



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De verkenningsfase in de kabinetsformatie: regels versus ruimte

Geertjes, G.J.A.; Hout, F.J.C. van

Citation

Geertjes, G. J. A., & Hout, F. J. C. van. (2023). De verkenningsfase in de kabinetsformatie: regels versus ruimte. *Nederlands Juristenblad*, 98(38), 3294-3302. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3677073>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3677073>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De verkenningsfase in de kabinetsformatie

Regels versus ruimte

Gert Jan Geertjes & Florian van Hout¹

Na de vorige, nogal moeizaam verlopen kabinetsformatieprocedure hebben een evaluatiecommissie, de Tweede Kamervoorzitter en de Raad van State zich uitgelaten over eventuele mogelijkheden tot verbetering van deze procedure. Na de aanwijzing door de Tweede Kamer van Gomp van Strien (PVV) als eerste verkenner op 24 november 2023 in de huidige kabinetsformatie blijven over de verkenningsfase in ieder geval nog twee zaken onopgehelderd. In de eerste plaats is de precieze definitie van de verkenningsfase ongewis. Er zou geen ruimte zijn voor een 'inhoudelijke' aanpak, maar wat betekent dat? Ook de aangestipte mogelijkheid om de positie van de verkenner te reglementeren is nauwelijks uitgewerkt. In dit artikel wordt de verkenningsfase in het formatieproces ontrafeld en worden suggesties gedaan om de rol van de verkenner duidelijker af te bakenen.

1. Inleiding

Over de kabinetsformatie van 2021/22 viel, wie zich er ook over uitliet, weinig positiefs te horen. Hoewel klagen over het verloop van kabinetsformaties geen recent fenomeen is,² was er in 2021/22 toch meer aan de hand. Op 25 maart 2021, slechts acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen, werd de foto van verkenner Kajsja Ollongren (D66) met haar aantekeningen genomen die de sfeer in de formatie definitief in negatieve zin deed omslaan. De inmiddels beroemde woorden 'Positie Omtzigt, functie elders' die op die aantekeningen te zien waren, deden bij nader inzien bij de Tweede Kamer twijfel rijzen over zowel de benoeming van Ollongren en haar medeverkenner Annemarie Jorritsma (VVD) als de 'inhoudelijke' wijze waarop zij hun taak als verkenner invulden. Verder staat vast dat Ollongren en Jorritsma door alle commotie over dit incident, net als overigens hun opvolgers Tamara van Ark (VVD) en Wouter Koolmees (D66), geen eindverslag meer hebben opgeleverd.

Tel daarbij op de verstoorde politieke verhoudingen als gevolg van het daaropvolgende Tweede Kamerdebat van 1 april 2021 én de lange duur van deze formatie en duidelijk wordt dat vele betrokkenen er veel aan gelegen is om bij toekomstige kabinetsformaties de gang van zaken van '2021/22' zonder meer te voorkomen.³ Niet alleen een evaluatiecommissie,⁴ maar ook de Tweede Kamervoorzitter⁵ en de Afdeling advisering van de Raad van State⁶ hebben hierover dit jaar hun licht laten schijnen. Op 18 oktober 2023 heeft de Tweede Kamer vervolgens een debat gevoerd over de inrichting van de verken-

Vele betrokkenen is er veel aan gelegen om bij toekomstige kabinetsformaties de gang van zaken van '2021/22' zonder meer te voorkomen

ningsfase, deels naar aanleiding van deze stukken.

Ondanks de grote aandacht voor de verkenningsfase binnen en buiten de Tweede Kamer blijven in elk geval twee zaken onopgehelderd. In de eerste plaats is de precieze definitie van de verkenningsfase ongewis. Hoewel in de eerdergenoemde publicaties wordt benadrukt dat in deze fase geen ruimte is voor een 'inhoudelijke' aanpak, blijft onduidelijk wat dat betekent. In de tweede plaats wordt in deze stukken de mogelijkheid aangestipt om de positie van de verkenner te reglementeren, maar waarom en in welke gevallen reglementering al dan niet zinvol kan zijn wordt niet uitgebreid of zelfs helemaal niet behandeld. Beide vragen raken aan de kern van de verhouding tussen het staatsrecht en de formatie. Hoewel staatsrechtelijke regels aan politici de nodige ruimte moeten bieden om hun eigen strategie in de formatie te bepalen, is het niet mogelijk om die regels volledig weg te denken uit de formatieprocedure. Vooral tijdens de eerste, verkennende,

fase van de kabinetsformatie moet namelijk een gelijk speelveld voor alle Tweede Kamerfracties worden gewaarborgd. Dit gebeurt door middel van conventies: informele regels die ruimte voor afwijking laten voor zover alle betrokkenen daarmee instemmen.⁷ De verhouding tussen ruimte en regels moet zoveel mogelijk in balans zijn.

In onze bijdrage verkennen wij aan de hand van de eerdergenoemde publicaties wat op dit moment hierover te zeggen valt. De opbouw is als volgt. Na een korte bespreking van de relevantie van het staatsrecht voor de inrichting van de kabinetsformatieprocedure (par. 2), doen wij een poging de positie van de verkenner en de verkenningfase preciezer te definiëren (par. 3) en op basis daarvan vast te stellen in hoeverre nadere reglementering van die fase toegevoegde waarde heeft (par. 4). Wij sluiten af met een kort slotwoord (par. 5).

2. De kabinetsformatie en het staatsrecht

Als na de Tweede Kamerverkiezingen de verkiezingsuitslag in grote lijnen vaststaat, kan de kabinetsformatie van start gaan. Sinds 2012 vindt de vorming van een nieuw kabinet plaats onder regie van de Tweede Kamer. De formatieprocedure bestaat uit drie fasen met elk een eigen doelstelling, waarbij een fase ten einde komt als het doel daarvan is bereikt.⁸

De formatie begint met de *verkenning*fase die erop is gericht om de partijen bij elkaar te brengen die met elkaar willen onderhandelen over eventuele samenwerking in een coalitie. Op de dag na de verkiezingen,⁹ dus nog dertien dagen vóór de installatie van de nieuwe Twee-

de Kamer,¹⁰ wordt hiertoe een verkenner aangewezen in een besloten bijeenkomst van alle beoogde nieuwe fractievoorzitters in de Tweede Kamer onder leiding van de 'oude' Tweede Kamervoorzitter.

