

DE STELLING

Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen*

J.E. Oldeman

De stelling in deze aflevering van TvCR luidt: ‘Kabinetsformaties moeten voortaan aan een maximumtermijn worden onderworpen.’

Anna Oldeman pleit tegen de stelling.

1. Inleiding

‘Tijd voor kwaliteit. Liever nu een weekje meer dan zo meteen een jaartje minder.’¹

Is deze uitspraak gedaan tijdens de kabinetsformatie van 2021? Gelet op de voort-slepende kabinetsformatie afgelopen jaar had dat zomaar gekund. Het betreft echter een opmerking van De Graaf (D66) in 1998, nadat het GroenLinks-Kamerlid Rosenmüller zich had beklagd over het gebrek aan informatie omtrent de voortgang van de kabinetsformatie. Deze kabinetsformatie resulteerde uiteindelijk in het kabinet-Kok II (Paars-II) en had ‘maar liefst’ 89 dagen geduurd. De duur van deze kabinetsformatie staat daarmee in schril contrast met de recente formaties van 2017 en 2021. De kabinetsformaties van 2017 en 2021 hebben beide het record verbroken van langstduurende Nederlandse kabinetsformatie ooit, respectievelijk 225 en 294 dagen. Maximumtermijnen die de formatieduur aan banden leggen, lijken daarmee op het eerste gezicht een aantrekkelijke optie. Nadere bestudering laat daarentegen zien dat maximumtermijnen meer schade toebrengen aan het formatieproces dan dat zij tijdswinst opleveren. In het navolgende pleit ik daarom tegen de stelling. De opzet van deze bijdrage is als volgt. In paragraaf 2 zet ik kort de procedure van kabinetsformatie uiteen en analyseer ik de laatste drie kabinetsformaties. Aan de hand daarvan bespreek ik in paragraaf 3 of de in het verleden gedane voorstellen tot maximumtermijnen zullen bijdragen aan een verkorting van de formatieduur, waarbij tevens een vergelijking wordt gemaakt met de Israëliëse regeling van maximumtermijnen. In paragraaf 4 komen enkele alternatieven aan bod om tijdrovende kabinetsformaties te bezweren. Ik sluit af met een conclusie in paragraaf 5.

* De auteur bedankt prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, prof. mr. J.L.W. Broeksteeg en de redactie voor het waardevolle commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

1 *Handelingen II 1997/98*, nr. 90, p. 6118.

J.E. Oldeman

2. Kabinetsformaties 2012, 2017 en 2021

Sinds 2012 neemt de Tweede Kamer het voortouw in de kabinetsformatie. De Tweede Kamer heeft, eerder in artikel 139a en thans in artikel 11.1 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (hierna: RvOTK), vastgelegd dat zij een of meerdere (in)formateurs aanwijst en daartoe een (in)formatieopdracht verstrekt. Daarnaast is in artikel 11.2 RvOTK opgenomen dat de Tweede Kamer de (in)formateurs kan verzoeken om inlichtingen te verstrekken. Deze formatieprocedure in het RvOTK is inmiddels drie keer toegepast: in 2012, 2017 en 2021.

De eerste toepassing van deze procedure is uitermate soepel verlopen. De Tweede Kamerverkiezingen van 2012 hadden grotendeels in het teken gestaan van de tweestrijd tussen de VVD en de PvdA. De verkiezingsuitslag van 2012 reflecteert dit, aangezien de VVD 41 zetels behaalt en de PvdA 38. De overige negen partijen behalen elk hooguit 15 zetels of minder.² Ondanks de verhitte verkiezingscampagne zijn de VVD en de PvdA vastberaden om samen een coalitie te vormen. Zij gaan dermate voortvarend te werk dat al na 54 dagen het kabinet-Rutte II op het bordes staat.

Met het oog op de formatieduur kan de kabinetsformatie van 2012 met recht als succesverhaal gelden. De commissie die deze kabinetsformatie heeft geëvalueerd, identificeert vier redenen daarvoor. In vergelijking met de formaties van 2017 en 2021 springen twee redenen eruit: de duidelijke verkiezingsuitslag in 2012 en het bestaan van goede verhoudingen tussen de hoofdrolspelers.³ Juist aan deze twee punten schort het bij de formaties van 2017 en 2021.

