

Inhoudsopgave

WOORD VOORAF	IX
1 KABINETSFORMATIE 2017: EEN PROCEDURELE RECONSTRUCTIE	1
Verkiezingen en verkenning Schippers	3
Informatie-Schippers I	8
Informatie-Schippers II	12
Informatie-Tjeenk Willink	16
Informatie-Zalm	22
Formatie-Rutte	32
2 DE FASE VOORAFGAAND AAN HET KAMERDEBAT OVER VERKIEZINGSUITSLAG EN KABINETSFORMATIE	37
De gang van zaken in 2012	37
De gang van zaken in 2017	38
Beoordeling betrokkenen	39
Analyse en conclusies	40
Aanbevelingen	42
3 BESLUITVORMING IN DE TWEDE KAMER OVER DE AANWIJZING VAN DE (IN)FORMATEUR	43
Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2012	43
Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017	44
Beoordeling betrokkenen	47
Analyse en conclusie	48
Aanbevelingen	49
4 POSITIE EN WERKWIJZE VAN VERKENNER EN INFORMATEUR	51
Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2012	51
Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017	51
Beoordeling betrokkenen	56
Analyse en conclusie: de werkwijze van de informateur	58
Analyse en conclusie: de positie van de informateur	59
Aanbeveling	60
5 HET VERSTREKKEN VAN INLICHTINGEN AAN DE TWEDE KAMER TIJDENS DE KABINETSFORMATIE	61
De praktijk vóór 2017	62
De gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017	64
Beoordeling betrokkenen	68

Analyse en conclusies	70
Aanbevelingen	75
6 DE TWEDE KAMERVOORZITTER EN DE KABINETSFORMATIE	77
Gang van zaken kabinetsformatie 2012	77
Gang van zaken kabinetsformatie 2017	78
Beoordeling betrokkenen	79
Analyse en conclusies	80
Aanbevelingen	82
7 DE POSITIE VAN DE KONING BIJ DE KABINETSFORMATIE	83
Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2012	83
Gang van zaken bij de kabinetsformatie 2017	84
Beoordeling betrokkenen	86
Analyse en conclusies	86
Aanbevelingen	89
8 OPENBAAR MAKEN VAN STUKKEN VAN DE KABINETSFORMATIE	91
Gang van zaken tot 2017	91
Gang van zaken in 2017	97
Oordeel betrokkenen	102
Analyse en conclusie omtrent het formatiedossier	105
Analyse en conclusie omtrent ministeriële verantwoordelijkheid	107
Aanbevelingen	108
9 FACILITAIRE, REPRESENTATIEVE, OPERATIONELE EN FINANCIËLE ASPECTEN	111
(Re)presentatie en locatie	111
Honorering/vergoeding informateur	114
Detachering	115
Aanbevelingen	118
10 DE LANGE DUUR VAN DE FORMATIE	119
Oordeel betrokkenen	120
Analyse	121
11 TOT BESLUIT: ARTIKEL 139A VAN HET REGLEMENT VAN ORDE OP ZIJN INTENTIES GETOETST EN EEN ALTERNATIEF BEZIEN	125
Alternatief: gekozen formateur?	128
GEBRUIKTE LITERATUUR	131

<i>Inhoudsopgave</i>	vii
BIJLAGEN	133
Bijlage 1 Verzamelde aanbevelingen	133
Bijlage 2 Lijst geïnterviewden	138
Bijlage 3 Overzicht ambtelijke stukken in het overgedragen formatiedossier	139
Bijlage 4 Werkafspraken voorzitter Tweede Kamer met verkenner en informateurs	142
Bijlage 5 Duur kabinetsformaties vanaf 1946	145
Bijlage 6 Hoofdstuk XI a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer ('Kabinets(in)formatie')	146
PERSONENREGISTER	147
PERSONALIA AUTEURS	151

Woord vooraf

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

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

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

Om de diverse invalshoeken te belichten heeft de commissie van einde juni tot begin oktober 2018 een aantal betrokkenen gesproken: de toenmalige voorzitters van de Tweede Kamerfracties, de voorzitter van de Tweede Kamer en de bij de formatie betrokken leden van haar staf, de verkenner, de informateurs en de formateur, de onderhandelaars en enkele secondanten, de voorzitter van de Eerste Kamer, de directeur van het Kabinet van de Koning, de toen-

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

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

malige directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst en de voorzitter van de Parlementaire Persvereniging.³ De inzichten uit deze interviews zijn verwerkt in het eindverslag, zij het niet steeds expliciet. Opvattingen die breder gedeeld werden zijn niet afzonderlijk toegeschreven aan geïnterviewden; slechts bij specifieke mededelingen is dat in de annotatie vermeld. De betreffende gesprekspartners hebben voor deze formuleringen toestemming gegeven.