De verkenner voert gesprekken met alle beoogde voorzitters van de nieuwe Tweede Kamerfracties en eventueel een aantal verdiepende gesprekken met een beperkt aantal fractievoorzitters.¹¹ Op basis van die gesprekken hoort de verkenner, zoals in 2012 en 2017 ook gebeurde, verslag uit te brengen van zijn werkzaamheden aan de (oude) Tweede Kamervoorzitter. Dit verslag kan de nieuwe Tweede Kamer direct na haar installatie helpen bij de voorbereiding van het debat dat zij conform artikel 11.1 lid 1 Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) binnen een week na haar installatie zal moeten voeren over de verkiezingsuitslag en over zowel de aanwijzing als de opdracht van de (in)formateur(s). Dit debat zal tussen de veertiende (het moment van de installatie van de Tweede Kamer) en de eenentwintigste dag (een week na de installatie) na de Tweede Kamerverkiezingen moeten plaatsvinden. De *verkenning*fase is echter pas afgerond als een aantal partijen daadwerkelijk bereid blijkt te zijn om met elkaar te onderhandelen over samenwerking in een coalitie. De *verkenning*fase is momenteel dus niet onlosmakelijk verbonden met de periode waarin een verkenner zijn of haar werkzaamheden uitvoert.

Zodra duidelijk is welke partijen bereid zijn om met elkaar te onderhandelen over de vorming van een nieuwe coalitie, breekt de *construerende* of *informatief*fase aan. In die fase wordt onderzocht of deze partijen daadwerkelijk overeenstemming kunnen vinden over het sluiten van een regeerakkoord. Het is zeker niet vanzelfsprekend dat de aanvang van deze tweede fase in één keer tot succes leidt: als de onderhandelingen niet leiden tot het sluiten van een nieuw regeerakkoord, wordt de *verkenning*fase hervat waarin opnieuw onderzoek wordt gedaan naar een andere combinatie van partijen die mogelijk een coalitie willen vormen. Als in deze tweede fase eenmaal overeenstemming over de inhoud van een regeerakkoord is bereikt, breekt de *formatief*fase aan waarin de ministers en staatssecretarissen van het nieuwe kabinet worden aangezocht. In die fase vindt ook de benoeming en beëdiging

De formatieprocedure bestaat uit drie fasen met elk een eigen doelstelling, waarbij een fase ten einde komt als het doel daarvan is bereikt

Auteurs

1. Mr. dr. G.J.A. Geertjes is universitair docent staatsrecht aan de Universiteit Leiden. F.J.C. van Hout LLB is onderwijs- en onderzoeksmedewerker en masterstudent staats- en bestuursrecht aan diezelfde universiteit. Hij schrijft momenteel zijn master-scriptie over reglementering van de verkenningfase. Deze bijdrage is afgesloten op 27 november 2023.

Noten

2. C.C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002* (oratie Nijmegen), Den Haag: Sdu 2003, p. 7.
3. Het debat in de Tweede Kamer van 18 oktober 2023 had dan ook de veelzeggende

de titel 'Gang van zaken tijdens de verkenningfase [sic] in de formatie van 2021 en hoe deze in de toekomst te voorkomen'. *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, items 12 (eerste termijn) en 14 (tweede termijn).
4. C.C. van Baalen, P.P.T. Bovend'Eert, A.C.M.W. van Kessel & M.J.W. van Twist, *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22. Rapport*, Nijmegen: Centrum voor Parlementaire Geschiedenis 21 februari 2023, bijlage bij *Kamerstukken II* 2022/23, 35788, nr. 210.

5. Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 22 september 2023, *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 222.

6. Afdeling adviserend van de Raad van State, voorlichting over de huidige verkenningfase in de huidige kabinetsformatie

van 12 oktober 2023, kenmerk W01.23.00306/I, *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 224.

7. G.J.A. Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss. Leiden), Zutphen: Uitgeverij Paris 2021, p. 532-534.

8. Geertjes 2021, p. 532. De Tweede Kamer heeft het belang van de verdeling van de kabinetsformatie in deze drie fasen onderstreep met de aanneming van de motie-Klaver/Sneller (*Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 229) op 24 oktober 2023, tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/pleenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A07118.

9. Tweede Kamervoorzitter Bergkamp (D66) heeft tijdens het Tweede Kamerdebat van

18 oktober voorgesteld om bij de aankomende formatie één dag rust te nemen na de verkiezingen en pas de dag daarna tot de selectie van de verkenner over te gaan. Zie *Handelingen II* 2023/24, nr. 14, item 12, p. 29. Aan dit voorstel is inmiddels uitvoering gegeven: Van Strien is inderdaad twee dagen na de verkiezingen, op 24 november 2023, als eerste verkenner aangewezen.

10. Sinds 1 januari 2023 volgt dit uit artikel C 1 van de Kieswet. Bij de formaties van 2012 en 2017 was het moment van de installatie van de nieuwe Tweede Kamer nog vastgesteld op de achtste dag na de Tweede Kamerverkiezingen.

11. In 2012, 2017 en 2021 voerde(n) de verkenner(s) tevens gesprekken met de voorzitter van de Eerste Kamer.



24 november 2023, Tweede Kamervoorzitter Vera Bergkamp ontvangt verkenner Gom van Strien. Van Strien legde op 27 november echter zijn taak per direct neer na berichtgeving waarin zijn integriteit in twijfel werd getrokken © Robin Utrecht/ANP/HH

van de nieuwe bewindspersonen plaats. Na het uitspreken van de regeringsverklaring en het daaropvolgende debat in de Tweede Kamer komt de kabinetsformatieprocedure definitief ten einde.

Het verloop van de kabinetsformatie wordt, afgezien van enkele voor de formatiefase relevante normen,¹² niet rechtstreeks door het staatsrecht genormeerd. In de kern is het een proces van machtsvorming dat is gericht op het kweken van vertrouwen tussen politici, dat zou moeten leiden tot de politieke wil om samen te werken in een coalitie.¹³ Een dergelijk ongrijpbaar proces laat zich niet alleen sturen door staatsrechtelijke regels. Wel gelden er twee constitutionele normen die bepalen wat het *resultaat* van de formatie moet zijn. De eerste betreft het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging (artikel 53 lid 1 Grondwet) op basis waarvan alle Tweede Kamerzetels worden verdeeld over alle partijen die bij de

verkiezingen ten minste de kiesdeler (1 uit 150 van het totaal uitgebrachte stemmen) behalen. De tweede is de ongeschreven vertrouwensregel op grond waarvan bewindspersonen hun ontslag dienen aan te bieden als de Kamer er blijk van geeft geen vertrouwen meer in hen te hebben. Uit beide regels tezamen valt op te maken dat na de Tweede Kamerverkiezingen coalitievorming noodzakelijk is (het is immers onwaarschijnlijk dat één partij de absolute meerderheid van de stemmen haalt) en dat die coalitie in ieder geval zal moeten kunnen rekenen op de steun van een meerderheid van de Tweede Kamer.¹⁴