In tegenstelling tot in 2012 tonen de verkiezingsuitslagen van 2017 en 2021 een politiek versplinterd partijenlandschap, waarbij 2021 de kroon spant met het aantreden van zeventien politieke partijen in de Tweede Kamer.⁴ Bij beide verkiezingsuitslagen is tevens zichtbaar dat de versplintering ten koste gaat van de grootte van partijen. Zowel in 2017 als in 2021 zijn in de Tweede Kamer niet meerdere grote partijen te vinden.⁵ De versplintering en de afwezigheid van grote partijen hebben tot gevolg dat de verkiezingsuitslagen van 2017 en 2021 voor velerlei interpretatie vatbaar zijn. Deze verkiezingsuitslagen geven zodoende minder richting aan de koers van de kabinetsformatie en houden (aanvankelijk) vele coalitieopties open. De complexiteit van de verkiezingsuitslag beïnvloedt daardoor de formatieduur. Bij een complexere verkiezingsuitslag moet meer tijd worden be-

2 De exacte uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen van 2012 is terug te vinden via: www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20120912, geraadpleegd op 23 maart 2022.

3 Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2015, p. 64. De twee andere redenen die de commissie aanvoert, zijn minder relevant in dit kader. De commissie wijst op de met gezag optredende Kamervoorzitter die door haar aanstaande vertrek meer vrijheid van handelen kon tonen evenals opdat de voorstanders van de wijziging van de formatieprocedure de intentie hadden deze eerste kabinetsformatie onder leiding van de Kamer tot een goed einde te brengen.

4 Na een tweetal afsplitsingen staat de teller inmiddels op negentien fracties.

5 Schutgens & Sillen 2019, p. 122.

Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen

steed aan het nagaan van de verschillende mogelijke coalities en welke coalitie uiteindelijk de meeste kans van slagen heeft.

Volgens de evaluatiecommissie van 2012 zijn daarnaast goede verhoudingen tussen de hoofdrolspelers cruciaal. Het gebrek daaraan uit zich thans op twee wijzen. Eerst valt bij de kabinetsformaties van 2017 en 2021 waar te nemen dat partijen terughoudendheid betrachten bij regeringsdeelname, onder andere vanuit vrees bij de eerstvolgende verkiezingen op regeringsdeelname te worden afgerekend.⁶ De onderlinge verhoudingen worden daarmee gekenmerkt door een zeker wantrouwen. Het gebrek aan goede verhoudingen komt nog prominenter tot uiting in de vele uitsluitingen die partijen ten aanzien van elkaar hanteren. Deze blokkades bewerkstelligen dat de mogelijke coalitiopties afnemen, zonder dat sprake is van constructieve blokvorming. In 2021 is dit ook aanzienlijk versterkt na het debat op 1 en 2 april 2021 over het ‘functie-elders-debacle’. Voor enige tijd daarna zijn pogingen tot toenadering vrijwel niet te bekennen. De talloze blokkades dragen derhalve allerminst bij aan harmonieuze verhoudingen tussen de hoofdrolspelers en verminderen de bereidheid om samen snel een kabinet tot stand te brengen.

3. Maximumtermijnen en bezwaren

Naar aanleiding van de formatieduur in 2021 bepleitte Voermans de invoering van een formatiewet met maximumtermijnen.⁷ Deze moet de kabinetsformatie bespoedigen en verbindt dus *deadlines* aan fases van de kabinetsformatie. In het licht van de voornoemde oorzaken is het echter de vraag of maximumtermijnen effectief zijn in het terugdringen van de formatieduur. Allereerst leidt het tot de vraag wat een adequate termijn is voor verkorting van de formatieduur. Enerzijds mag het tijdsbestek niet te ruim zijn, aangezien dan het pressiemiddel vervalst. Krappe en rigide termijnen zijn anderzijds evenzeer problematisch, zoals de hierna te bespreken Israëlische situatie ook aantoonst. Ten tweede rijst de vraag wat een geschikte sanctie is tegen termijnoverschrijding. In het verleden zijn twee voorstellen gedaan voor maximumtermijnen die op beide punten verschillen: het voorstel-Burkens (1978) en het voorstel van de Kamerleden Brinkhorst en Glastra van Loon (D66; 1981-1982).