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

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

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

3 Zie bijlage 2 van dit rapport.

Datzelfde geldt voor de medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie die, aangestuurd door Hans de Bruin, de transcripties van de interviews verzorgden. Monique Soebhan van de Dienst Informatie en Archief was behulpzaam bij de inzage in het formatiedossier. De medewerkers van de bodedienst en van de catering van de Tweede Kamer maakten het verblijf van het onderzoeksteam in de Stadhouderskamer aangenaam.

Nijmegen/Leiden, december 2018

De commissie
Paul Bovend'Eert
Peter Bootsma
Alexander van Kessel

1 | Kabinetsformatie 2017: een procedurele reconstructie

De kabinetsformatie van 2017 was het gevolg van de periodieke verkiezingen van de Tweede Kamer op 15 maart 2017. Formeel begon de formatie een dag eerder, omdat op 14 maart ('de vooravond van de verkiezingen') minister-president Rutte schriftelijk het ontslag van de bewindslieden van zijn tweede kabinet aanbood. Zoals te doen gebruikelijk heeft de Koning daarop 'de ontslag-aanvraag in overweging genomen en de ministers en staatssecretarissen verzocht al datgene te blijven verrichten, wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten'.¹

Bij de voorbereiding van de formatie van 2017 speelde het rapport van de commissie die de kabinetsformatie van 2012 had geëvalueerd een rol.² De aanbevelingen van deze commissie leidden tot aanpassingen van de 'procedurele scenario's' die de toenmalige voorzitter en griffier van de Tweede Kamer, respectievelijk Gerdi Verbeet en Jacqueline Biesheuvel-Vermeijden, in de aanloop van de formatie van 2012 hadden opgesteld.³ Tijdens de behandeling van de Raming van de Tweede Kamer op 22 juni 2015 zegde Verbeets opvolger Anouchka van Miltenburg toe dat het aangepaste 'draaiboek' of 'protocol' zou worden voorgelegd aan de Kamer, vermoedelijk in de commissie voor de Werkwijze.⁴ Enkele dagen later, bij haar afscheid als griffier in de plenaire zaal, sprak Biesheuvel een voornemen uit 'om van het eerder genoemde stappenplan een praktisch draaiboek te maken'.⁵

De voorbereiding werd vanaf voorjaar 2016 verder ter hand genomen door Khadija Arib, die in januari aantrad als Kamervoorzitter. Arib raadpleegde enkele externe deskundigen. In het najaar besprak het Presidium het in de commissie voor de Werkwijze aangepaste concept-'draaiboek'.⁶ Om de politici na de verkiezingen voldoende bewegingsruimte te geven, werd vervolgens, op advies van de commissie voor de Werkwijze, niet meer gesproken van 'draaiboek', maar van een 'stappenplan' voornamelijk voor de eerste acht dagen na de verkiezingen (als de nieuw gekozen Tweede Kamer nog niet geïnstalleerd

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

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

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

4 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 183, nr. 33, p. 63-65 en 84.

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

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

zou zijn) ‘en enkele praktische aspecten inzake de ambtelijke ondersteuning gedurende de formatie’. Het oorspronkelijke concept van Biesheuvel werd met die doelstelling van een aantal details ontdaan. Het uiteindelijke stappenplan was ‘een richtsnoer’ dat aansloot bij de artikelen 139a en b van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en dat de ruimte bood aan de voorzitter, de fractievoorzitters en de Kamer ‘om binnen de kaders naar bevind van zaken te kunnen handelen’. Tevens besloot het Presidium dat het document niet openbaar gemaakt zou worden.⁷

