S.P. van Oort, ‘Kabinetsformaties op termijn? Een daadwerkelijk demissionaire status als alternatief voor een onwenselijk idee’, *TvCR* 2022, afl. 1, p. 58-63.
- Van Poelgeest 2011** L. van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002. Een staatkundig overzicht*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011.
- Van der Pot/Donner 1983** C.W. van der Pot/A.M. Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983.
- Van der Pot/Elzinga, De Lange & Hoogers 2014** C.W. van der Pot/D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014.
- Potappel 2023** M. Potappel, ‘De koning kan waardigheid terugbrengen in de formatie’, [nederlandrechtstaat.nl](https://nederlandrechtstaat.nl), 18 oktober 2023.
- Prakke 1984** L. Prakke, ‘Handhaving van het staatsrecht’, in: *Recht op scherp. Beschouwingen over handhaving van publiekrecht aangeboden aan prof. mr. W. Duk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, p. 281-289.
- Raad van State 2024** Raad van State, *Innoveren in de rechtsstaat* (Jaarverslag 2023), Den Haag: Raad van State 2024.
- Rutten 2023** R. Rutten, ‘Nieuwe onthullingen kwestie Omtzigt: voor wie zijn de politieke consequenties het grootst?’, NRC 11 juni 2023.
- Schinkelshoek 2021** J. Schinkelshoek, ‘Toch nog een bestuurlijke vernieuwing’, [montesquieu-instituut.nl](https://montesquieu-instituut.nl), 2 april 2021.
- Schutgens 2011** R.J.B. Schutgens, *Vorm en inhoud. Over de keuze tussen formele en materiële normomschrijvingen in het publiekrecht* (oratie Nijmegen), 2011, [repository.ubn.ru.nl](https://repository.ubn.ru.nl).
- Sillen 2020** J.J.J. Sillen, ‘De relatieve betekenis van de Grondwet voor de wetgever. Een beschouwing over de Nederlandse juridische grondwetscultuur in de twintigste eeuw’, *RegelMaat* 2020, afl. 6, 400-411.

<b>Staatscommissie-Biesheuvel 1984</b>	Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, <i>Relatie kiezers – beleidsvorming. Kabinetsformatie, referendum en volksinitiatief, benoeming burgemeester en commissaris van de Koningin</i> , Den Haag: Staatsuitgeverij 's-Gravenhage 1984.
<b>Staatscommissie parlementair stelsel 2018a</b>	Staatscommissie parlementair stelsel, <i>Tussenstand</i> , bijlage bij <i>Kamerstukken II</i> 2017/18, 34430, nr. 7.
<b>Staatscommissie parlementair stelsel 2018b</b>	Staatscommissie parlementair stelsel, <i>Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel</i> , Amsterdam: Boom 2018.
<b>Verhey 2014</b>	L.F.M. Verhey, <i>De constitutionele conventie: een blinde vlek in ons staatsrecht</i> (oratie Leiden), Deventer: Kluwer 2014.
<b>Verhey 2016</b>	L.F.M. Verhey, 'De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?', in: L.F.M. Verhey & G.J.A. Geertjes (red.), <i>De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?</i> , Den Haag: Boom juridisch 2016, p. 143-161.
<b>Verheijen 2021</b>	M.L. Verheijen, 'De kunst van het formeren', <i>De Limburger</i> 2 april 2021, p. 25.
<b>Vis 1994</b>	J.J. Vis, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en kabinetsformatie', in: D.J. Elzinga (red.), <i>Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland</i> , Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 177-185.
<b>Vis 2003</b>	J.J. Vis, 'Nieuwe trends in de kabinetsformatie', in: J.L. de Reede & J.H. Reestman (red.), <i>Op het snijvlak van recht en politiek. Opstellen aangeboden aan prof. mr. L. Prakke</i> , Deventer: Kluwer 2003, p. 291-303.
<b>Visser 2008</b>	R.K. Visser, <i>In dienst van het algemeen belang: ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen</i> (diss. Leiden), Amsterdam: Boom 2008.
<b>Voermans 2021</b>	W.J.M. Voermans, 'En dan nu: een assertief parlement', <i>NRC Handelsblad</i> 21 september 2021, p. 18-19.
<b>Voermans 2023</b>	W.J.M. Voermans, <i>Onze Constitutie</i> , Amsterdam: Prometheus 2023.

**Van Vugt 2023** E.Y. van Vugt, 'Verkenner gezocht', nederlandrechtsstaat.nl, 27 oktober 2023.

**Woo-stukken  
kabinetsformatie** *Woo-stukken kabinetsformatie* (bijlagen bij besluit van 2 november 2023, opgevraagd ten behoeve van deze scriptie), [tweedekamer.nl/woo-besluiten/woo-besluit-over-proces-kabinetsformatie-en-evaluatie](https://tweedekamer.nl/woo-besluiten/woo-besluit-over-proces-kabinetsformatie-en-evaluatie).

### **Verwijzing naar Woo-stukken**

Ten behoeve van deze scriptie zijn bij de Tweede Kamer ook meerdere stukken omtrent de kabinetsformatieprocedure opgevraagd onder de Wet open overheid (Woo). Deze stukken zijn in één pdf-bestand gepubliceerd op de website van de Kamer, vindbaar onder 'Documenten': <https://www.tweedekamer.nl/woo-besluiten/woo-besluit-over-proces-kabinetsformatie-en-evaluatie>. Naar deze stukken wordt in deze scriptie verkort verwezen met 'Woo-stukken kabinetsformatie'. Steeds is daarbij het documentnummer aangegeven, dat per document op de eerste pagina linksboven is weergegeven, alsmede het paginanummer van het pdf-bestand. N.B.: de data op de inventarislijst komen niet in alle gevallen overeen met de daadwerkelijke opsteldata van de documenten.

# Bijlagen

1. Bepalingen uit hoofdstuk 11 van het RvOTK
2. Werkafspraken / overeenkomsten van de verkenner in de afgelopen kabinetsformaties:<sup>540</sup>
  - a. Schippers
  - b. Jorritsma & Ollongren (bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 6)
  - c. Van Ark & Koolmees (bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 8)
  - d. Van Strien (bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 1)
  - e. Plasterk (bijlage bij *Kamerstukken II 2023/24*, 36471, nr. 2)
3. Uitgewerkt verslag vergadering van de Commissie voor de Werkwijze d.d. 30 mei 2023
4. Besluit op Woo-verzoek d.d. 2 november 2023

---

<sup>540</sup> Met verkenner Henk Kamp werden in 2012 geen werkafspraken gemaakt. De evaluatie van deze formatie maakt niet duidelijk hoe hij zijn opdracht kreeg. Deze staat wel vermeld in zijn eindverslag: *Kamerstukken II 2012/13*, 33410, nr. 1, p. 2.



## **Bepalingen uit hoofdstuk 11 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer**

### ***Hoofdstuk 11. De kabinetsformatie***

In werking getreden op 26 oktober 2023

#### **Artikel 11.1. Aanwijzing van kabinets(in)formateurs**

1. De Kamer beraadslaagt na aanvang van een nieuwe zitting zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk na een week, over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de vergadering wordt bereikt, besluit de Kamer daarover zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering.
2. De Kamer stelt bij de aanwijzing van de informateurs of formateurs een termijn vast, waarbinnen de uit te voeren opdracht moet zijn afgerond. De termijn kan niet worden verlengd.
3. Indien een informatieopdracht binnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
4. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht binnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, teruggeven, of zij niet binnen die termijn hun opdracht hebben afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave onderscheidenlijk na de dag van het verstrijken van de termijn een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs of formateurs aan.
5. De aanwijzing van een informateur of formateur vindt plaats onder toepassing van de artikelen 8.25 tot en met 8.30.
6. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met vijfde lid is dan van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de termijn, bedoeld in het tweede lid, ten hoogste drie weken kan bedragen.