Het voorstel-Burkens behelst dat de Tweede Kamer binnen drie maanden na de verkiezingen aan de koning een voordracht doet tot benoeming van een formateur.⁸ Indien zij daarin niet slaagt, doet zij een voordracht tot Kamerontbinding aan de Koning toekomen. Partijen worden zodoende gestimuleerd om voorafgaand

6 Bij de evaluatie van de kabinetsformatie van 2017 verweten de coalitiepartijen de andere partijen dat deze weinig genegen waren tot het nemen van regeringsverantwoordelijkheid. Het vinden van een vierde coalitiepartij vergde daardoor enige tijd, zie: Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 122-123.

7 Voermans 2021; W.J.M. Voermans, in: ‘Nieuwsuur’, NOS, NPO 2, 21 september 2021 en ‘Sprakemakers’, KRO-NCRV, NPO Radio 1, 21 september 2021.

8 Burkens 1978, p. 35.

J.E. Oldeman

aan verkiezingen coalitieafspraken (stembusakkoorden) te maken.⁹ Tevens dienen zij de nodige spoed in de formatie te betrachten zodat zij niet verantwoordelijk worden gehouden voor nieuwe verkiezingen, aldus Burkens.¹⁰

Zelfs na inpassing van het voorstel binnen de huidige formatieprocedure waardoor van de Tweede Kamer wordt geëist dat zij binnen drie maanden een formateur benoemt, blijft Kamerontbinding een te zware sanctie voor termijnoverschrijding. Het dreigement van Kamerontbinding op de korte termijn nodigt allereerst niet uit tot het nader tot elkaar komen van partijen zodat zij in een kabinet plaatsnemen. In feite hangt altijd al het zwaard van ontbinding boven het politieke landschap. Indien de samenwerking tussen het reguliere/demissionaire kabinet en de Kamer niet meer zijn vruchten afwerpt, zijn verkiezingen het ultieme middel om het machtsverevenwicht te herstellen en te komen tot een functionerend kabinet en Kamer. Het is een illusie te denken dat het voorstel-Burkens hierin een verschil maakt. Het voorstel leidt bij politieke partijen niet tot een groter gevoel van urgentie waardoor blokkades worden opgeheven en een doorbraak in de formatie wordt geforceerd. Politieke partijen kunnen immers ervoor kiezen om te volharden in hun weigering en hopen dat de nieuwe verkiezingsuitslag hen beter is gezind. Strategisch gebruik van een dergelijke maximumtermijn ligt derhalve op de loer.¹¹ Discussies over wie verantwoordelijk is voor het 'klappen' van de formatie dragen voorts niet bij aan de inhoudelijke discussie over coalitievorming en leiden tot verdere vertraging in de kabinetsformatie.¹²

Bovendien veronderstelt het voorstel-Burkens dat sprake is van een duidelijke verkiezingsuitslag. Uit het voorafgegaane bleek al dat bij de kabinetsformaties van 2017 en 2021 een duidelijke verkiezingsuitslag achterwege bleef en dat meerdere coalities mogelijk waren. Het voorstel-Burkens kent als nadeel dat het direct dwingt tot het maken van de juiste coalitiekeuze. Op voorhand kan echter onzeker zijn welke combinatie van partijen de meeste kans heeft om de formatie binnen de tijd af te ronden. Ingeval een kabinet onder deze tempodwang is geformeerd, is niet ondenkbaar dat het bij het minste geringste moet aftreden aangezien er onvoldoende tijd heeft bestaan om zaken onderling af te stemmen en vertrouwen te creëren. Het doel van de kabinetsformatie wordt daarmee voorbijgestreefd. De insteek dient nog altijd te zijn dat vertrouwen ontstaat tussen coalitiepartners en dat wordt beklonken in een stabiel regeerakkoord, en zodoende een kabinet optreedt dat het enige tijd weet uit te houden.¹³ Het voorstel-Burkens miskent derhalve dat de zorgvuldige totstandkoming van vertrouwen tussen coalitiepartners enige tijd vergt. Kamerontbinding ten gevolge van termijnoverschrijding heeft op het verminderen van de formatieduur eerder een averechts effect.