Een van de aanbevelingen van de commissie die de formatie van 2012 had geëvalueerd betrof het informeren van de Koning over de voortgang van de kabinetsformatie. Vanwege diens grondwettelijke positie in de regering en met het oog op zijn rol als staatshoofd zou de Koning ruimhartiger geïnformeerd moeten worden dan tijdens de formatie van 2012 was gebeurd.⁸ Over dit aspect voerde de directeur van het Kabinet van de Koning Chris Breedveld in de aanloop naar de Kamerverkiezingen gesprekken met de voorzitter van de Tweede Kamer. Datzelfde deed hij met de voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State, in hun traditionele rol van adviseurs van het staatshoofd.⁹ Eind 2016 en begin 2017 spraken deze drie adviseurs van de Koning drie keer over een voorstel van de vicepresident van de Raad van State Piet Hein Donner dat erop neerkwam dat zij de Koning tijdens de formatie op drie vooraf bepaalde momenten zouden spreken over de formatie: na het debat van de nieuwe Tweede Kamer over de verkiezingsuitslag, na voltooiing van het regeerakkoord en voorafgaand aan de beëdiging van het nieuwe kabinet. Tweede Kamervoorzitter Arib was met het oog op het primaat van de Tweede Kamer tijdens de kabinetsformatie sceptisch over het voorstel. In de laatste sessie liet zij weten af te zien van het maken van dergelijke afspraken¹⁰

De evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 leverde ook aanbevelingen op met betrekking tot decorum en presentatie, vooral rond de ‘transitiemomenten’ van de formatie. Ook hierover werden door de staf van de voorzitter voorstellen verwerkt in het stappenplan.¹¹ Kort voor de verkiezingen legde Arib het stappenplan voor aan de fractievoorzitters. Naar aanleiding hiervan werd besloten tot een frequenter gebruik van de Oude Zaal van het gebouw van de Tweede Kamer en van de nabijgelegen Stadhouderskamer, waar ook

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

8 *Kamerstukken II 2014/15*, 33 410, nr. 72, p. 43-44.

9 Interview met Breedveld.

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

11 *Kamerstukken II 2014/15*, 33 410, nr. 72, p. 70-71.

in 2012 de formatieonderhandelingen hadden plaatsgevonden. De fractievoorzitters werden tevens geïnformeerd over het voornemen van Arib om, zoals in 2012, de dag na de verkiezingen een overleg te houden met de (voormalige) lijsttrekkers van alle nieuwgekozen fracties om te bezien hoe het Kamerdebat over de verkiezingen en de kabinetsformatie, zoals dat is voorzien in artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, zou moeten worden voorbereid.¹²

Begin 2017 bespraken de Kamervoorzitter en plaatsvervangend griffier Frans van Dijk het stappenplan individueel met de fractievoorzitters. In deze gesprekken kwam onder meer de vraag aan bod op welke wijze het plenaire Kamerdebat over de verkiezingen voorbereid zou moeten worden. Tevens werden in deze periode afspraken met het ministerie van Algemene Zaken (AZ) gemaakt met betrekking tot de detachering van ambtenaren bij de ambtelijke staf van de Tweede Kamer voor de duur van de formatie. Zoals ook in 2012 was gebeurd, wenste de Tweede Kamer voor ondersteuning van de verkenner en de (in)formateur(s) gebruik te maken van een tweetal raadadviseurs, de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst, twee secretaresses, een kamerbewaarder en een chauffeur, desgewenst op ad hoc-basis aangevuld met extra ambtelijk personeel en met via AZ gerekruteerde externe medewerkers.¹³ De Kamer gaf de voorkeur aan handhaving van deze constructie omdat de betrokken AZ-raadadviseurs beschikken over de voor het formatieproces noodzakelijke 'departementale informatiekkanalen'. Bovendien lag inzet van AZ-ambtenaren voor de hand met het oog op de continuïteit na de formatie, wanneer de formateur minister-president was geworden. Ondersteuning uit het apparaat van de Tweede Kamer zou de betreffende ambtenaren bovendien te zeer committeren aan de nieuwe coalitie, terwijl deze ten dienste horen te staan aan de Kamer als geheel.¹⁴

VERKIEZINGEN EN VERKENNING SCHIPPERS

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

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

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

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

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

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

Op de verkiezingsdag informeerde de Kamervoorzitter de lijsttrekkers over haar voornemen om de volgende dag bijeen te komen om te spreken over de datum, spreektijden en voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag conform artikel 139a van het Reglement van Orde. Voor dit overleg zouden ook de voorzitters worden uitgenodigd van de fracties die nieuw in de Kamer kwamen.¹⁵