#### **Artikel 11.2. Inlichtingen over kabinetsformatie**

De Kamer kan de informateurs en formateurs tijdens de uitvoering van en na afronding van hun opdracht uitnodigen om inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie.

### **Artikel 11.3. Controversiële onderwerpen**

1. Na een tussentijdse val van het kabinet, een koninklijk besluit tot ontbinding van de Kamer, of verkiezingen voor de Kamer, kan de Kamer op schriftelijk voorstel van een commissie of van een of meer leden besluiten om een of meer onderwerpen controversieel te verklaren.
2. Indien een onderwerp controversieel is verklaard, wordt de behandeling daarvan uitgesteld totdat een nieuw kabinet is aangetreden of de Kamer tussentijds anders besluit.

## Overeenkomst tussen verkenner Schippers en de Kamervoorzitter (2017)

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 aanbieding 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

## Overeenkomst tussen de verkenners Jorritsma en Ollongren en de Kamervoorzitter (2021)



**Tweede Kamer**  
DER STATEN-GENERAAL

KABINETSFORMATIE 2021

De Voorzitter van de Tweede Kamer, mevrouw K. Arib, is met mevrouw A. Jorritsma-Lebbink en mevrouw K.H. Ollongren op donderdag 18 maart 2021 het volgende overeengekomen.

Mevrouw Jorritsma-Lebbink en mevrouw Ollongren aanvaarden het verzoek om als 'verkenner' op te treden. De verkenners voeren gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoeken welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen.

De verkenners brengen op 30 maart 2021 verslag uit van hun bevindingen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Dit verslag kan worden betrokken bij de voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van (in)formateur(s) dat voorzien is op 31 maart 2021.

### Verslaglegging

Er zullen analytische verslagen worden opgesteld van de gesprekken die worden gevoerd.

Deze zullen als bijlagen worden toegevoegd aan het openbaar te maken verslag.

De adviezen die de fracties schriftelijk aanbieden aan de verkenner vormen ook onderdeel van het verslag.

### 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 Algemene Zaken bij de Kamer gedetacheerde staf.
- Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar en exclusief bestemd voor de verkenner en de staf.
- Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit de Kamerorganisatie als vanuit het ministerie van Algemene Zaken, beschikbaar.

### Informatiepositie Kamer

- De Tweede 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 van de Tweede Kamer, die moet kunnen beoordelen hoe de Kamer geïnformeerd moet worden.
- De aanbieding van het rapport van de verkenner wordt op 30 maart 2021 aangeboden aan de Voorzitter. Deze aanbieding wordt begeleid vanuit de Tweede Kamer. Het rapport wordt direct na de aanbieding naar alle Leden gezonden en openbaar gemaakt.

Den Haag, 18 maart 2021

A. Jorritsma-Lebbink

K.H. Ollongren

K. Arib  
Voorzitter Tweede Kamer  
der Staten-Generaal

## Overeenkomst tussen de verkenners Van Ark en Koolmees en de Kamervoorzitter (2021)



**Tweede Kamer**  
DER STATEN-GENERAAL

KABINETSFORMATIE 2021

De Voorzitter van de Tweede Kamer, mevrouw K. Arib, is met mevrouw T. van Ark en de heer W. Koolmees op donderdag 25 maart 2021 het volgende overeengekomen.

Mevrouw Van Ark en de heer Koolmees aanvaarden het verzoek om als 'verkenner' op te treden. De verkenners voeren gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoeken welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen. De verkenners brengen op 2021 verslag uit van hun bevindingen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Dit verslag kan worden betrokken bij de voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van (in)formateur(s) dat voorzien is op 2021.

### Verslaglegging

Er zullen analytische verslagen worden opgesteld van de gesprekken die worden gevoerd.

Deze zullen als bijlagen worden toegevoegd aan het openbaar te maken verslag.

De adviezen die de fracties schriftelijk aanbieden aan de verkenner vormen ook onderdeel van het verslag.

### 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 Algemene Zaken bij de Kamer gedetacheerde staf.
- Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar en exclusief bestemd voor de verkenner en de staf.
- Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit de Kamerorganisatie als vanuit het ministerie van Algemene Zaken, beschikbaar.

### Informatiepositie Kamer

- De Tweede 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 van de Tweede Kamer, die moet kunnen beoordelen hoe de Kamer geïnformeerd moet worden.
- De aanbieding van het rapport van de verkenner wordt op 2021 aangeboden aan de Voorzitter. Deze aanbieding wordt begeleid vanuit de Tweede Kamer. Het rapport wordt direct na de aanbieding naar alle Leden gezonden en openbaar gemaakt.

Den Haag, 25 maart 2021

T. van Ark

W. Koolmees

K. Arib  
Voorzitter Tweede Kamer  
der Staten-Generaal

## Overeenkomst tussen verkenner Van Strien en de Kamervoorzitter (2023)



**Tweede Kamer**  
DER STATEN-GENERAAL

**KABINETSFORMATIE 2023**

De Voorzitter van de Tweede Kamer, mevrouw V.A. Bergkamp, is met de heer G.A. van Strien op vrijdag 24 november 2023 het volgende overeengekomen.

De heer Van Strien aanvaardt het verzoek om als verkenner op te treden. De verkenner voert gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoekt welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen.

De taken van de verkenner zijn:

1. Inventariseren hoe de beoogde fractievoorzitters de verkiezingsuitslag interpreteren;
2. De richting nagaan die de beoogd fractievoorzitters in de kabinetsformatie zouden willen volgen;
3. De mogelijkheden verkennen die zij zien voor politieke samenwerking in een te vormen kabinet;
4. Nagaan uit welke politieke groepering of groeperingen de informateur(s) zouden moeten komen en welke kandidaten in aanmerking zouden komen.

De verkenner brengt op 5 december 2023 verslag uit van zijn bevindingen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Dit verslag kan worden betrokken bij de voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van (in)formateur(s) dat voorzien is op 7 december 2023.

### Verslaglegging

Er zullen verslagen worden opgesteld van de gesprekken die worden gevoerd. De geaccordeerde verslagen zullen als bijlagen worden toegevoegd aan het openbaar te maken verslag.

De adviezen die de fracties schriftelijk aanbieden aan de verkenner vormen ook onderdeel van het verslag.

### Uitvoering werkzaamheden en ondersteuning

- De werkzaamheden worden verricht in het gebouw van de Tweede Kamer.
- Inhoudelijke ondersteuning wordt per direct geleverd vanuit het Bureau ondersteuning kabinetsformatie.
- Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar en exclusief bestemd voor de verkenner en de staf.
- Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit de Kamerorganisatie als vanuit het ministerie van Algemene Zaken, beschikbaar.

### Informatiepositie Kamer

- De Tweede 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 van de Tweede Kamer, die moet kunnen beoordelen hoe de Kamer geïnformeerd moet worden.



Tweede Kamer  
DER STATEN-GENERAAL

KABINETSFORMATIE 2023

- Het rapport van de verkenner wordt op 5 december 2023 aangeboden aan de Voorzitter. Deze aanbieding wordt begeleid vanuit de Tweede Kamer. Het rapport wordt direct na de aanbieding naar alle Leden gezonden en openbaar gemaakt.

Den Haag, 24 november 2023

G.A. van Strien

V.A. Bergkamp  
Voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal



## Overeenkomst tussen verkenner Plasterk en de Kamervoorzitter (2023)



De Voorzitter van de Tweede Kamer, mevrouw V.A. Bergkamp, is met de heer R.H.A. Plasterk op dinsdag 28 november 2023 het volgende overeengekomen.

De heer Plasterk aanvaardt het verzoek om als verkenner op te treden. De verkenner voert gesprekken met de vertegenwoordigers van de fracties en onderzoekt welke coalitiemogelijkheden er op basis van de verkiezingsuitslag op draagvlak kunnen rekenen.