Hoewel er geen harde staatsrechtelijke normen zijn over de precieze kabinetsformatieprocedure, gelden daarin wel normatieve uitgangspunten. Uit het bestaan van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging volgt immers dat iedere stem in beginsel even zwaar

De uitgangspunten van respectievelijk de bescherming van minderheden en het gelijk speelveld hebben geleid tot de vorming van in ieder geval twee conventies met betrekking tot de verkenningfase

weegt en dat er ook ruimte in het parlement is voor kleine fracties en dus voor minderheden. Voor de inrichting van de formatieprocedure betekent dit in de eerste plaats dat iedere partij een gelijkwaardige kans moet krijgen – naar rato van de op die partij uitgebrachte stemmen – om een plaats te bemachtigen aan de onderhandelingsstafel voor de vorming van een nieuw kabinet. De ontslagvraag van de ministers en staatssecretarissen van het zittende kabinet voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen, conform de conventie van 1922,¹⁵ markeert het bestaan van dit gelijk speelveld: of een partij nu deel uitmaakte van de coalitie of niet, zij krijgt weer precies dezelfde kans als iedere andere partij om aan een kabinet te kunnen deelnemen. Voor de Tweede Kamerverkiezingen begint elke partij immers weer op nul zetels. In de tweede plaats moet iedere partij die ten minste één zetel heeft behaald in de Kamer de gelegenheid krijgen om zich tegenover een onafhankelijke procesbegeleider uit te kunnen spreken over de verkiezingsuitslag en de volgens haar wenselijke voortgang van de formatieprocedure. Deze twee uitgangspunten van respectievelijk de bescherming van minderheden en het gelijk speelveld hebben geleid tot de vorming van in ieder geval twee conventies met betrekking tot de verkenningfase. In de eerste plaats betreft dit de regel dat de verkenner (of de informateur)¹⁶ in de verkenningfase *alle* (beoogde) fractievoorzitters moet consulteren over de verkiezingsuitslag.¹⁷ In de tweede plaats is dat de zogeheten ‘conventie van 1977’¹⁸ op basis waarvan de partij met de meeste stemmen een voorrecht voor de verkenner mag doen.¹⁹

Dit betekent dat staatsrechtelijke normen vooral van belang zijn voor de verkenningfase waarin mogelijke coalitiepartners bij elkaar worden gebracht. Daarvoor is een

gelijk speelveld vereist, hetgeen impliceert dat in deze fase minder ruimte is weggelegd voor de bespreking van politiek-beleidsmatige vragen. Als mogelijke coalitiepartners zich bereid hebben verklaard om met elkaar te onderhandelen over de vorming van een kabinet dat kan rekenen op een Kamermeerderheid, is de verkenningfase voorbij. Vanaf dat moment speelt de eis van een gelijk speelveld, naarmate het formatieproces verder vordert, een steeds minder belangrijke rol.²⁰ De partijen die met elkaar gaan onderhandelen over coalitiesamenwerking in de construerende fase moeten het dan immers primair *onderling* eens kunnen worden over die eventuele samenwerking. Steun of zelfs maar betrokkenheid van *alle* leden van de Tweede Kamer bij die onderhandelingen is daarvoor niet nodig.²¹

3. De reikwijdte van de verkenningfase

De vaststelling dat van de drie fasen van de kabinetsformatie de verkenningfase nog het meest wordt beïnvloed door het staatsrecht, helpt bij de beantwoording van de vraag wat die fase nu eigenlijk inhoudt. Zij is gericht op het waarborgen van een gelijk speelveld tussen alle partijen die voldoende stemmen hebben behaald voor het verkrijgen van een zetel in de Tweede Kamer. Op 1 april 2021 bracht de Tweede Kamer dit al tot uitdrukking door de motie-Van der Staaij/Segers aan te nemen.²² Volgens deze motie dient in de verkenningfase ‘de grootst mogelijke zorgvuldigheid’ betracht te worden ‘om het vertrouwen niet al bij voorbaat te schaden’. Daarom zou het begin van de formatie, zo vervolgt de motie, onder leiding moeten staan ‘van personen die door hun functie en/of hun persoonlijkheid wat verder af staan van het politieke strijdgevoel’.

12. Het betreft art. 43, 46 lid 1, art. 48 en 49 Grondwet. Deze artikelen bevatten voorschriften over de benoeming, het ontslag en de beëdiging van bewindspersonen. Wij laten deze artikelen verder buiten beschouwing.

13. *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 3.

14. Dat betekent overigens niet per definitie dat de vertrouwensregel dwingt tot de vorming van een meerderheidskabinet. Het is ook denkbaar dat er een meerderheidscoalitie wordt gevormd (die kan rekenen op de steun van een Kamermeerderheid) zonder dat alle partijen ministers leveren aan dat kabinet (in dat geval is sprake van een minderheidskabinet, zoals het kabinet-Rutte

I (2010-2012).

15. Zie nader over die conventie Geertjes 2021, p. 418-427.

16. Wij komen in par. 3 nog terug op het fenomeen van een informateur die opereert in de verkenningfase.

17. Dat zijn niet de enige conventies die ten aanzien van de verkenningfase kunnen worden onderscheiden. Zie nader Geertjes 2021, p. 550-554.

18. Sinds 1977 geldt het uitgangspunt dat de partij die (naar verwachting) de meeste zetels bij de Tweede Kamerverkiezingen behaalt, het initiatief mag nemen bij de kabinetsformatie. Tot 2012 mocht de grootste Tweede Kamerfractie de eerste informateur leveren, na die tijd leverde zij de (eer-

ste) verkenner. Zie nader Geertjes 2021, p. 563-564. De Tweede Kamer bevestigde het bestaan van dit uitgangspunt door de motie-Klaver/Sneller (*Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 229) aan te nemen op 24 oktober 2023 (tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A07118).

19. In 2021 benoemde de Tweede Kamer twee verkenners: één die is voorgedragen door de grootste partij (VVD) en één die is voorgedragen door de grootste winnaar van de verkiezingen (D66). Dat gebeurde echter wel na voorafgaand overleg tussen deze beide partijen, dus de afwijking van deze regel heeft wel plaatsgevonden met instemming van de VVD. In zoverre heeft

de formatie van 2021/22 dus niet geleid tot een verandering van de gedachte dat de grootste partij na de verkiezingen het initiatief in de formatie krijgt.

20. Uiteraard behoudens de mogelijkheid dat de onderhandelende partijen er niet in slagen overeenstemming te vinden over eventuele samenwerking in een coalitie. In dat geval vangt de verkenningfase weer aan en dan wint ook de eis van een gelijk speelveld weer aan belang.

21. *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 44-45.

22. *Handelingen II* 2020/21, nr. 64, item 6, p. 1. Zie voor de tekst van de motie *Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 17.