Een recente Israëliëse formatie onderstreept dat. Ingevolge de Israëliëse regeling van maximumtermijnen benoemt de president binnen 7 dagen na de verkiezingen

9 Burkens 1978, p. 35.

10 Burkens 1978, p. 35.

11 Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 123.

12 Kortmann 1978, p. 143; Bovend'Eert 1982, p. 373.

13 Bulmer 2017, p. 26; De Graaf 2019.

Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen

een parlamentslid tot formateur.¹⁴ Deze formateur krijgt 28 dagen de tijd met een mogelijke verlenging van 14 dagen. Bij mislukking hiervan kan de president de formatieopdracht aan een ander parlamentslid opdragen voor hoogstens 28 dagen, of verkiezingen uitschrijven die binnen 90 dagen plaatsvinden. Daarnaast kan de meerderheid in het parlement de president verzoeken de formatieopdracht toe te kennen aan een parlamentslid. De eerste toepassing van deze regeling in 2019 heeft niet geresulteerd in een soepeler formatieproces.¹⁵ Politieke partijen waren niet bereid tot coalitievorming waardoor in 2020 opnieuw verkiezingen plaatsvonden.¹⁶ Maximumtermijnen met ontbinding als sanctie leiden dus niet per se tot geschikte politieke verhoudingen voor kortstondige formaties, en kunnen deze zelfs verslechteren. Dit resulteert in moeizame formaties en tevens in politieke instabiliteit en vertraging door de vele verkiezingen. Ten slotte zullen de kosten flink oplopen als er continu verkiezingen moeten worden georganiseerd. De Israëliëse regeling bevestigt daarmee dat maximumtermijnen, zoals het voorstel-Burkens, allesbehalve aanbevelenswaardig zijn.

Een alternatief voor het voorstel-Burkens is het voorstel-Brinkhorst/Glastra van Loon (D66).¹⁷ De lijsttrekker van de grootste partij wordt volgens dat voorstel aangewezen tot formateur en krijgt een maand tot zes weken de tijd voor coalitievorming. Indien dat mislukt, wordt de formatieopdracht toebedeeld aan de lijsttrekker van de tweede grootste partij. Mocht ook deze poging mislukken, dan wordt de oude formatiemethode gevolgd.¹⁸ Deze lichtere sanctie van formatieuswisseling kent eveneens nadelen. Hoewel het voorstel-Brinkhorst/Glastra van Loon nauw aansluit bij de huidige praktijk kan, gelet op de politieke situatie, het toebedelen van de formatieopdracht aan de lijsttrekker van de grootste partij, niet opportuun zijn.¹⁹ Een dergelijke formatieopdracht kan bijvoorbeeld bij voorbaat weinig kansrijk zijn als partijen zich pertinent keren tegen samenwerking met (de lijsttrekker van) die partij. Een voorbode daarvan is gegeven in 2021 toen Segers (ChristenUnie) vlak na de motie van afkeuring tegen VVD-lijsttrekker Rutte verklaarde dat de ChristenUnie niet zou deelnemen aan een kabinet-Rutte IV.²⁰ Ten gevolge van deze motie van afkeuring lieten andere partijen aanvankelijk ook doorschemeren dat weinig ruimte bestond voor een kabinetsformatie onder leiding van Rutte. Het doorschuiven van de opdracht naar de tweede grootste partij (D66), zoals enig-

14 Voor de Israëliëse regeling omtrent de formatieprocedure: Navot 2016, p. 136; *Basic Law: The Government 2001*, secties 7-13 (www.constituteproject.org/constitution/Israel_2013?lang=en, geraadpleegd op 23 maart 2022).