De volgende dag, aan het begin van de middag, ontving de voorzitter van de uitgaande Tweede Kamer, Arib, de die ochtend gekozen voorzitters van de in de nieuwe Kamer gekozen fracties¹⁶ in de Rooksalon voor overleg over het begin van de kabinetsformatie. De Kamervoorzitter maakte na een uur de uitkomst van dat beraad bekend op een persconferentie in de naastgelegen Oude Zaal van de Tweede Kamer: op voorstel van de voorzitter van de grootste fractie, Mark Rutte, en met instemming van de overige fractievoorzitters zou zij demissionair minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Edith Schippers

15 Interview met Arib; 'Memo Kabinetsformatie; stappenplan', van Arib voor het Presidium 27 juni 2016.

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

vragen als verkenner de coalitiemogelijkheden te bezien.¹⁷ Over dit voornemen had Arib direct na afloop van het overleg telefonisch ook de Koning geïnformeerd.¹⁸

Arib ontving Schippers vervolgens in de Stadhouderskamer – waar net als in 2012 de meeste formatiebesprekingen zouden plaatsvinden – om haar de opdracht te overhandigen en enkele werkafspraken te maken.¹⁹ Schippers kreeg inhoudelijke en facilitaire ondersteuning van het zogeheten Bureau Kabinetsformatie, bestaande uit twee door Algemene Zaken voor de duur van de formatie aan de Tweede Kamer gedetacheerde raadadviseurs: Bart van Poelgeest en Michiel Stal. Datzelfde gold voor de directeur-generaal van de Rijksvoorlichtingsdienst, Stephan Schrover, die de woordvoering in de richting van de media verzorgde.²⁰

Na afloop van het gesprek gaf Schippers in de Oude Zaal aan de pers nog een korte toelichting. Ze sprak de verwachting uit dat de complexe verkiezingsuitslag mogelijk tot gevolg zou kunnen hebben dat zij niet voor de beëindiging van de nieuwe Kamer, op 23 maart, haar verslag gereed zou hebben en het debat waarin de Kamer een of meer informateurs zou kunnen aanwijzen dus pas later zou kunnen plaatsvinden. Tevens kondigde Schippers aan dat zij zelf niet zou terugkeren als minister in het volgende kabinet.²¹

Op verzoek van de fractievoorzitters, die na een intensieve campagne een rustdag bepleitten, voerde Schippers de gesprekken pas na het weekend, op maandag 20 maart. Tijdens die dertien gesprekken – goeddeels in volgorde van fractiegrootte – vernam de verkenner de verschillende standpunten ten aanzien van de aanvang van de formatie. De meeste fractievoorzitters hadden het advies van hun fractie op papier bij zich,²² sommigen plaatsten dat direct na het gesprek met Schippers ook op internet.

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

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

18 Interview met Arib.

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

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

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

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

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

Donderdag 23 maart sprak Schippers kort met Ankie Broekers-Knol, de voorzitter van de Eerste Kamer.²³ VVD, CDA, D66 en GL beschikten in de senaat over een meerderheid van 39 zetels. Na afloop verklaarde Broekers-Knol tegenover de pers dat een meerderheid van de nieuwe coalitie in de Eerste Kamer 'nuttig' en 'comfortabel' zou zijn, maar geen noodzakelijkheid, zoals de periode van het kabinet-Rutte II had uitgewezen.²⁴ Aansluitend ontving Schippers Rutte (VVD), Van Haersma Buma (CDA), Alexander Pechtold (D66) en Jesse Klaver (GL) voor een eerste gezamenlijke 'verdiepende verkenning', waarin de bereidheid werd uitgesproken tot onderhandelingen over te gaan. Het aanvankelijk op 23 maart – de dag van de installatie van de nieuwe Tweede Kamer – beoogde Kamerdebat over het eindverslag van de verkenner werd uitgesteld; Schippers maakte kenbaar meer tijd nodig te hebben.

Direct na het weekend, op maandagochtend 27 maart, overhandigde Schippers haar verslag aan Kamervoorzitter Arib tijdens een korte ceremonie in de Oude Zaal.²⁵ Het rapport bevatte een beschrijving van haar werkzaamheden alsook de adviezen van alle fractievoorzitters²⁶ – van Rutte, Thieme, Krol in de vorm van een beknopt verslag van het tijdens het gesprek weergegeven standpunt. Als bijlage bij het verslag was tevens opgenomen een door Broekers-Knol verstrekt overzicht van in de Eerste Kamer tijdens de periode van het kabinet-Rutte II ingediende wetsvoorstellen. De conclusie van het verslag van Schippers was dat geen kabinet te vormen was van minder dan vier partijen. Daarbij was haar gebleken dat