De taken van de verkenner zijn:

1. Inventariseren hoe de beoogde fractievoorzitters de verkiezingsuitslag interpreteren;
2. De richting nagaan die de beoogd fractievoorzitters in de kabinetsformatie zouden willen volgen;
3. De mogelijkheden verkennen die zij zien voor politieke samenwerking in een te vormen kabinet;
4. Nagaan uit welke politieke groepering of groeperingen de informateur(s) zouden moeten komen en welke kandidaten in aanmerking zouden komen.

De verkenner brengt op 5 december 2023 verslag uit van zijn bevindingen aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. Dit verslag kan worden betrokken bij de voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag en de aanwijzing van (in)formateur(s) dat voorzien is op 7 december 2023.

### Verslaglegging

Er zullen verslagen worden opgesteld van de gesprekken die worden gevoerd. De geaccordeerde verslagen zullen als bijlagen worden toegevoegd aan het openbaar te maken verslag.

De adviezen die de fracties schriftelijk aanbieden aan de verkenner vormen ook onderdeel van het verslag.

### Uitvoering werkzaamheden en ondersteuning

- De werkzaamheden worden verricht in het gebouw van de Tweede Kamer.
- Inhoudelijke ondersteuning wordt per direct geleverd vanuit het Bureau ondersteuning kabinetsformatie.
- Kantoorruimtes zijn per direct beschikbaar en exclusief bestemd voor de verkenner en de staf.
- Facilitaire ondersteuning is ook direct, zowel vanuit de Kamerorganisatie als vanuit het ministerie van Algemene Zaken, beschikbaar.

### Informatiepositie Kamer

- De Tweede 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 van de Tweede Kamer, die moet kunnen beoordelen hoe de Kamer geïnformeerd moet worden.





Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

KABINETSFORMATIE 2023

- Het rapport van de verkenner wordt op 5 december 2023 aangeboden aan de Voorzitter. Deze aanbieding wordt begeleid vanuit de Tweede Kamer. Het rapport wordt direct na de aanbieding naar alle Leden gezonden en openbaar gemaakt.

Den Haag, 28 november 2023

  
R.H.A. Plasterk

  
V.A. Bergkamp  
Voorzitter Tweede Kamer der Staten-Generaal

## **Uitgewerkt verslag van de vergadering van de Commissie voor de Werkwijze d.d. 30 mei 2023**

### **Fragment uit de vergadering van de Commissie voor de Werkwijze (CWW) van 30 mei 2023**

*Verslag opgesteld door de auteur van deze scriptie, vanwege het ontbreken van een officieel verslag, op basis van de opname van de vergadering geplaatst op Debat Gemist<sup>541</sup>*

**Voorzitter: Bergkamp**

**Griffier: Goorden**

Aanwezig: Bergkamp, Dassen, Inge van Dijk, Ephraim, Leijten, Michon-Derkzen, Omtzigt, Pouw-Verweij, Van der Plas, Sneller en Van der Staaij, alsmede de heer Hamilton, Griffier Tweede Kamer.

*Mevrouw Pouw-Verweij heeft de vergadering tijdens dit agendapunt verlaten, de heer Dassen is daarna aangeschoven.*

[VOORAFGAAND DEEL VAN DE VERGADERING]

#### **4. Initiatiefvoorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van termijnen van opdrachten van (in)formateurs**

**De voorzitter:**

Dan gaan we nu naar de agendapunten die nog open lagen. Daar ga ik even naar toe en dat is als eerste... Even kijken, ja zeker. Klopt. Agendapunt twee: dat is het voorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van termijnen van opdrachten van (in)formateurs. We hebben de nota ontvangen. We hebben ook geconstateerd dat het voorstel gewijzigd is, waardoor... Nieuw. Ik probeer me een beetje diplomatiek uit te drukken, waardoor het idee zou zijn om verder de mogelijkheid te geven aan de leden om schriftelijke vragen te stellen en om een inbrengdatum vast te stellen, van bijvoorbeeld twee weken. Dat zou het idee zijn. Kunnen de leden zich daarin vinden?

De heer **Sneller** (D66):

Ja, daar kan ik me vinden. Maar mag het misschien iets meer dan twee weken zijn? Ook in samenhang met de behandeling zo meteen van hoe we met de kabinetsformatie doorgaan. Maar een van de ideeën voor een gesprek met de evaluatiecommissie kan wel bijdragen aan de vragen die we zouden hebben voor de initiatiefnemers.

**De voorzitter:**

Ik zie dat de heer Omtzigt er... Zullen we drie weken dan hanteren? Ja?

---

<sup>541</sup> Te raadplegen via <https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/vergadering-commissie-voor-de-werkwijze-6>.

De heer **Omtzigt** (Lid Omtzigt):

Laten we het gewoon even zo meteen vaststellen, nadat we na die bijeenkomst vastgesteld hebben. Ik snap wat hier gevraagd wordt, maar ik heb hier... - dank dat u zich diplomatiek probeert uit te drukken - ik heb hier geprobeerd rekening te houden met de vragen die vroegen: 'Wilt u dit heroverwegen?' Dus dat hebben we geprobeerd te doen, maar de volgende keer zullen we het wat sneller beantwoorden.

**De voorzitter:**

Maar bij dit punt: eerst vijf doen? Ja? Dan gaan we dat gewoon ook weer doen, zo flexibel zijn we in dezen. Dan gaan we naar agendapunt vijf.

## **5. Eindrapport Evaluatie van de kabinetsformatie 2021/22**

**De voorzitter:**

Dat is het eindrapport Evaluatie van de kabinetsformatie 2021. We hebben dit rapport in opdracht, natuurlijk, van uw Kamer gedaan. En daarmee willen wij het heel graag doorgeleiden, zeg maar. Nou ja, dat hebben we als Presidium gedaan naar de Commissie voor de werkwijze. Dat hebben we trouwens ook met de andere rapporten van de evaluaties gedaan. Het idee zou zijn – dat is in ieder geval het voorstel – om een gesprek te hebben met de commissie die de evaluatie van de formatie heeft gedaan, de mogelijkheid te hebben om eventueel nog vragen te stellen, het vervolgens door te geleiden naar de Kamer voor een debat. Vervolgens dan, zeg maar, de mogelijkheid te hebben om ook in te gaan op het voorstel van de heer Omtzigt. En verder hebben we ook in het Presidium afgesproken dat als het gaat over de verkenningsfase, naar aanleiding van de uitvoering van de motie van onder anderen de heer Segers, om dat voorstel ook ter hand te nemen. Dat zou in ieder geval het voorstel zijn zoals we dat bedacht hebben. Zullen we even het rondje afgaan, is dat handig, even? Ja, mevrouw Van der Plas. Mevrouw Pauw-Verweij. De heer Omtzigt. Nee? De heer Ephraïm. Nee. Mevrouw Leijten.

Mevrouw **Leijten** (SP):

Voorzitter. De formatie begon met het debat over 'functie elders' en we hebben na deze evaluatie nog steeds geen antwoord op wie dat nou opschreef. En dat is mij, eerlijk gezegd, wel heel erg tegengevallen. Want er is met iedereen gesproken over deze situatie, en (nu) wordt er met geen woord over gerept. Het is toch wel een rare situatie geweest, want dat waren informateurs die in opdracht van de Kamer dus blijkbaar met elkaar goedvonden om op een papier te schrijven dat een gekozen volksvertegenwoordiger een functie elders moest krijgen. En dat is in ieder geval iets wat ik graag opgehelderd zou willen hebben van de evaluatiecommissie. Tweede punt is dat ik denk dat het het beste is om het over te hevelen naar de commissie Binnenlandse Zaken. Daar komen heel vaak allerlei zaken langs. Die kunnen een onderzoeksprogramma doen. Die kunnen rapporteurs instellen. Die kunnen daar ook kijken naar: 'hoe kunnen we dit soort debatten goed voeren?' Dit is niet een werkwijzedebat, denk ik, maar gewoon echt een politiek debat. En dan is zo'n gesprek daarin prima, uiteraard. En om dan te kijken of wij naar aanleiding van wat de evaluatiecommissie adviseert ook

debatten moeten gaan houden, dat moeten we denk ik dan zelf overwegen. Wat mij betreft kunnen we dus het gesprek wel voeren, maar ik zou het overhevelen naar de commissie Binnenlandse Zaken. Dat lijkt mij de meest natuurlijke plek om dit verder te behandelen.