15 Gedoeld wordt op de verkiezingen voor de *Knesset* (het Israëliëse parlement) van 17 september 2019. Deze verkiezingen zijn gebaseerd op secties 7, 8 en 11 van *Basic Law: The Government*, aangezien slechts Netanyahu (partij: Likud) een formatiepoging heeft gedaan.

16 Het betreft hier de verkiezingen van 2 maart 2020. De grondslag voor deze termijnoverschrijding is anders dan bij de vorige verkiezingen. De ontbinding van de *Knesset* was in 2020 het gevolg van secties 7-9, 10 (a) en 11 van *Basic Law: The Government*.

17 *Handelingen II* 1981/82, 17 november 1981, p. 385; *Handelingen I* 1981/82, 9 februari 1982, p. 216.

18 Bovend'Eert & De Graaf 1983, p. 254.

19 Bovend'Eert & De Graaf 1983, p. 254.

20 'ChristenUnie-leider Segers: 'Wij stappen niet in kabinet-Rutte IV', *RTL Nieuws*, 3 april 2021. Voor de motie van afkeuring en de stemming daarover: *Kamerstukken II* 2020/21, 35788, nr. 13; *Handelingen II* 2020/21, nr. 64, item 6, p. 1.

J.E. Oldeman

zins is gebeurd na 1 en 2 april 2021, is niet zaligmakend gebleken.²¹ Er is immers niet eerder een kabinet aangetreden. Daarnaast geldt als algemeen bezwaar tegen het voorstel dat de tweede grootste partij de eerste formatiepoging kan gaan frustreren, hopende dat haar tweede formatiepoging leidt tot een coalitie die meer aan haar wensen voldoet. Op haar beurt kan de eerste grootste partij dan de tweede formatiepoging bemoeilijken, waarna het formatieproces weer van voren af aan begint. Het voorstel-Brinkhorst/Glastra van Loon biedt daardoor geen oplossing voor langdurige kabinetsformaties, aangezien verslechterde onderlinge politieke verhoudingen een obstakel kunnen blijven. Het is daarentegen niet uitgesloten dat het voorstel eerder deze slechte onderlinge verhoudingen in de hand werkt.

4. Alternatieven

Nu beide voorstellen tot maximumtermijnen ongeschikt zijn bevonden, ligt het in de rede om andere oplossingen te bezien tegen de lange formatieduur. Rutte, als formateur medeverantwoordelijk voor de formatierecords van 2017 en 2021, toont zich in dit kader een warm pleitbezorger voor het terugbrengen van de centrale rol van de Koning. Rutte stelt eind 2021 daarover het volgende: 'Niet dat het opeens drie maanden korter duurt als je hem terugbrengt, maar het zou wel helpen.'²² Hoewel het mij daarentegen juist de bedoeling lijkt dat de formatieduur met maanden wordt teruggedrongen in plaats van met enkele weken, sluit de uitspraak aan bij beweringen die sinds de procedurewijziging (2012) de ronde doen. Sindsdien wordt al verkondigd dat de onafhankelijke rol van de Koning(in) het formatieproces vlot trekt.²³

De evaluatie van de kabinetsformatie van 2017 laat echter overtuigend zien dat een directe relatie ontbreekt tussen de formatieduur en de al dan niet centrale rol van de Koning.²⁴ Allereerst kan met de formatieduur van het kabinet-Rutte II (54 dagen) worden ontkracht dat het overhevelen van de regie naar de Tweede Kamer per definitie leidt tot ellenlange formaties. Bovendien kan het formatierecord van vóór 2017 op het conto worden geschreven van het kabinet-Van Agt in 1977 met 208 dagen. Tevens valt te wijzen op de formatie van het kabinet-Den Uyl in 1973, welke 163 dagen in beslag heeft genomen.²⁵ De parlementaire geschiedenis leert daarmee dat tijdrovende kabinetsformaties geen noviteit zijn, maar hooguit de minderheid vormen.²⁶ Daarnaast is het twijfelachtig of het inroepen van de Koning leidt tot kortere formaties. De rol van de Koning was voor 2012 immers beperkt tot het aanwijzen van de informateur(s) en de formateur op basis van daartoe ingewonnen adviezen. Aangezien in 2017 en 2021 de onenigheid niet was te wijten aan

21 'Kaag: D66 nam voortouw in formatie, maar het is teamsport', *Trouw*, 9 april 2021.