'de enige meerderheidscombinatie van vier partijen die thans onderzocht kan worden bestaat uit partijen uit het midden, links en rechts. De combinatie die bestaat uit de grootste partij en de drie grootste winnaars is, gegeven het voorgaande, volgens de lijsttrekkers van de vier hierbij betrokken partijen VVD,

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

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

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

26 Het verslag van Schippers spreekt consequent van '(gewezen) lijsttrekkers'.

CDA, D66 en GL die verantwoordelijkheid willen nemen voor een onderzoek naar de overbrugging van inhoudelijke verschillen de combinatie om nu te onderzoeken met het oog op de vorming van een stabiel kabinet. De lijsttrekkers van VVD, CDA, D66 en GL deelden mij hierbij verder mee de voorkeur te geven aan een onderzoek door een informateur van VVD-huize. Gezamenlijk noemden zij daarvoor ondergetekende.'

Tevens stelde ze zich beschikbaar voor de uitvoering van die opdracht.²⁷

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

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

De motie werd aangenomen met steun van VVD, CDA, D66, GL, PvdA, CU, 50PLUS en DENK.²⁸

Tijdelijk Kamervoorzitter Arib informeerde die avond op paleis Noordeinde de Koning over het door de Kamer genomen besluit.²⁹ Vervolgens ontving zij in de Stadhouderskamer Schippers, om haar de opdracht als informateur te overhandigen en de werkwijze te bespreken. De formulering van de opdracht lag in het verlengde van haar eigen advies als verkenner: 'De Kamer verzoekt u te onderzoeken of een stabiel kabinet gevormd zou kunnen worden uit vertegenwoordigers van de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het Christen Democratisch Appèl (CDA), de Democraten '66 (D66) en Groen Links (GL).'³⁰ Schippers kreeg ook als informateur ondersteuning van

27 *Kamerstukken II 2016/17*, 34 700, nr. 1.

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

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

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

het zogeheten Bureau Kabinetsformatie. Teneinde de voortgang te bespoedigen werd kort na het begin van haar werkzaamheden op verzoek van Schippers AZ-raadadviseur Ben Geurts toegevoegd aan het Bureau Kabinetsformatie.³¹ Direct na de aanvaarding van haar opdracht droeg Schippers staatssecretaris van VWS Martin van Rijn op haar taken als minister waar te nemen. Zij bleef eindverantwoordelijk voor het beleidsterrein.³²

INFORMATIE-SCHIPPERS I

Op woensdag 29 maart herkoos de Tweede Kamer Arib (PvdA) tot haar voorzitter; er was geen tegenkandidaat.³³ De formatie van 2017 kende daardoor, in tegenstelling tot die van 2012, steeds dezelfde Kamervoorzitter.

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

Op een persconferentie in de Oude Zaal na afloop van de eerste korte sessie zette Schippers haar werkwijze uiteen. Het vergaderregime bestond uit onderhandelingen van maandag tot en met donderdag. Ze kondigde aan om aan het einde van elke week, op donderdagmiddag, de pers te informeren over de voortgang. Schippers zou op 6 en 20 april en op 11 mei dergelijke persconferenties geven. Omdat ze zich hier beperkte tot uiterst beknopte procedurele mededelingen was de waardering voor de verstrekte informatie wisselend.³⁴

Informateur en onderhandelaars ontvingen snel na aanvang van de besprekingen diverse deskundigen, om een beeld te krijgen van de stand van zaken ('foto') van het land. Op 31 maart lichtten Klaas Knot (president van De Nederlandsche Bank), Laura van Geest (directeur van het Centraal Planbureau) en Manon Leijten (voorzitter van de Studiegroep begrotingsruimte) de onderhandelende partijen in over de financieel-economische stand van zaken. Op maandag 3 april kwamen achtereenvolgens Kim Putters (directeur van het

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

32 *Kamerstukken II* 2016/17, 34 700, nr. 6.

33 *Handelingen II* 2016/17, nr. 61, item 3.