**De voorzitter:**

Twee opmerkingen daarover. Als het gaat over het vraagstuk 'functie elders', is het altijd nog steeds vrij gênant om dat in aanwezigheid te doen van de heer Omtzigt, maar het is volgens mij... Volgens mij vindt u dat zelf...

De heer **Omtzigt** (Lid Omtzigt):

Het is ook vrij gênant om het zonder mij te doen, dus wat dat betreft... kiest u maar!

**De voorzitter:**

Het is sowieso gênant dat het...

Mevrouw **Leijten** (SP):

Voorzitter, het is gênant dat het is gebeurd. Het had u kunnen zijn, het had mevrouw Van der Plas kunnen zijn, het had mevrouw Van Dijk kunnen zijn. Het is gênant dat het is gebeurd...

**De voorzitter:**

Nee, maar dat...

Mevrouw **Leijten** (SP):

...en het is vooral gênant dat er nog geen antwoord op is.

**De voorzitter:**

Vindt u het heel erg? Ik wilde ook net uitdrukken dat het überhaupt gênant is, daar geen twijfel over. De evaluatiecommissie heeft niet de specifieke opdracht meegekregen om dat te onderzoeken. Natuurlijk kan de commissie, zeg maar, eventuele vragen beantwoorden, maar het is niet onderdeel geweest van de onderzoeksopdracht, die overigens ook gedeeld is. Het tweede, u zegt: doorgeleiden naar de commissie Binnenlandse Zaken. Dat is twee keer besproken in de commissie Binnenlandse Zaken en daar was toen geen meerderheid voor. Dus vandaar ook dat wij het nu met elkaar bespreken. De heer Sneller.

De heer **Sneller** (D66):

Een aantal verschillende punten. Het lijkt me heel goed om die evaluatiecommissie te spreken en dan kunnen ook dit soort vragen volgens mij aan de orde komen. Maar ik heb ook nog wel wat vragen over de aanbevelingen. Ik denk dat het ook richting hen netjes is. Het lijkt me goed, wat mevrouw Leijten zegt, om daarna pas te besluiten hoe we het behandelen, ook vanwege de samenloop met een ander voorstel wat t.z.t. toch plenair behandeld zal worden. En ik zou daar ook wel behoefte aan hebben. Het Presidium heeft het nu doorgeleid en tegelijkertijd gaat het een aantal keer ook over: wat is nou de regierol, dat er iets van een reactie van het Presidium komt en het gaat ook over de constitutionele vraag of het een formatiewet moet zijn of het Reglement van Orde? Een aantal dingen

die ook de constitutionele kant raken van het kabinet, dus met respect voor hun eigen positie in het geheel, toch goed, denk ik, om dat te vragen voordat we zo'n debat gaan hebben. En dan, inderdaad, lijkt het me goed om daarna te kijken wat dan de beste plek is voor zo'n debat. Want om daar nou weer een heel plenair debat over te hebben, extra, in plaats van... of bovenop het initiatiefvoorstel behandelen, daar heb ik op dit moment niet zoveel behoefte aan. Dus tegen die achtergrond kunnen we dan ook kijken of er dan inderdaad een commissiedebat, als dat ongemakkelijk is in de Werkwijze, dat we dat binnen Binnenlandse Zaken doen en met wie we dat dan voeren – want er worden een aantal mensen ook in geïnterviewd, zoals de Kamervoorzitter, over wat betekent het nou voor de regierol die de Kamervoorzitter moet vervullen – of dat we dat juist met het kabinet willen doen. Maar dat weten we denk ik ook beter als we die gesprekken gevoerd hebben.

**De voorzitter:**

Ja... Kijk. Even ingaan op de vraag. U zegt eigenlijk: laten we eerst dat gesprek hebben met de evaluatiecommissie. We zullen straks eens concluderen met elkaar, maar dat kan natuurlijk gepland worden. Ik wilde wel nog een keer aangeven dat het twee keer besproken is in de commissie Binnenlandse Zaken en dat er geen meerderheid was om het via die commissie te laten lopen.

Mevrouw **Leijten** (SP):

(Buiten de microfoon) ...een andere commissie.

**De voorzitter:**

Ik bedoel: daar kan ik ook even niks aan doen, mevrouw Leijten, dat het twee keer daar besproken is met die uitkomst. En vandaar dus dat het hier ter sprake ligt.

Mevrouw **Leijten** (SP):

Voorzitter, als u mij toestaat. Dat was daar een verzoek aan de commissie Binnenlandse Zaken om het Presidium te verzoeken het rapport over te hevelen naar Binnenlandse Zaken. Daar was toen geen meerderheid voor. Dit is een andere commissie, dus hier kunnen wij wel degelijk besluiten om te zeggen: Binnenlandse Zaken, behandelen jullie het maar. De argumenten toen waren namelijk: we wachten even af waar het Presidium mee komt. Dit moment dus. Dus het is niet voor altijd afgewezen.

**De voorzitter:**

Nee, u kunt altijd advies uitbrengen richting Presidium. Dat is het doel van deze commissie, om advies te geven naar het Presidium.

Mevrouw **Leijten** (SP):

Nee, nee, dat is niet wat ik zeg.

De heer **Sneller** (D66):

Maar misschien mag ik even...

**De voorzitter:**

Ik zit even te kijken waar dit nou weer zit, zeg maar.

De heer **Sneller** (D66):

Waar het voor mij zit: als wij besluiten dat het goed is om er een keer een commissiedebat over te hebben, maar dat het niet plenair moet gaan, dan hebben we in deze commissie slechte ervaringen met het voeren van procedurevergaderingen die een debataspect krijgen. En dan vraag ik aan de voorzitter die hier nu zit om na te denken over welke vorm dat dan binnen deze commissie zou kunnen krijgen. En wat we ook niet doen, hier, is bijvoorbeeld leden van het kabinet uitnodigen. En als we dat doen – ik zeg niet dat we tot die conclusie komen, maar stel dat we tot die conclusie komen – hoe gaan we er dan binnen deze commissie mee om als we dat wel zouden willen doen? Dat lijkt me nou goed om alvast over na te denken, procedureel, zodat we als we dit besluit gaan nemen, we die informatie ook hebben.

**De voorzitter:**

Ja, en even over de vraag over het... Ik ga kijken of ik hem zo helemaal snap. Maar, in ieder geval, mevrouw Leijten geeft aan dat dat het bevestigt wat zij volgens mij ook net aangaf. Dus ik ga even kijken of ik dat voor mezelf kan concretiseren. Als het gaat over de regievraag, werk ik aan een voorstel om te kijken van hoe die verkenningfase, wat voor aanpassing er mogelijk is in het Reglement van Orde in opdracht van, zeg maar, Presidium, als voorstel. Dus als het gaat over: wat is de rol van de voorzitter in die verkenningfase – dus even los van het initiatief van de heer Omtzigt – is dat ook een initiatief waar nu ook, zeg maar, ambtelijk aan gewerkt wordt, ook naar aanleiding van de motie die daarover is ingediend.

De heer **Sneller** (D66):

Dan twee vervolgvragen. Eén: we hebben net een notitie besproken van het Presidium: “wij gaan geen moties meer uitwerken”. Dit is een motie-Segers die over een verkenningfase gaat. Die gaat het Presidium dan wel uitwerken, maar dan neem ik aan dat dat het gevoel van de meerderheid van het Presidium is wat daar op magische wijze dezelfde uitspraak heeft gedaan.