22 'Rutte over formatie: 'Hielp niet dat de koning eruit is gehaald'', *NOS*, 24 december 2021.

23 *Handelingen II* 2011/12, nr. 60, item 10, p. 41. Het betreft een opmerking van Tweede Kamerlid Bruins Slot (CDA).

24 Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 122.

25 Ten tijde van het kabinet-Den Uyl telde de Tweede Kamer ook maar liefst veertien fracties.

26 Voor een overzicht van de formatieduur na 1946, zie: Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019, p. 145.

Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen

de benoeming van de (in)formateur(s), valt van de Koning hier weinig te verwachten. Het aanwijzen van een informateur die niet te destilleren valt uit de adviezen, heeft in het verleden talloze keren tot controverses geleid, bijvoorbeeld in 2010 bij de informateurs Tjeenk Willink en Lubbers.²⁷ Een nog verdergaande taak toedichten aan de , namelijk het doorbreken van formatie-impasses, roept een nog grotere kans in het leven dat diens keuzes in een politiek daglicht komen te staan. De onafhankelijke en neutrale positie van de Koning is dan in geen velden of wegen meer te bekennen.

Andere alternatieven die in het verleden de ronde hebben gedaan, dragen slechts ten dele bij aan verkorting van de formatieduur. Deze alternatieven richten zich slechts tot een van de oorzaken van de langdurige kabinetsformaties. Het voorstel tot invoering van een kiesdrempel, een veelgehoorde oplossing tegen versplintering, illustreert dit.²⁸ Een vermindering van het aantal Tweede Kamerfracties zal de noodzakelijke parlementaire meerderheidsvorming voor een kabinet vergemakkelijken. Het instellen van een kiesdrempel leidt echter niet tot goede politieke verhoudingen of tot het wegnemen van blokkades, waardoor deze maatregel weinig effect sorteert ten aanzien van de formatieduur. Bovendien kan een kiesdrempel ook tornen aan het sinds 1917 geldende uitgangspunt dat de Staten-Generaal een representatieve afspiegeling dienen te zijn van de onder de bevolking levende opvattingen.²⁹ In hoeverre een kiesdrempel wenselijk is, moet derhalve niet louter worden gezien vanuit de invalshoek van de formatieduur.

Een ander drastisch alternatief is de wijziging van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging naar een meerderheidsstelsel in districten. In een meerderheidsstelsel geeft de kiezersuitspraak duidelijk richting aan de kabinetsvorming, mede door de stembusakkoorden die partijen voorafgaand aan de verkiezingen sluiten. Voor een verandering van het kiesstelsel geldt echter hetzelfde als voor het invoeren van een kiesdrempel: de wenselijkheid daarvan kan niet louter worden beoordeeld vanuit het doel van het terugdringen van de formatieduur. Daarnaast is het de vraag of een ander kiesstelsel bijdraagt aan betere politieke verhoudingen. In plaats daarvan kan mijns inziens beter worden geaccepteerd dat kabinetsformaties onder het evenredigheidsstelsel nu eenmaal meer tijd *kunnen* vergen.³⁰ De wijze waarop wij in Nederland het kiesstelsel hebben ingericht en welke opvattingen daaraan ten grondslag liggen, brengen met zich mee dat potentieel langdurige kabinetsformaties op de koop toe moeten worden genomen.

5. Conclusie

In 2012 is de kabinetsformatie getransformeerd van koninklijke aangelegenheid naar hoofdzakelijk een aangelegenheid van de Tweede Kamer. De kabinetsforma-

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

28 Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018, p. 123.

29 Van Vugt 2021, p. 167.

30 De kabinetsformatie van 2012 spreekt bijvoorbeeld tegen dat alle kabinetsformaties onder het evenredigheidsstelsel vele maanden in beslag nemen.