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

Sociaal-Cultureel Planbureau) en Hans Mommaas (directeur van het Planbureau voor de Leefomgeving) hun visie geven in de Stadhouderskamer. Op 5 april was SER-voorzitter Mariëtte Hamer te gast. Op 12 april spraken de partijen en Schippers vier deskundigen op het terrein van de binnen- en buitenlandse veiligheid: commandant der Strijdkrachten Tom Middendorp, directeur-generaal Rob Bertholee van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, directeur Onno Eichelsheim van de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de directeur-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken Christiaan Rebergen. Op 18 april waren achtereenvolgens Kees Goudswaard, hoogleraar Toegepaste economie, bijzonder hoogleraar Sociale Zekerheid aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de SER-commissie voor pensioenen, – voor de tweede keer – SER-voorzitter Hamer en demissionair minister van Financiën Jeroen Dijsselbloem te gast.

In navolging van de motie-Rutte c.s. van 28 maart informeerde Schippers met enige regelmaat ook de Koning over de voortgang.³⁵ Het staatshoofd ontving tijdens de kabinetsformatie overigens ook twee keer (29 maart en 13 oktober) zijn andere twee vaste adviseurs, voorzitter van de Eerste Kamer Broekers-Knol en vicepresident van de Raad van State Donner, om te spreken over de kabinetsformatie. Informatie Schippers had tevens ‘enkele malen contact’ met Arib over ‘de voortgang van de gesprekken met betrekking tot de informatie’.³⁶

De onderhandelingen werden van 13 tot en met 18 april onderbroken nadat de moeder van Klaver met spoed in het ziekenhuis was opgenomen.³⁷ In de week van 24-27 april werd evenmin onderhandeld, vanwege het Kamerreces. Na het overlijden van Klavers moeder, op 28 april, werden de besprekingen opgeschort tot na de uitvaart op 2 mei. De volgende dag hervatten de partijen de besprekingen, in aanwezigheid van Klaver.

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

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

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

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

heid van VVD, CDA, D66 en GL wees het af. Omdat het een verzoek om informatie betrof, was een meerderheid echter niet noodzakelijk. De Kamervoorzitter geleidde het verzoek (inclusief 'de gevoelens die in de Kamer leven op dit punt') door naar de informateur.³⁸

Schippers reageerde de volgende dag schriftelijk, zoals verzocht. Zij wees in haar brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer op het precaire onderhandelingsproces: 'Daarbij past terughoudendheid in de informatie die ik kan verstrekken. Tussenstanden bemoeilijken onderhandelingen, en daarmee de invulling van de opdracht die uw Kamer mij verstrekte. Besluiten en compromissen zijn pas definitief als overeenstemming over een totaal coalitieakkoord is bereikt.' Schippers voegde eraan toe dat zij niet verder kon gaan dan de informatievoorziening zoals zij die tot dan had gegeven.³⁹

Naar later bleek liepen de besprekingen in de Stadhouderskamer die dag vast op het migratiedossier. Afgesproken werd op maandag 15 mei tot besluitvorming te komen. Tijdens het voorafgaande weekend voerde Schippers hiertoe separate gesprekken met de vier fractievoorzitters. Ondanks diverse pogingen tot een oplossing te komen moest op 15 mei aan het einde van de middag worden vastgesteld dat de partijen elkaar op dit onderwerp niet konden vinden. Schippers informeerde vervolgens de Kamervoorzitter en de Koning dat zij haar onderzoek zou staken. Tijdens een persconferentie in de Oude Zaal, aan het begin van de avond, gaf Schippers tekst en uitleg aan de pers. De vier fractievoorzitters verklaarden buiten het Kamergebouw aan de pers dat de verschillen uiteindelijk te groot bleken, en dat het besluit om te stoppen gezamenlijk was genomen.⁴⁰

Op 16 mei kwamen de fractievoorzitters op het middaguur op uitnodiging van Kamervoorzitter Arib bijeen in de Rooksalon van de Tweede Kamer om te bespreken wat de volgende stap in de formatie moest zijn. Daarbij werd onder meer het draagvlak voor een volgende informatieopdracht voor Schippers, zoals gewenst door Rutte, getoetst.⁴¹ Na drie kwartier meldde Arib dat de Kamer de volgende ochtend zou debatteren over het eindverslag van Schippers. In dat verslag, dat Arib kort hierna in de Eerste Commissiekamer van de informateur kreeg overhandigd, adviseerde Schippers de Kamer om in een plenair debat de benoeming van een nieuwe informateur te bespreken. Deze

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

39 *Kamerstukken II 2016/17*, 34 700, nr. 7.

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

41 Mededelingen Arib aan de commissie 14 november 2018.