**De voorzitter:**

Exact.

De heer **Sneller** (D66):

En de andere. Ik vind het wel heel ongemakkelijk dat als het Presidium komt met iets over de verkenningfase, terwijl hier staat aanbeveling 4: voer een debat over de betekenis van het voeren van regie. En dan komt het Presidium apart nog met een ander voorstel, terwijl wij onze mening moeten gaan vormen over die evaluatiecommissie. Dan snap ik de samenloop tussen die twee punten niet helemaal.

**De voorzitter:**

Ja, het is goed om het daarover te hebben, de samenloop van al die verschillende initiatieven die er zijn. Ja, kom ik zo op neer. De heer Van der Staaij.

De heer **Van der Staaij** (SGP):

Ja, ik vind, nogmaals, bij Binnenlandse Zaken kan ook, maar ik vond zelf wel het voordeel en het aantrekkelijke van het voorstel wat gedaan is, dat je hoe dan ook erover komt te spreken in een plenair debat naar aanleiding van de Reglement van Orde-wijzigingen. Dus dat je juist meer de samenhang kan hebben tussen... Heb het dan ook plenair iets breder erover en dan doe je ook wel recht aan... We hebben nu een aantal evaluaties gehad. We hebben ook ooit plenaire debatten gehad waarmee het Reglement van Orde gewijzigd is. Nu gaat het over hoe pakt dat uit, dus... Eerlijk gezegd vond ik het wel een charmant voorstel om het wel ook op deze manier gecombineerd plenair te behandelen.

**De voorzitter:**

Ja, mevrouw Michon-Derkzen, wacht even. Nee, we gaan nu even door en dan gaan we straks terug. Mevrouw Michon-Derkzen.

Mevrouw **Michon-Derkzen** (VVD):

Ik hoop dat ik de boel weer een beetje bij elkaar kan krijgen. Ik denk dat het belangrijk is dat we vandaag vooral een goed procesvoorstel overeenkomen, omdat we... Dit is geen licht werk. Dit is een uitgebreide evaluatie. Daarom vind ik het ook heel verstandig om met die evaluatiecommissie in gesprek te gaan. Daar komen punten uit, vervolgens inspireert dat ook ons voor de aanpassing van het Reglement van Orde waar we het straks over gaan hebben. En ik vind ook dat er een reactie moet komen op de hele evaluatie. En dan kan je dus afvragen: van wie komt die reactie dan? Die moet sowieso óók komen van de Voorzitter, want dat is degene die ons proces als Kamerleden leidt. Dus als u dat al dan niet doet in combinatie met het Presidium of in afstemming, dat vind ik allemaal prima, maar in ieder geval met u. En ik kan me heel goed voorstellen dat de minister van Binnenlandse Zaken in haar rol als de hoeder van onze constitutionele rechtsstaat daar ook een advies over geeft. Ik zie het ook meer in die zin, zoals wij ook initiatiefwetsvoorstellen behandelen. Dan heb je een adviesfunctie van het kabinet. Ik vind dat we die drie dingen moeten aflopen. Dus een gesprek met die evaluatiecommissie, een standpunt, een reactie op de evaluatie van de Voorzitter. En een, ja, eigenlijk een soort expertmening, zou ik bijna willen zeggen – ik weet niet of jullie dat zo bezigen – van de minister van Binnenlandse Zaken. En dat hele pakket ligt dan voor voor een debat. Ik denk ook dat we t.z.t. moeten bekijken of dat logischerwijs in een debat zit van Binnenlandse Zaken – die hebben het volgens mij heel vaak met elkaar ook over verkiezingen – of dat we dat apart plenair doen, maar ik vind oprecht dat we dit netjes en zorgvuldig moeten doen en dat we dus de eerste stappen moeten nemen en dan met elkaar hier moeten zeggen als we dat hebben gedaan, dan kijken we wat geëigend is. En ik ben het met de heer Sneller eens dat deze commissie zeg maar zo hier, zo met elkaar... We noemen ons vandaag ook een procedurevergadering. Ja, dus dat is niet, vind ik, geen gremium om een debat te houden. Dus dan moeten we plenair gaan, zoals we dat ook met de Raming doen, of Binnenlandse Zaken. Maar dat zou ik eerlijk gezegd... Volgens mij is dat ook niet per se noodzakelijk om daar vandaag over te besluiten. Ik vind dat we hier over de eerste stappen moeten besluiten en dan kijken we daarna wat een geëigend, laten we zeggen, een geëigende landing is.

**De voorzitter:**

Dank. Mevrouw Inge van Dijk.

Mevrouw **Inge van Dijk** (CDA):

Ik voel ook wel iets voor die reactie, alleen ik zou het dan wel graag parallel willen. Dus niet alles achter elkaar. Omdat ik bang ben dat we dan zo ver achterin de tijd schieten dat het bijna geen zin meer heeft om debat te voeren.

**De voorzitter:**

Ik stel voor, gehoord hebbende een ieder, dat we in ieder geval een gesprek gaan organiseren met de evaluatiecommissie. Volgens mij hebben een aantal leden gezegd dat ze daarop prijs stellen, anderen hebben geen bezwaar tegen dat we dat gaan doen. Dat we vervolgens met elkaar ook een procesvoorstel gaan bespreken, gehoord hebbende alle mixen en variaties die ik vandaag gehoord heb en dat we dat dan met elkaar bespreken als Commissie voor de Werkwijze. Is dat een idee? Ja? Ik kijk even naar iedereen... – ja, ik zie het wel, maar ik kijk even eerst naar links of dat het geval is. Ja, de heer Omtzigt.

De heer **Omtzigt** (Lid Omtzigt):

Ik heb het gevoel dat hier twee dingen door elkaar lopen.

Mevrouw **Leijten** (SP):

(buiten de microfoon) Het is gewoon echt een politiek debat.

**De voorzitter:**

Mevrouw Leijten zegt: ‘Het is gewoon een politiek debat.’ Maar dan moet ze mij ook even helpen met wie dan het debat gevoerd moet worden. Want dat... Sorry, meneer Omtzigt, mevrouw Leijten zegt iets buiten de microfoon, maar ik hecht er toch wel waarde aan ook om haar visie daar even op te horen. Als het een politiek debat is... Kijk, want het gaat ook over onze werkwijze. Ik zeg maar even: die verkenningsfase is gewoon onze werkwijze en ik vind ook dat ik daar ook echt wel ook een visie moet aangeven, waarvan natuurlijk uiteindelijk de Kamer besluit of ze het daar of niet mee eens zijn. Zo werken die dingen. Maar mevrouw Leijten zegt: ‘Het is ook een politiek debat’, ze heeft ook het concrete onderwerp daarover ook gehanteerd. Maar met wie zou dat debat dan moeten zijn?

Mevrouw **Leijten** (SP):

Ja, voorzitter, dat kunnen we, zoals mevrouw Michon-Derkzen ook zei, best nog nader bekijken, maar zeker ook met elkaar. En dan onder leiding van de Voorzitter, met wellicht een andere voorzitter ertussen. Ik weet het niet precies. Maar het is niet zomaar “de Voorzitter schrijft een voorstel en schiet het maar af of wijzig het maar”. Het gaat over de formatie, het gaat over iets, het gaat over keuzes die we moeten maken. De aanbevelingscommissie doet best wel inhoudelijke dingen als het gaat over transparantie. Daar moeten we het met elkaar over hebben. Zijn we het daar over eens of niet? Leggen we dat naast ons neer? En als dan de Voorzitter zegt – ja, u zegt: ‘Wij gaan in het Presidium al werken aan Reglement van orde-dingen’, nee. Gaat te hard. En ik ben het tegelijkertijd het eens met wat mevrouw Van Dijk zegt: we moeten ook niet allerlei dingen gevolgtijdelijk gaan doen, want dan lopen we misschien uit de tijd. Ik ben het ook eens met wat de heer Sneller zegt: ja, moet dat dan allemaal plenair? We kunnen misschien ook voorbereidend een commissiedebat hebben of op een andere manier. Het moet wel plenair als het Werkwijze wordt. Ik weet ook hoe het najaar eruit ziet, Voorzitter, met de planning, met alle begrotingen en wanneer krijgen we dat dan? En dat allemaal



wetende: het is geen management, het is politiek. Dus geef ook de Kamer de mogelijkheid om er politiek van te maken en mijn idee was dat je dat goed zou kunnen doen als je het bij Binnenlandse Zaken zou leggen. Dan blijft het nog ingewikkeld, want hoe doen we dat dan met de regering? Zeker, maar met de Raming kunnen we dat ook en dat ligt ook bij Binnenlandse Zaken.