J.E. Oldeman

ties van 2017 en 2021 illustreren dat de vervulling van deze rol wordt bemoeilijkt door complexe verkiezingsuitslagen en gebrekkige onderlinge verhoudingen tussen de hoofdrolspelers. Deze onderliggende problemen die verantwoordelijk zijn voor langdurige kabinetsformaties worden niet weggenomen door de invoering van maximumtermijnen. Het voorstel-Burkens, waarin overschrijding van de maximumtermijn in Kamerontbinding resulteert, leidt tot ongewenste tijdsdruk, opportunistisch gedrag van partijen en in het ergste geval tot politieke instabiliteit. Het voorstel-Brinkhorst/Glastra van Loon is evenmin aanbevelenswaardig. Het veranderen van de politieke partij die de leiding neemt in het formatieproces kan in een politiek steekspel verzanden waarbij de twee grootste partijen weigeren hun verantwoordelijkheid te nemen. Alternatieven zoals een terugkeer van de Koning in het formatieproces, een kiesdrempel of verandering van het kiesstelsel bieden geen soelaas of zijn dermate rigoureuus dat andere constitutionele uitgangspunten in het geding komen. Langdurige kabinetsformaties zijn uiteindelijk te wijten aan de vormgeving van het kiesstelsel en aan de onderlinge politieke cultuur. Maximumtermijnen kunnen daarvoor geen *quick fixes* zijn die de formatieduur binnen de perken houdt.

Literatuur

Van Baalen & Van Kessel 2016

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

Bovend'Eert 1982

P.P.T. Bovend'Eert, 1982, 'Kabinetsformaties: Het zwakke punt in ons staatsbestel', *Tijdschrift voor openbaar bestuur*, (8): 371-375.

Bovend'Eert, Van Baalen & Van Kessel 2015

P.P.T. Bovend'Eert, C.C. van Baalen & A. van Kessel, 2015, *Zonder Koningin. Het officiële evaluatierapport van de kabinetsformatie van 2012*, Amsterdam: Elsevier Boeken.

Bovend'Eert, Bootsma & Van Kessel 2019

P.P.T. Bovend'Eert, P. Bootsma & A. van Kessel, 2019, *Formeren anno 2017. Evaluatie van de langste kabinetsformatie uit de parlementaire geschiedenis*, Deventer: Wolters Kluwer.

Bovend'Eert & De Graaf 1983

P.P.T. Bovend'Eert & Th.C. de Graaf, 1983, 'Kiezen voor het kabinet. Een beschouwing over kiesstelsel en kabinetsvorming', *Tijdschrift voor bestuurswetenschappen en publiekrecht*, (4): 251-260.

Bulmer 2017

E. Bulmer, 2017, *Government Formation and Removal Mechanisms* (International IDEA Constitution-Building Primer 17).

Burkens 1978

M.C. Burkens, 1978, 'De kabinetsformatie 1977', *NJB*, (2): 28-35.

Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel 2018

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

Samen krijgen we de kabinetsformatie onder controle, maar niet met maximumtermijnen

De Graaf 2019

T. de Graaf, 2019, 'Juridische en politieke aspecten van de kabinetsformatie'.

Kortmann 1978

C.A.J.M. Kortmann, 1978, 'Wettelijke regeling van de kabinetsformatie?', *NJB*, (7): 143.

Navot 2016

S. Navot, 2016, 'Israel'. In: A. Alen & D. Haljan (red.), *IEL Constitutional Law*, Mechelen: Kluwer: 1-347.

Schutgens & Sillen 2019

R.J.B. Schutgens & J.J.J. Sillen, 2019, 'Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Een bespreking van de belangrijkste aanbevelingen uit het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, (3): 118-131.

Voermans 2021

W.J.M. Voermans, 20 september 2021, 'En dan nu: een assertief parlement', *NRC Handelsblad*.

Van Vugt 2021

E.Y. van Vugt, 2021, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk. Een onderzoek naar de veranderingen in de betekenis van artikel 50 Grondwet tussen 1814 en 1983*, Den Haag: Boom juridisch.