Met deze motie bracht de Kamer tot uitdrukking dat de verkenningfase in 2021 'te groot' was geworden.²³ Achteraf bezien klonk regelmatig het verwijt dat deze fase te veel was gaan lijken op de construerende fase: de verkenner hielden zich eigenlijk al bezig, zo stelde bijvoorbeeld Klaver (GL) in zijn bijdrage aan het Tweede Kamerdebat van 18 oktober, met de inhoudelijke onderhandelingen voor het nieuwe kabinet. Voor een verkenner is het echter nog niet zo makkelijk om zich in het geheel niet over inhoudelijke thema's uit te spreken, omdat, zoals Klaver en Sneller (D66) ook al opmerkten in het genoemde Kamerdebat, inhoudelijke overwegingen natuurlijk wel meespelen bij de coalitievoorkeuren van de diverse partijen.²⁴

Dat is een reëel probleem dat niet zomaar kan worden opgelost. De Tweede Kamer heeft weliswaar de regie over de formatie, maar treedt zelden als een eenheid op.²⁵

Voor een verkenner is het echter nog niet zo makkelijk om zich in het geheel niet over inhoudelijke thema's uit te spreken

Het initiatief ten aanzien van de voordracht van de verkenner ligt uiteindelijk primair bij de grootste fractie van de Tweede Kamer. Het is niet denkbeeldig dat zij zich daarbij ook laat leiden door haar eigen partijpolitieke belangen. Tegen die achtergrond is het ook beter te begrijpen dat de formatie van 2021/22 aanving met de aanwijzing van twee verkenner. De aanwijzing van Jorritsma en Ollongren als verkenner kon destijds, aldus toenmalig Kamervoorzitter Arib (PvdA), rekenen 'op breed draagvlak' van de beoogde fractievoorzitters in de Tweede Kamer.²⁶ In het besloten overleg hierover heeft, voor zover wij kunnen nagaan, alleen Eerdmans (JA21) daartegen bezwaar aangetekend.²⁷

In zijn voorlichting brengt de Raad van State twee opties naar voren om dit bezwaar te ondervangen. Een van die twee opties is om voortaan de verkenningstaak te koppelen aan een vast ambt. Volgens de Raad heeft deze mogelijkheid als voordeel dat er dan geen discussie meer hoeft plaats te vinden over de benoemingsprocedure en over wie tot verkenner wordt benoemd.²⁸ Op die manier zou het gelijk speelveld tussen alle Kamerfracties worden gewaarborgd. De regierol van de Kamer blijft, aldus de Raad, intact als de Kamer zelf besluit om voortaan een vaste procedure te volgen. De Raad noemt drie mogelijke ambten die volgens hem daarvoor het meest in aanmerking komen: de Eerste Kamervoorzitter, de Tweede Kamervoorzitter en de vicepresident van de Raad van State.²⁹

Hoewel er beslist iets te zeggen valt voor de suggestie om de verkenningfase bij een vast ambt te beleggen, heeft zij vooral meerwaarde als een (ruime) meerderheid van de Tweede Kamer zich daarin kan vinden. Het is dan ook aan de Tweede Kamer om expliciet een afweging te maken over het volgens haar meest geschikte ambt voor

de verkenningstaak. Uit het debat van 18 oktober 2023 bleek echter dat de Tweede Kamer niet wezenlijk iets voelde voor een van de drie door de Raad genoemde opties. Tijdens het debat spraken de Tweede Kamerfracties van BBB, CDA, CU en SGP weliswaar expliciet een voorkeur uit voor de verbinding van de verkenningfase aan een vast ambt, maar dat zou dan de koning moeten zijn.³⁰ Ironisch genoeg koos de Raad van State ervoor om een eventuele rol van het staatshoofd *niet* in zijn voorlichting te betrekken, omdat de Tweede Kamer expliciet aan de Raad had gevraagd om bij het uitbrengen van zijn voorlichting uitsluitend binnen de kaders van artikel 11.1 RvOTK te blijven.³¹ Op het eerste gezicht is dat een wonderlijke redenering, omdat de rol van de verkenner juist volledig buiten de kaders van artikel 11.1 RvOTK blijft. Kennelijk meent de Raad dat de keuze voor een terugkeer van de koning in het formatieproces niet beperkt kan blijven tot het moment van de installatie van de nieuwe Kamer en daarom toch zal moeten leiden tot een wijziging van dit artikel. Hoe het ook zij, het resultaat was dat de Tweede Kamer maar heel beperkt aandacht besteedde aan de meer algemene gedachte van de Raad, dus los van een eventuele rol voor het staatshoofd, om de verkenningfase te koppelen aan een vast ambt.

De andere optie van de Raad is om na de Tweede Kamerverkiezingen steeds opnieuw te besluiten wie als verkenner wordt aangewezen, maar daarbij wel vaste criteria te hanteren die ervoor zorgen dat het gelijk speelveld tussen alle fracties gewaarborgd blijft.³² De Tweede Kamer koos, blijkens de aanneming van de motie-Klaver/Sneller, voor deze tweede optie zonder aan die keuze veel nadere aandacht aan te besteden.³³ Zij bepaalde in de motie dat de verkenner 'een persoon is met afstand tot de dagelijkse politiek' die op zoveel mogelijk draagvlak kan rekenen in de vergadering van de beoogde fractievoorzitters direct na de verkiezingen.³⁴ Het is echter de vraag of met dit criterium de taak van de verkenner voldoende duidelijk wordt afgebakend. Niet voor niets merkte Klaver tijdens het Tweede Kamerdebat over de verkenningfase op dat het niet mogelijk is om het onderscheid tussen de procesmatige taak van de verkenner en het inventariseren van de inhoudelijke overeenkomsten tussen eventuele coalitiepartners 'met een schaarste te knippen'.³⁵

Hoewel dat inderdaad niet mogelijk is, kunnen wij wel twee suggesties doen voor een betere afbakening van de verkenningstaak. In de eerste plaats denken wij dat de lijdelijkheid van de verkenner kan worden bepaald aan de hand van het criterium van 'overbrugbaarheid'.³⁶ Daarmee bedoelen wij dat de *verkenner* primair aan de beoogde fractievoorzitters zal moeten vragen in hoeverre er volgens hen sprake is van overbrugbare verschillen met andere partijen. Zolang dat het uitgangspunt van de gesprekken blijft, handelt de verkenner binnen de grenzen van zijn taak. In de daaropvolgende construerende fase kan een *informatie* onderzoek doen naar de vraag of, en vooral hoe, de verschillen tussen mogelijke coalitiepartners *daadwerkelijk* overbrugd kunnen worden. In de tweede plaats is het op dit moment verwarrend dat de verkenningfase onder leiding van zowel een verkenner als een informatie kan staan.³⁷ Momenteel ligt de enige reden voor dit verschil in terminologie in het feit dat een verkenner wordt aangesteld in de periode voor de installatie

van de nieuwe Tweede Kamer, terwijl een informateur optreedt na die tijd. Inhoudelijk verschilt het takenpakket van een verkenner niet wezenlijk van dat van een informateur met een verkennende opdracht.³⁸ Er bestaat echter wel een verschil ten aanzien van hun *aanstelling*. Het verslag van de vergadering van de beoogde fractievoorzitters onder leiding van de oude Tweede Kamervoorzitter over de aanstelling van de verkenner wordt niet openbaar gemaakt. Voor 2012, toen de koningin nog de regie had over de formatie, werden alle door de beoogde fractievoorzitters aan haar uitgebrachte adviezen wel openbaar gemaakt. Volgens ons verdient het aanbeveling om dit kunstmatige onderscheid op te heffen.