**De voorzitter:**

Ja. Maar volgens mij zitten wij...

Mevrouw **Leijten** (SP):

Dus dat was reden daarvoor, dat is twee keer inderdaad weggehouden in afwachting tot hier en hier wordt het dan weer wegge...

**De voorzitter:**

Ja, nee, nee.

Mevrouw **Leijten** (SP):

Dat irriteert mij heel sterk, want het is echt politiek inhoudelijk, wel echt, wat er ligt, hoor. Het is niet zomaar een Reglement van Orde aanpassen.

**De voorzitter:**

Een paar dingen daarover. Dat deel ik helemaal. Dus als het gaat over die verkenningsfase, dan is dat echt iets wat ons proces is, waarvan ik ook zeg: daar kan ik zeg maar echt wel een visie aan geven. Maar heel veel andere onderwerpen zijn héél erg politiek. Dat deel ik helemaal. Als het gaat over het hebben van deadlines in een formatie of noem het allemaal op. Dat zijn echt grote politieke onderwerpen, waar ook het debat over gevoerd moet worden. Volgens mij is er nog een discussie waar dat debat gevoerd moet worden en met wie, maar dat deel ik. Dus daar zit echt geen licht tussen, tussen ons daarin. Laat ik de heer Omtzigt nog even het woord geven, in ieder geval dan afconcluderen: een uitnodiging met de evaluatiecommissie, vervolgens gaan we een procesvoorstel met elkaar bespreken met alle zaken die nu gezegd zijn. De heer Omtzigt.

De heer **Omtzigt** (Lid Omtzigt):

Ja, dit was voor mij overigens wel een buitengewoon ongemakkelijk debat en ik merk ook een groot ongemak om hierover te praten, zeg ik maar even persoonlijk. Ik ga dat gesprek graag aan, maar ik zou graag een debat willen voorstellen waarbij iemand anders het voorzit. Waar ook van tevoren nagedacht is over of ik nu wel beschermd wordt in de Kamer. En die vraag leg ik maar bij de Voorzitter neer. Ik heb me buitengewoon onbeschermd gevoeld, maandenlang. Dat was bij het debat van 1 april. En het was nog erger, zeg ik tegen de collega's, bij het debat van 29 april. Waar u met z'n allen 15 uur over mij gesproken heeft en... (zucht) niemand heeft het ooit gedaan. En ik moest hier ook weer tot het laatst wachten. Niemand heeft het ooit gedaan, maar ik heb me er buitengewoon ongemakkelijk bij gevoeld. En hoe daar nu even weer politiek overheen gegaan wordt en dat ik er nooit achter kom wat er gebeurd is. Ja, jongens, ik weet niet of ik erop zit te wachten. Kan ook zijn dat ik 'm gewoon smeer die dag. Dat ik gewoon zeg van: jongens, als jullie het zo doen, dan niet. Ik doe hier geloof ik als enige een inhoudelijk voorstel hoe die kabinetsformatie volgende keer vlot te trekken. Ik hoop dat dat ook eens een keer gezien wordt. Ik vind het echt gênant. En ik hoop ook dat

het voorstel dat terugkomt daar ook rekening mee houdt. Want jongens, echt. Ik... Nou ja, laat maar. Zullen... Ik denk dat het dat het prettig zou zijn om een debat te hebben waarbij de huidige Kamervoorzitter niet degene is die het debat voorziet. En de reden waarom ik dat denk, is dat de verkenningsfase sowieso voorgezeten zal worden door de huidige Kamervoorzitter. Het is namelijk het ongemak dat we moeten praten wat we in die verkenningsfase doen – die duurt nu sowieso dertien dagen, dus de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen wordt pas vastgesteld dertien dagen na de dag van stemming. Dat betekent dat er twee processen parallel lopen na de volgende verkiezingen. Het ene proces van wie wil de Kamervoorzitter worden, waarbij het heel goed mogelijk is dat de huidige Kamervoorzitter zegt: ik ben weer kandidaat, volste recht. En aan de andere kant loopt er een verkenningsproces. Nou, het debat daarover voorzitten is buitengewoon gecompliceerd, omdat die dingen door elkaar gaan lopen. Want de verkiezingscampagne gaat door elkaar lopen en de keuzes die daar gemaakt worden. En al probeert de Voorzitter – en dat gaat ze doen – het 100% zuiver te doen: er zullen insinuaties komen van, is dit de zuivere keuze? En ik vind dat we dat heel goed moeten wegen. En ik denk dat, vanuit die optiek, het gewenst zou zijn om een debat of gesprek te hebben dat niet voorgezeten wordt, want anders loopt dat door elkaar en krijg en vliegen we elkaar, denk ik, te snel in de haren. En ik vind het prima om het even terug te leggen bij het Presidium om daar een voorstel voor te doen. Maar dat is de reden waarom ik denk dat het, dat op zich een commissiedebat of een ander debat hier wenselijk kan zijn.

Dan twee dingen. Ik denk dat er in het debat twee dingen door elkaar gaan lopen. Ik denk dat door elkaar gaat lopen: terugkijken en hoe moet volgende formatie eruit zien? En ik weet voor mezelf niet hoe we dat uit elkaar moeten trekken. Maar het zou handig zijn om de eerste vraag beantwoord te hebben voor je over de tweede gaat praten. Want als die twee een hele dag door elkaar gaan lopen, dan komt de hitte hier zodanig op het debat te staan, dat ik niet weet of we met de optimale uitkomst richting de volgende formatie komen. En zo'n formatieproces is wel buitengewoon belangrijk en kon ook wel eens op een andere manier buitengewoon gecompliceerd worden volgende keer. Nou, daar vraag ik enige wijsheid op hoe we hier met z'n allen te werk gaan.

**De voorzitter:**

Laat ik afspreken dat we deze facetten ook proberen te verwerken in het procesvoorstel. Maar uiteindelijk, heb ik ook net aangegeven, is het belangrijk dat wij ons ook senang voelen bij, nou ja, het voorstel dat we hier bespreken over de verschillende ingrediënten. Ik vind op zich de toevoeging van terugkijken, vooruitkijken... Die splitsing vind ik een hele relevante. Hoewel je het natuurlijk ook niet met een schaarje kan knippen, want we willen een aantal dingen anders, terugkijkend, hè, dus. Maar goed, we gaan plannen. Ehm, ja, nog iets?

Mevrouw **Leijten** (SP):

Ja, voorzitter, ik blijf zitten met... U zegt: 'we' gaan een planning maken. Maar u bedoelt met 'we' het Presidium. En ik blijf dat... Kijk, u vindt misschien Binnenlandse Zaken niet de beste plek. Dan gaan we naar Buitenlandse Zaken of Europese Zaken, het maakt me niet uit, maar ik vind dat ergens dus ongemakkelijk.

**De voorzitter:**

Maar het gaat eerlijk gezegd...

Mevrouw **Leijten** (SP):

Dus neem dat dan in ieder geval ook mee, dat het Presidium zich dit toe-eigent. Dat vind ik echt ongemakkelijk.

**De voorzitter:**

Ja, maar ik hoor ook een aantal leden die zich wel konden vinden in het voorstel wat er lag, dus dat wil ik ook de ruimte geven. Maar er zijn ook een aantal kritische noten geuit. Dat neem ik mee terug. We komen met een procesvoorstel en dat bespreken we vervolgens hier in de Commissie voor de Werkwijze. Ja? En dan kijken we hoe we er zo goed mogelijk met elkaar uit komen.

[VERVOLG VAN DE VERGADERING]

## Besluit op Woo-verzoek d.d. 2 november 2023



# Tweede Kamer

DER STATEN-GENERAAL

aan De heer F. van Hout

Per e-mail: [REDACTED]

Postbus 20018  
2500 EA Den Haag

**Woo-loket**  
Bezuidenhoutseweg 67  
2594 AC 's-Gravenhage

verzendsdatum 2 november 2023  
betreft Besluit op Woo-verzoek over proces kabinetsformatie en evaluatie

ons kenmerk W2023020  
uw kenmerk -

pagina 1/6  
bijlagen -

Geachte heer Van Hout,

Op 3 augustus 2023 heeft u per e-mail een verzoek om informatie bij ons ingediend op grond van de Wet open overheid (hierna: Woo). In uw Woo-verzoek vraagt u om documenten die betrekking hebben op het proces van de kabinetsformatie en de daarvan onderdeel uitmakende verkenningsfase.

Ik citeer hieronder de afzonderlijke aangelegenheden waarop uw verzoek betrekking heeft.

1. documenten inhoudende de procedurele scenario's / het stappenplan voor de eerste acht dagen tussen de verkiezingen en het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag, ten behoeve van de formatie van 2012 zijn opgesteld door de toenmalige Kamervoorzitter, mevrouw. G.A.M. Verbeet en de toenmalige Griffier;
2. de naar aanleiding van de evaluatie van de kabinetsformatie 2012 gewijzigde versie(s) van het onder 1 genoemde document;
3. het in aanloop naar de formatie van 2017 gewijzigde draaiboek / stappenplan, met vermoedelijk als titel "Memo Kabinetsformatie; stappenplan", door toenmalig Kamervoorzitter Arib op 27 juni 2016 aan het Presidium verzonden en besproken op 6 juli 2016;
4. alle nadien gewijzigde versies van het onder 3 bedoelde draaiboek / stappenplan / memo, met in het bijzonder:
  - de gedane aanpassingen in aanloop naar de kabinetsformatie van 2021;
  - eventueel gedane aanpassingen na afloop van de kabinetsformatie van 2021 en naar aanleiding van de evaluatie van deze formatie;



datum 2 november 2023  
 betreft Besluit op Woo-verzoek over proces kabinetsformatie en evaluatie  
 ons kenmerk W2023020

- de huidige versies;
  - eventuele (concept)versies met wijzigingen ten behoeven van de aanstaande kabinetsformatie na de verkiezingen op 22 november 2023;
5. de stafnotitie 'Behandelvoorstel evaluatie kabinetsformatie 2021' van 17 mei 2023, met als kenmerk 2023Z08735;
  6. alle andere documenten met betrekking tot (voorstellen voor) de behandeling van de evaluatie van de kabinetsformatie 2021 en het voeren van een debat over de kabinetsformatie, de regierol van de Kamer en/of de verkenningfase, in het bijzonder documenten die zijn aangesteld of aangepast:
    - naar aanleiding van de vergadering van de Commissie voor de Werkwijze op 30 mei 2023;
    - naar aanleiding van het rondetafelgesprek met de onderzoekers d.d. 13 juni 2023;
    - naar aanleiding van de hoorzitting met de oud-verkenners Jorritsma en Ollongren en oud-Kamervoorzitter Arib d.d. 3 juli 2023; en
    - in aanloop naar en/of na het debat over de ontstane politieke situatie op 10 juli 2023;
  7. documenten met betrekking op voorstellen of vaststelling van de behandelingswijze van de motie-Segers c.s., 35 778, nr. 16;
  8. documenten met betrekking op de uitwerking van de motie-Segers c.s., waaronder in elk geval het (concept)voorstel voor aanpassing van het Reglement van Orde, genoemd door Kamervoorzitter Bergkamp in de vergadering van de Commissie voor de Werkwijze van 30 mei 2023;
  9. indien aanwezig, documenten van ná 30 mei 2023 met betrekking op voorstellen voor of vaststelling van de behandelingswijze van het initiatiefvoorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van termijnen voor de opdrachten van (in)formateur(s) (35 980).

Het (initiële) verzoek gaat over de periode 2 mei 2011 tot en met 3 augustus 2023.

#### **Besluit**

Ik heb besloten om:

- 17 documenten geheel openbaar te maken;
- 56 documenten gedeeltelijk openbaar te maken;
- 7 documenten niet openbaar te maken.

Onder het kopje "Overwegingen" leest u waarom de documenten gedeeltelijk of in het geheel niet openbaar worden gemaakt.



datum 2 november 2023  
betreft Besluit op Woo-verzoek over proces kabinetsformatie en evaluatie  
ons kenmerk W2023020

### **Verloop van de behandeling van het Woo-verzoek**

Per e-mail van 3 augustus 2023 hebben wij u laten weten dat wij uw Woo-verzoek hebben ontvangen en dat wij uw Woo-verzoek in behandeling nemen.

Op 9 augustus 2023 is er telefonisch contact met u geweest. In dit gesprek is het Woo-verzoek met u doorgenomen.

Per e-mail van 31 augustus 2023 hebben wij u laten weten dat wij de beslistermijn met twee weken hebben verlengd (artikel 4.4, tweede lid, van de Woo).

Op 14 september 2023 hebben wij u per e-mail laten weten dat het niet lukt om binnen de beslistermijn een besluit te nemen. In deze e-mail is gevraagd of u akkoord bent met 1 november 2023 als nieuwe termijn. U bent hiermee op 21 september 2023 akkoord gegaan.

Op 22 september 2023 heeft u per e-mail gevraagd of het mogelijk is uw Woo-verzoek aan te vullen. Het gaat om een beperkte aanvulling, namelijk de wijzigingen die na 3 augustus 2023 zijn doorgevoerd onder punt 8 van het Woo-verzoek.

Per e-mail van 26 september 2023 hebben wij u laten weten deze aanvulling mee te nemen in de besluitvorming op uw Woo-verzoek.

Op 19 oktober 2023 heeft u geïnformeerd naar de stand van zaken van uw Woo-verzoek en gevraagd of het haalbaar is om binnen de afgesproken termijn (1 november 2023) een besluit te nemen. Wij hebben u laten weten uiterlijk 1 november 2023 te beslissen op uw Woo-verzoek.

### **Documenten**

Bij de behandeling van uw verzoek hebben wij in totaal 109 documenten aangetroffen. Na het ontdebelen bleven er 86 documenten ter beoordeling over.

Op de lijst ontbreekt een aantal documentnummers. Dit zijn documentnummers die aanvankelijk zijn toegekend aan de documenten die daarna dubbel bleken, omdat zij zowel door afzenders als ontvangers zijn aangeleverd of steeds terugkeren door het doorsturen daarvan of meesturen bij het beantwoorden ervan. Omdat de dubbele documenten uit de set en van de inventarislijst zijn gehaald, ontbreken de aan deze documenten toegekende documentnummers.

Op de inventarislijst ziet u de aangetroffen documenten. Deze bestaan met name uit ambtelijke berichten, stafnotities, oplegnotities, verslagen, memo's, draaiboek en stappenplan.



datum 2 november 2023  
 betreft Besluit op Woo-verzoek over proces kabinetsformatie en evaluatie  
 ons kenmerk W2023020

Verder zijn er enkele uitgewisselde concepten ten aanzien van de (evaluatie van) de kabinetsformatie en over het Reglement van Orde aangetroffen.