Er zijn dan twee opties. Of de naam ‘verkenner’ wordt geheel losgelaten, zodat wordt benadrukt dat een verkenner niet een wezenlijk andere taak heeft dan een informateur. Of de naam ‘verkenner’ wordt juist wel in stand gehouden, waarbij zijn aanstelling direct wordt gekoppeld aan de verkenningsfase. Wat ons betreft verdient de laatste optie de voorkeur. Op die manier wordt het onderscheid tussen de verkennende en de construerende fase, waarvan de Kamer het belang met de aanname van de motie Klaver/Sneller nogmaals heeft bena-

drukt, scherper.³⁹ Op dit moment is dat onderscheid onvoldoende helder, omdat de verkenningsfase langer kan doorlopen dan de periode waarin de verkenner zijn werkzaamheden uitvoert.⁴⁰ Als de door de nieuwe Tweede Kamer conform artikel 11.1 lid 1 RvOTK aangewezen informateur een verkennende opdracht krijgt, dan loopt de verkenningsfase nog door. Verder is het ook denkbaar dat de Kamer er niet in slaagt binnen zeven dagen na haar installatie een (in)formateur aan te wijzen en zijn opdracht vast te stellen. In dat geval dient de Kamer daarover volgens de laatste zin van lid 1 van artikel 11.1 RvOTK in een volgende vergadering ‘zo spoedig mogelijk’ te beslissen. De werkzaamheden van de verkenner komen dan niet tot een einde. Wat ons betreft wordt de aanstelling van de verkenner, de informateur en de formateur gekoppeld aan het verloop van respectievelijk de verkennings-, de construerende en de formatiefase; in dat geval komt aan het verwarrende fenomeen van de informateur met een verkennende opdracht een einde. Dit betekent dat de Tweede Kamer in het debat over de verkiezingsuitslag op grond van artikel 11.1 RvOTK de eerder aangewezen of nieuw aan te wijzen *verkenner* – en niet een informateur – (opnieuw) een opdracht kan verstrekken, als op

Wat ons betreft wordt de aanstelling van de verkenner, de informateur en de formateur gekoppeld aan het verloop van respectievelijk de verkennings-, de construerende en de formatiefase

23. In die zin ook *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 33-35; Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 8-9.

24. *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12, p. 10 (voor de bijdrage van Sneller) en p. 21 (voor de bijdrage van Klaver).

25. In die zin ook de *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 17-18.

26. ‘Jorritsma (VVD) en Ollongren (D66) verkenners bij formatie’, nrc.nl, 18 maart 2021.

27. Aldus Klaver (GL) tijdens de eerste termijn van het debat over de verkenningsfase van de formatie van 18 oktober 2023. Hoewel PVV-fractievoorzitter Wilders destijds wel instemde met de aanwijzing van Jorritsma en Ollongren als verkenners, merkte hij in zijn brief aan de verkenners van 22 maart 2021 wel op dat zijn fractie de voorkeur gaf aan de aanwijzing van ‘een of meer onafhankelijke verkenners’ om tot een coalitie te komen. Zie ‘Adviezen partijen’, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 4, aldaar op p. 4.

28. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 11.

29. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 12.

30. Dat blijkt uit de door deze fracties ingediende motie Van den Brink c.s. Zie *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 228. De Tweede Kamer verwierp deze motie op 24 oktober 2023. Zie tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A07118. De VVD-fractie verklaarde op zichzelf welwillend te staan tegenover een terugkeer van de koning in het formatieproces. Zij kon echter, vijf weken voor de start van de verkiezingen, niet goed de consequenties overzien van een dergelijke ingrijpende wijziging in het formatieproces en stemde daarom tegen deze motie.

31. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 11-12. De Raad verwijst terug naar de tekst van de motie-Stoffer c.s. (*Kamerstukken II 2023/24*, 36410, nr. 46) waarin de Tweede Kamer het voorlichtingsverzoek aan de Raad van State deed. De Tweede Kamer nam deze motie aan op 21 september 2023 (*Handelingen II 2023/24*, nr. 3, item 9, p. 6). Zie ook de brief van de Tweede Kamer-

voorzitter aan de vicepresident van de Raad van State van 4 oktober 2023, inclusief relevante bijlagen, te raadplegen via tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023Z16046&did=2023D40531.

32. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 10.

33. De Tweede Kamer nam deze motie (*Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 229) aan op 24 oktober 2023 (tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?id=2023A07118).

34. De Kamer volgde daarmee het advies van de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2021/22. Zie *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 35. Volgens de Raad moet de te benoemen persoon daarnaast ook ‘onafhankelijk zijn, gevoel hebben voor staatsrechtelijke verhoudingen en bij voorkeur ervaring hebben met formatieprocessen’. Zie Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 10. Gelet op de verschillende geluiden die in de Tweede Kamer te horen waren over de aanwijzing van Van Strien als eerste verkenner in de huidige formatie, is het de vraag of die voordracht aan al deze voor-

waarden voldeed.

35. *Handelingen II 2023/24*, nr. 14, item 12, p. 21 (18 oktober 2023).

36. Dit in navolging van de tekst van de motie-Klaver/Sneller, waarin staat dat deze fase erop moet zijn gericht om ‘op basis van getalsmatige verhoudingen en een eerste inhoudelijke richting wordt verkend welke partijen met elkaar kunnen gaan informeren’ (*Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 229).

37. In die zin ook o.a. R.J. Hoekstra, ‘Kabinetsformatie en het afleggen van verantwoording: staatkundige vernieuwing is geboden’, *De Hofvijver* 31 januari 2022, te raadplegen via montesquieu-instituut.nl.

38. Een voorbeeld van zo’n benoeming was die van Herman Tjeenk Willink (PvdA) tot informateur op 6 april 2021, na het beruchte 1 april-debat. Zie *Kamerstukken II 2020/21*, 35788, nr. 20.

39. *Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 229.

40. Anders dan de Raad van State in zijn voorlichting stelt (*Kamerstukken II 2023/24*, 35788, nr. 224, p. 2-3) kan de verkenningsfase langer duren dan 21 dagen.

dat moment nog geen combinatie van partijen is gevonden die bereid is over te gaan tot de daadwerkelijke onderhandelingen over een nieuw kabinet zodat de construerende fase van start kan gaan.

4. De (on)mogelijkheden van reglementering

Na onze poging tot afbakening van de verkenningsfase is de vervolgvraag hoe naleving daarvan in de praktijk gewaarborgd kan worden. In essentie is dat de vraag waar de Tweede Kamer in alle debatten over de verkenningsfase in 2021 mee worstelt: hoe wordt voorkomen dat de verkenner en de (primair aan zet zijnde) betrokken politici hun boekje te buiten gaan?⁴¹ Blijkens een tijdens het 1 april-debat unaniem aanvaarde motie-Segers c.s. zag de Tweede Kamer (een deel van) de oplossing in het ordentelijk regelen van 'de aanwijzing van de verkenner, de wijze van vaststellen van de door hen uit te voeren opdracht en het verschaffen van inlichtingen door verkenner' in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.⁴²

Het maken van regels over de positie van de verkenner zou passen in een lange lijn aan voorstellen om de kabinetsformatie nader te reglementeren. In de afgelopen decennia kwamen staatsrechtsgeleerden, (staats)commissies én politici daartoe met voorstellen.⁴³ Politici lijken echter zoveel mogelijk flexibiliteit te willen behouden,⁴⁴ om zo hun handelingsruimte in het precaire proces van coalitievorming niet bij voorbaat te beperken door het vaststellen van regels. Daardoor halen maar weinig voorstellen voor regels in de formatie ongeschonden de eindstreep.

De wens om duidelijkheid te verkrijgen over de positie en taak van de verkenner staat tegenover de wens om voldoende flexibiliteit in het formatieproces te behouden

In zoverre leek de aanneming van de motie-Segers c.s. een opvallende kentering. Een mogelijke verklaring daarvoor is dat de Tweede Kamer pas na de verkenningsfase van 2021 inzag dat er over die fase onduidelijkheden bestonden. Daarmee tekent zich een afwegingskader af voor regeling van de verkenningsfase: de wens om duidelijkheid te verkrijgen over de positie en taak van de verkenner tegenover de (al langer bestaande) wens om voldoende flexibiliteit in het formatieproces te behouden. De fundamentele vraag is vervolgens of reglementering de enige of beste weg is om duidelijkheid over de verkenningsfase te creëren, of dat er betere manieren zijn om dit doel te bereiken.

De evaluatiecommissie van de kabinetsformatie 2021/22 lijkt voor het laatste te kiezen: zij constateert dat veel onduidelijk is over de rol van de Tweede Kamer bij de kabinetsformatie⁴⁵ en dat specifiek de verkenningsfase beter afgebakend moet worden.⁴⁶ Reglementering van

die fase is volgens haar echter niet nodig, omdat de verkenningsfase een 'informele' fase is.⁴⁷ Kamervoorzitter Bergkamp sluit zich bij de commissie aan in haar brief over de verkenningsfase, waarvan zij reglementering 'niet strikt noodzakelijk' acht.⁴⁸ Anders dan Van Baalen c.s. en de Kamervoorzitter stelt de Raad van State in zijn voorlichting dat 'op dit moment echter te overwegen' valt 'om in aanvulling op de bestaande regeling in het RvO TK enkele hoofdlijnen van de procedure daarin vast te leggen'.⁴⁹ Hij meent dat het opnemen van de verkenner in het RvOTK ervoor kan zorgen dat 'voor alle betrokkenen vooraf helder is wie er verkenner is dan wel hoe de keuze voor een verkenner tot stand komt, welke taak de verkenner in die fase moet uitoefenen en op welke wijze de verkenner de Kamer daarover inlichtingen verschaft'.⁵⁰

Met de Raad menen wij dat er goede argumenten te geven zijn voor het reglementeren van de verkenningsfase, waarvan het creëren van duidelijkheid voor de betrokken politici het belangrijkste is – zeker gelet op het feit dat veel hoofdrolspelers uit de vorige formatie niet meer bij de huidige kabinetsvorming betrokken zijn.⁵¹ Daarnaast is verdedigbaar dat de verkenningsfase een plek moet krijgen in het RvOTK, omdat artikel 11.1 nu wel de construerende en formatiefase bestrijkt, maar niet de (volledige)⁵² verkenningsfase, terwijl juist in die laatstgenoemde fase een zorgvuldig proces belangrijk is. Hoewel de eerder besproken normatieve principes van een gelijk speelveld en bescherming van minderheden gelden, zou regeling in het RvOTK de indruk kunnen voorkomen dat de verkenningsfase 'regeloos' is. Het maken van regels over de verkenning zou bovendien aanleiding kunnen zijn om de fase goed te doordenken, wat tot nu toe onvoldoende is gebeurd. Het kan daarbij onder meer gaan om de hiervoor in par. 3 aangestipte vraag of de verkenningsfase ophoudt met het eerste Kamerdebat over de verkiezingsuitslag of dat de fase, zoals wij menen, doorloopt totdat wordt overgegaan tot onderhandelingen in de construerende fase.

Het evaluatierapport en de brief van de Kamervoorzitter gaan, omdat zij reglementering niet nodig vinden, nauwelijks in op de vraag hoe (het maken van) regels over de verkenningsfase eruit zou (den) kunnen zien.⁵³ Ook de Raad komt hier in zijn voorlichting maar beperkt aan toe. Daarmee blijven echter de (on)mogelijkheden van reglementering onderbelicht. Daarom pogen wij hier een aanzet te doen tot het in kaart brengen daarvan.