Reeds openbare documenten (artikel 4.5, tweede lid, van de Woo)

De documentnummers 33, 36, 43, 48 en 67 zijn al openbaar. Op basis van de Woo hoeven wij informatie die al op een andere manier toegankelijk is voor publiek niet te verstrekken. Op de inventarislijst hebben we vermeld waar u deze al openbare informatie kunt vinden. Ik maak deze informatie niet nog een keer openbaar.

In de documenten met nummers 1, 12, 13, 26, 27, 34 en 65 zitten delen van documenten die al openbaar zijn. Ten behoeve van de leesbaarheid van het document worden deze delen toch verstrekt.

Informatie buiten de reikwijdte Woo-verzoek (artikel 4.1, vierde lid, van de Woo)

Een aantal documenten bevat deels ook informatie die geen betrekking heeft op de aangelegenheid waarover u informatie wenst te ontvangen. Deze informatie valt buiten de reikwijdte van uw Woo-verzoek en daarom is deze informatie gelakt. Op de documenten is dit aangegeven met 'brw'.

**Zienswijzen**

Bij de openbaarmaking van de documenten zijn belanghebbenden betrokken. Wij hebben deze partijen gevraagd om hun zienswijzen te geven op het openbaar maken van de documenten (artikel 4:8, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb).

Belanghebbenden hebben aangegeven geen bedenkingen te hebben tegen openbaarmaking.

**Wijze van openbaarmaking**

U ontvangt de openbaar te maken documenten per e-mail. Daarnaast publiceren wij de documenten op [www.tweedekamer.nl/contact-en-bezoek/wet-open-overheid-woo/woo-besluiten](http://www.tweedekamer.nl/contact-en-bezoek/wet-open-overheid-woo/woo-besluiten).

**Overwegingen**

Erbiediging persoonlijke levenssfeer (artikel 5.1, tweede lid, onder e, van de Woo)

In het Woo-dossier zitten documenten die informatie bevatten over de persoonlijke levenssfeer van ambtenaren. Deze informatie bestaat uit namen, e-mailadressen, telefoonnummers en functienamen. Openbaarmaking kan inbreuk maken op hun persoonlijke levenssfeer. We maken deze informatie niet openbaar, omdat het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van deze personen zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarheid van deze informatie. Op de inventarislijst zijn



datum 2 november 2023  
betreft Besluit op Woo-verzoek over proces kabinetsformatie en evaluatie

ons kenmerk W2023020

de documenten, waarin informatie over de persoonlijke levenssfeer uitgezonderd wordt van openbaarmaking, aangeduid met '5.1.2e'.

De namen van personen die vanwege hun functie in de openbaarheid treden of in het verleden in de openbaarheid zijn getreden, zijn leesbaar gelaten.

#### Interne postbussen (artikel 5.1, tweede lid, onder i, van de Woo)

In enkele documenten staan interne e-mailadressen. Dit communicatiemiddel is niet bedoeld voor derden, maar slechts voor intern gebruik. Openbaarmaking kan ertoe leiden dat iedereen gebruik kan maken van dit communicatiemiddel, waardoor het doel voor het gebruiken van dit communicatiemiddel verstoord zou worden. Daarom is deze informatie gelakt met de aanduiding '5.1.2i'.

#### Intern beraad; persoonlijke beleidsopvatting (artikel 5.2, eerste lid, van de Woo)

Uitgangspunt van de Woo is dat overheidsinformatie openbaar is. Dit geldt in principe ook voor documenten opgesteld voor intern beraad. Intern beraad is het overleg tussen ambtenaren binnen een bestuursorgaan, of binnen een kring van bestuursorganen die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor een bestuurlijke aangelegenheid. Documenten die bestemd zijn voor intern beraad kunnen persoonlijke beleidsopvattingen bevatten.

De documenten met nummers 30, 50, 70, 72, 74, 76 en 79 zijn concepten met daarbij (soms) suggesties. Dit zijn klassieke voorbeelden van persoonlijke beleidsopvattingen. De concepten bestaan, voor zover deze afwijken van een definitief bericht en derhalve niet reeds openbaar zijn, uit persoonlijke beleidsopvattingen. Het is van belang dat de betrokken medewerkers, zonder vrees voor openbaarmaking, in vrijheid hun opvattingen tijdens intern overleg kunnen uiten en van gedachten kunnen wisselen over de inhoud en de wijze van communiceren. Daarbij komt dat uitsluitend definitieve berichten die daadwerkelijk zijn uitgegaan, ertoe doen. In het belang van een eenduidige en zorgvuldige communicatie moet voorkomen worden dat (publieke) discussie kan ontstaan over eerdere concepten van berichten en daarbij geuite voorstellen of suggesties. De betreffende concepten maak ik daarom geheel niet openbaar.

Ook in de e-mail met documentnummer 71 zijn tekstvoorstellen gedaan, die als (bijdrage aan een) concept moeten worden beschouwd. Met uitzondering van deze tekstvoorstellen (en persoonsgegevens) wordt deze e-mail openbaar gemaakt.

Op grond van artikel 5.2 lid 2 Woo kan ik besluiten om wel informatie over persoonlijke beleidsopvattingen openbaar te maken als ik dat in het belang acht van een goede en democratische bestuursvoering. Deze informatie wordt dan gegeven in een vorm die niet herleidbaar is naar de persoon die de opvatting heeft geuit (geanonimiseerde vorm), tenzij degene die de opvatting heeft geuit of zich erachter heeft gesteld ermee heeft ingestemd dat de informatie wel in tot herleidbare vorm wordt verstrekt.

pagina 5/6





datum 2 november 2023  
 betreft Besluit op Woo-verzoek over proces kabinetsformatie en evaluatie  
 ons kenmerk W2023020

Vanwege de aard van de aangelegenheid waarop uw verzoek betrekking heeft, acht ik het in dit geval niet in het belang van een goede democratische bestuursvoering om van de bevoegdheid van artikel 5.2 lid 2 Woo gebruik te maken. In dat kader is van belang dat ook bij andere (toekomstig) intern beraad over gelijkbare aangelegenheden gewaarborgd moet zijn dat eenieder zich tijdens dat beraad vrij voelt zijn opvattingen (schriftelijk) te uiten en te delen. Dit is voor een zorgvuldige besluitvorming en taakuitoefening vereist.

#### Vragen

Heeft u vragen over dit besluit of de behandeling van dit Woo-verzoek, dan kunt u contact opnemen met de Woo-coördinator via het e-mailadres [woo@tweedekamer.nl](mailto:woo@tweedekamer.nl).

Met vriendelijke groet,  
 Tweede Kamer der Staten-Generaal  
 Namens deze,

  
 mr. G.J.A. Hamilton  
 waarnemend Griffier Tweede Kamer der Staten-Generaal

*Deze brief is een besluit op grond van de Algemene wet bestuursrecht. U kunt tegen dit besluit bezwaar maken. U moet dan binnen zes weken na de verzenddatum van deze brief een bezwaarschrift indienen. Met het bezwaar kunt u het besluit aanvechten. U moet het bezwaarschrift richten aan de Tweede Kamer, t.a.v. Juridische Zaken, Postbus 20018, 2500 EA Den Haag. U kunt het ook e-mailen naar [woo@tweedekamer.nl](mailto:woo@tweedekamer.nl). In het bezwaarschrift moet in ieder geval staan:*

- a. de naam en het adres van de indiener;*
- b. de dagtekening en de handtekening\*;*
- c. een omschrijving van ons besluit. U kunt ook een kopie van het besluit meesturen; en*
- d. de redenen waarom u het niet eens bent met het besluit.*

*\*Als u het bezwaarschrift digitaal verstuurt, moet u het bezwaarschrift ook ondertekenen. U kunt het bezwaarschrift met handtekening inscannen en versturen naar [woo@tweedekamer.nl](mailto:woo@tweedekamer.nl).*