Het gaat daarbij allereerst om de vraag *waar* de verkenningsfase geregeld zou moeten worden: in het RvOTK, een wet in formele zin of de Grondwet. Het RvOTK lijkt blijkens de motie-Segers c.s. de voorkeur van de Tweede Kamer te genieten. Gelet op de mogelijkheden om het Reglement te wijzigen (bij gewone meerderheid; zie artikel 16.1) of daarvan af te wijken (bij unaniteit; zie artikel 16.3 onder a), garandeert dit instrument inderdaad de meeste flexibiliteit. Regeling van de kabinetsformatie in het RvOTK heeft wel kritiek ontmoet, omdat het RvOTK alleen Kamerleden kan binden en dus niet de andere (voorheen) door de formatie geraakte actoren, zoals de koning of de Eerste Kamer.⁵⁴ Daarom zou een formele formatiewet nodig zijn. Daar valt tegenin te brengen dat de regie in de kabinetsformatie inmiddels niet alleen bij de Tweede Kamer ligt op grond van artikel 11.1 RvOTK zelf,

maar (vooral) ook op grond van de conventie die daaruit voortvloeit, waarop andere actoren wel invloed (hebben) kunnen uitoefenen.⁵⁵ De kracht van die conventie is vooral voelbaar als je bedenkt hoe het vandaag alsnog vaststellen van een wet in formele zin die de regie in de formatie bij de Tweede Kamer legt, zou verlopen; wij vinden het bijvoorbeeld lastig denkbaar dat de regering of de Eerste Kamer erin zou slagen om de regie, 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 maaltijd. In de literatuur zijn maar beperkt andere argumenten gegeven voor een formatiewet dan het (dus relatieve) probleem van de interne werking van het RvOTK, zoals het bieden van duidelijkheid over de formatieprocedure aan de betrokken politici en burgers.⁵⁶ Die kunnen volgens ons echter ook opgaan voor een regeling in het RvOTK of de Grondwet en zijn dus niet uniek voor een eventuele formatiewet. Over regeling in de Grondwet kunnen we kort zijn: daarvoor lijkt de vereiste constitutionele rijpheid,⁵⁷ zeker ten aanzien van de verkenningsfase, nog niet bereikt. In 2012 sprak de Afdeling advisering van de Raad van State zich vanwege het onvoldoende uitgekristalliseerd zijn van de formatieprocedure al uit tegen een grondwettelijke regeling daarvan.⁵⁸ In zijn voorlichting van dit najaar geeft de Raad specifiek ten aanzien van de verkenningsfase aan dat de daarin te volgen procedure onvoldoende is uitgekristalliseerd,⁵⁹ waarmee opname in de Grondwet niet voor de hand ligt.⁶⁰ Daarbij komt uiteraard nog dat voor een grondwettelijke regeling grondwetsherziening nodig is. Dat maakt niet alleen het creëren, maar vooral ook het wijzigen van grondwettelijke formatieregels zo lastig, dat daarmee van de door politici gewenste flexibiliteit geen sprake is. Het RvOTK lijkt van alle mogelijke 'regelniveaus' de beste balans te kunnen verzekeren tussen ruimte en regels, tussen duidelijkheid en flexibiliteit.

De grootste uitdaging bij het reglementeren van de verkenningsfase: wat moet de inhoud van de regels zijn?

Tot besluit van deze paragraaf komen wij op de grootste uitdaging bij het reglementeren van de verkenningsfase: wat moet de inhoud van de regels zijn? Bij de beantwoording van die vraag zijn volgens ons in elk geval twee factoren van belang, die enigszins in elkaar overlopen. In de eerste plaats geldt ook hier de wens om flexibiliteit te behouden, die maakt dat gedetailleerde regels niet snel op een (ruime) Kamermeerderheid kunnen rekenen, ook niet als ze in het 'flexibele' RvOTK worden opgenomen. In de tweede plaats denken wij dat onderscheid moet worden gemaakt tussen formele normen, die gaan over de procedure in de verkenningsfase, zoals het moment van aanwijzen van de verkenner en het einde van de verkenningsfase, en materiële normen, die bijvoorbeeld betrekking hebben op het profiel en de taken van de verkenner. Over de eerste categorie normen zal onder een Kamermeerderheid makkelijker overeenstemming te bereiken zijn dan over de tweede, omdat daarover simpelweg meer wensen en visies zullen bestaan. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren. Allereerst de motie-Klaver/Sneller, waarmee de Kamer heeft bepaald dat de verkenner 'een persoon is met afstand tot de dagelijkse politiek'. Dat is weliswaar een materiële norm, maar de precieze invulling daarvan (wanneer is sprake van voldoende afstand?) is ongewis en dus flexibel.⁶¹ Een invulling van dat criterium in een motie – laat staan een regel in het RvOTK of een formatiewet – die op steun van een (ruime)

41. Een bijkomende moeilijkheid is daarbij overigens het ontbreken van zicht op de wijze waarop de verkenner – achter de gesloten deuren van de Stadhouderskamer of zijn tijdelijke vervanger aan de Bezuidenhoutseweg – zijn werkzaamheden uitvoert. Kamerstukken II 2020/21, 35788, nr. 16.

43. Zie M.C. Burkens, 'De kabinetsformatie 1977. Deel II: de vorming van een CDA/VVD-kabinet', *NJB* 1978, afl. 2, p. 34-35. Voor een overzicht van de (staats)commissies en voorstellen van politici: zie Van Baalen 2003, p. 54-57.

44. Van Baalen 2003, p. 15.

45. *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 24-26.

46. *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 34.

47. *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 34. Op die redenering valt het nodige af te dingen, onder meer omdat de commissie dit informele karakter gedeeltelijk lijkt te onder-

bouwen door op p. 28 te stellen dat de verkenningsfase niet in het RvOTK is opgenomen. Zo wordt het ontbreken van regels in het RvOTK een argument om geen regels in het RvOTK op te nemen. Het al dan niet informele karakter van de verkenningsfase laten wij hier verder buiten beschouwing.

48. Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 222, p. 2. Bergkamp bereidde naar aanleiding van de motie-Segers c.s. wel een voorstel voor om de verkenner op te nemen in het RvOTK, maar zag er later van af om dit aan de Kamer voor te leggen.

49. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 224, p. 14, noot 40.

50. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 224, p. 14-15.

51. Vgl. 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. 77.
52. Art. 11.1 RvOTK heeft immers wel betrekking op de benoeming van een informateur met een verkennende opdracht.

53. De evaluatiecommissie merkt op dat uit de interviews niet duidelijk is geworden hoe het RvOTK gewijzigd zou moeten worden: *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, p. 31.

54. Vgl. Th.C. de Graaf, 'De smalle marges van de kabinetsformatie', *TvCR* 2019/16, afl. 3, p. 238.

55. Geertjes 2021, p. 557-559.

56. Vgl. Van Kessel 2023, p. 77. Andere argumenten voor een formatiewet zijn vaak gelegen in de wens om een sanctie te verbinden aan een te lange formatiepoging, zoals nieuwe verkiezingen. Dat kan op zichzelf een valide reden zijn voor een der-

gelijke wet, maar houdt geen verband met de verkenningsfase.

57. Dit vereiste volgt uit *Kamerstukken II* 2011/12, 31570, nr. 20, p. 4.

58. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bij het initiatiefvoorstel Elissen/Helder, *Kamerstukken II* 2010/11, 32867, kenmerk W01.11.0361/I/K, par. 5.

59. Voorlichting Raad van State, *Kamerstukken II* 2023/24, 35788, nr. 224, p. 6.
60. Als in de toekomst wel van constitutionele rijpheid sprake is, is overigens nog de vraag of het opnemen van bepalingen over de kabinetsformatie en de verkenningsfase in het bijzonder past in de Grondwet, nu daarin tot op heden altijd niets is bepaald over de formatieprocedure.

61. Het is ook niet gezegd dat deze 'norm' in het RvOTK zou worden opgenomen, als de Kamer overgaat tot het toevoegen van de verkenner in de regeling van de formatie in het RvOTK.

Een formele norm die de taken van de verkenner, informateur en formateur aan de respectieve fasen van de formatie koppelt kan bijdragen aan duidelijkheid over het verloop van de formatie

Kamermeerderheid kan rekenen, laat zich niet snel bedenken. Een tweede voorbeeld laat zien dat zelfs bij formele normen de wens om handelingsruimte te behouden sterker lijkt dan de wens tot het creëren van duidelijkheid met regels. Kamerleden Omtzigt, Eerdmans en Dassen wilden met een initiatiefvoorstel in het RvOTK regelen dat de opdrachten van (in)formateurs na zes weken eindigen, waarna een verslag en debat met de Kamer volgt.⁶² Het Kamerdebat van 18 oktober liet echter zien dat de Tweede Kamer ook over deze formele norm al lastig overeenstemming kon bereiken: uiteindelijk werd het voorstel te elfder ure met een nota van wijziging zodanig aangepast dat nu alleen in artikel 11.1 lid 2 RvOTK staat dat de Kamer een termijn aan de opdracht verbindt.⁶³

Hoewel er voor regeling van de verkenningsfase veel te zeggen valt – te beginnen met het belang van de erkenning in het RvOTK dat er een verkenner is – moet volgens ons dus vooral realisme worden betracht bij het beschouwen van de mogelijkheden voor reglementering. Het regelniveau en de inhoud zijn daarbij communicerende vaten: hoe moeilijker de regel te wijzigen is, hoe belangrijker dat de inhoud voor alle partijen op lange termijn aanvaardbaar is. Zelfs bij regeling in het relatief flexibele RvOTK blijkt het bereiken van overeenstemming over materiële én formele normen ingewikkeld. Dat zou de Kamer er echter niet van mogen weerhouden om de verkenningsfase preciezer te definiëren, waarbij vastlegging van met name de formele aspecten in het RvOTK aanbeveling verdient.

5. Slot

Na het grote ‘positie Omtzigt, functie elders’-incident waren vriend en vijand het er tijdens het beruchte 1 april-debat van ruim twee jaar geleden over eens: de moeizaam verlopen verkenningsfase in de kabinetsformatie 2021/22 verdient geen herhaling. De sleutel voor dat probleem lag wat de Tweede Kamer betreft, blijkens de motie-Segers c.s., in ieder geval deels in de vaststelling van regels over deze nog altijd ongereguleerde fase. Ruim twee jaar later, aan de vooravond van een nieuwe formatieprocedure, blijkt van die behoefte weinig meer over te zijn. Niet alleen krijgt deze suggestie relatief weinig aandacht in het rapport van de evaluatiecommissie kabinetsformatie 2021/22 en van de Tweede Kamervoorzitter, ook de Tweede Kamer zelf maakte er tijdens het debat over de verkenningsfase van 18 oktober 2023 maar weinig woorden aan vuil. Alleen de Raad van State herhaalde in zijn voorlichting nog de suggestie om nadere regels in het RvOTK op te nemen over de verkenningsfase.

Hoewel wij ons goed kunnen vinden in deze suggestie van de Raad, blijkt uit onze bijdrage ook dat reglementering van de verkenningsfase geen wondermiddel is. Het is immers helemaal niet zo eenvoudig, zoals de Tweede

Kamer zelf ook vaststelde, om de taak van de verkenner goed af te bakenen. Wij deden twee suggesties om die taak verder te verhelderen. In de eerste plaats stellen wij voor dat de verkenner zich vooral bezig zou moeten houden met de verkenning van de overbrugbaarheid van verschillen tussen mogelijke coalitiepartners in de formatie; na de verkenningsfase kan een informateur in de construerende fase met de betrokken partijen onderzoeken of en hoe die verschillen inderdaad overbrugd kunnen worden. In de tweede plaats verdient het aanbeveling om de aanstelling van de verkenner nadrukkelijk te koppelen aan het verloop van de verkenningsfase in plaats van, zoals nu het geval is, aan de periode tussen de verkiezingen en de installatie van de nieuwe Kamer. De taak van achtereenvolgens de verkenner, informateur en formateur kan nadrukkelijk worden gebaseerd op de (verkennde, construerende of formatie-) fase waarin de formatie verkeert. Wij denken dat een formele norm die de taken van de verkenner, informateur en formateur aan de respectieve fasen van de formatie koppelt kan bijdragen aan de duidelijkheid over het verloop van de formatie. Dat is temeer het geval, omdat een dergelijke norm de ruimte voor politici om hun eigen politieke strategie te bepalen nauwelijks inperkt. Voor een norm over de meer materiële vraag wat de verkenner precies mag doen, ligt dat natuurlijk anders.

Vooralsnog blijft de Tweede Kamer echter terughoudend met het vaststellen van materiële én formele normen over de kabinetsformatie. Op het moment van afronden van deze bijdrage is de verkenningsfase van start gegaan met de aanwijzing van de inmiddels alweer opgestapte Gom van Strien, Eerste Kamerlid voor de PVV, als verkenner. Met uitzondering van Van Baarle (DENK) stemden alle beoogde fractievoorzitters in met de aanwijzing van Van Strien. Het is, gelet op deze start van de formatie, zeer de vraag of de motie-Klaver/Sneller voldoende duidelijkheid schept voor een soepeler verloop van de huidige verkenningsfase ten opzichte van die van de formatie van 2021/22. Verder valt te bezien of toch opnieuw de optie van reglementering in het vizier komt. Wij hopen dat de Kamer zich hoe dan ook, maar juist bij een verder probleemloze verkenning, bewust zal blijven van het belang van duidelijkheid over de fasering van de kabinetsformatieprocedure en de vormgeving van de verkenningsfase in het bijzonder. Als de formatie goed verloopt, is er in elk geval (alsnog) alle ruimte voor een weloverwogen debat over de reglementering van de verkenningsfase, zonder de druk van aanstaande verkiezingen. Ook hier geldt immers: een goed begin is het halve werk. •

⁶². Kamerstukken II 2022/23, 35980, nr. 5.

⁶³. Kamerstukken II 2023/24, 35980, nr. 8, p. 9.