

# Voorpublicatie

---

Alles is politiek

Petra Habets  
Lex van Eijndhoven

Titel:

Alles is politiek

Auteurs:

Petra Habets

Lex van Eijndhoven

Illustraties:

Lex van Eijndhoven

Opmaak:

Lisanne Gottenbos van Designwise

© Petra Habets/Lex van Eijndhoven, Utrecht 2026 eerste druk

ISBN: volgt nog

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt zonder schriftelijke toestemming van de auteur.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaardt de auteur geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houdt zij zich gaarne aanbevolen.

## Voorwoord

Honderd jaar geleden viel raadslid Wibaut in Amsterdam arme ambtenaren al lastig in de honger naar nog meer stukken en informatie. Logisch vanuit zijn speurtocht naar middelen om zijn idealen te verwezenlijken, maar ook toen werd dit als bemoeienis gezien van een raadslid dat “op de stoel van de wethouder” ging zitten. Echter, toen hij eenmaal wethouder was ging hij “op de stoel van de ambtenaar” zitten en schreef hij zijn eigen stukken. Toch herinneren wij ons Wibaut als een van de weinige wethouders uit zijn tijd. Zijn worstelingen met andere bestuurders, ambtenaren, partijgenoten en Den Haag zijn prachtig gedocumenteerd en zijn angstaanjagend actueel en bieden daarmee bemoediging en troost voor huidige politici en bestuurders.

Het is best bijzonder dat situaties van honderd jaar geleden in een Nederlandse gemeente of vijftig jaar geleden bij het Rijk heel makkelijk gelegd kunnen worden naast situaties waar raadsleden, gedeputeerden en waterschapsbestuurders ook nu mee worstelen. Door op zoek te gaan naar ervaringen van politici in de afgelopen ruim honderd jaar en hier patronen uit te filteren ontstond het idee voor dit boek. We zijn op zoek gegaan naar generieke patronen, niet om een historische duiding te geven van markante gebeurtenissen als de ‘nacht van Schmelzer’, maar om de persoonlijke ervaringen van politici in hun tijd en omgeving eruit te lichten en te laten zien hoe ze acteerden in situaties die ook een meer universeel karakter hebben.

We vroegen onszelf af: wat zou ik gedaan hebben, hoe werkt zo’n situatie voor mij? Wij willen u eigenlijk uitdagen hetzelfde te doen á la: mijn huidige fractie gedraagt zich net zoals die partij veertig jaar geleden en dat liep toen niet goed af, wat betekent dat voor wat ons nu te doen staat?

Daartoe staan we in deel I stil bij de formatie, waarna we in het hart van het boek – deel II – ingaan op de volksvertegenwoordiging, waaronder de eigen fractie, de relatie met andere fracties, de vergaderstructuur, instrumenten en bevoegdheden van de volksvertegenwoordiger en hoe u dit alles voor u kunt laten werken tot aan timemanagement aan toe (Hans Wiegel die altijd wel iets vond op de pagina die hij toevallig opensloeg). In deel III gaan we in op alles rondom de volksvertegenwoordiging, dat wil zeggen het dagelijks bestuur, de ambtenaren, de maatschappelijke omgeving, de eigen politieke partij (de herverkiezing van u als volksvertegenwoordiger!) tot aan enkele issues waar volksvertegenwoordigers altijd mee geconfronteerd zijn, zoals de pers en integriteit.

Wist u dat Willem Aantjes na zijn rehabilitatie een mooi afscheid heeft gekregen op het Binnenhof, omdat een bestuurder van een andere partij zich daarvoor hard heeft gemaakt? En dat Mei Li Vos als beginnend PvdA Kamerlid waardevolle tips kreeg vanuit de PVV?

Juist omdat dit ambt soms zo eenzaam kan voelen, alleen al omdat de eigen politieke vrienden ook de concurrenten zijn, willen wij ook de mooie kanten van het vak zichtbaar maken: tegenover die eenzaamheid staat dat het werk als volksvertegenwoordiger niet anders kan dan in samenwerking met veel anderen om iets te bereiken. Dat is het lastige maar ook het mooie van de democratie.

Wij wensen u veel leesplezier en staan uiteraard altijd open voor uw tips en feedback.

Utrecht, maart 2026

*Petra Habets en Lex van Eijndhoven*

NB. Wij verwachten de volledige publicatie voor de zomervakantie in boekvorm beschikbaar te kunnen stellen. Hiervoor kunt u intekenen via onze website [www.petrahabets.nl](http://www.petrahabets.nl) onder actueel, maar gezien de formatieperiode willen wij u hierbij het eerste deel online beschikbaar stellen.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b>	3
<b>Prelude: Politieke drijfveren</b>	7
<b>Deel I: De formatie</b>	11
<b>Inleiding</b>	13
<b>De formatie begint (lang) voordat de formatie start</b>	14
<i>Uitslagenavond: de blijdschap van de een is het verdriet van de ander</i>	14
<i>Koers bepalen zonder het broodnodige nachtje slaap</i>	16
<i>Formeren is - soms al lang voor de verkiezingen - dineren</i>	17
<i>Voorsorteren op de volgende bestuursperiode: constructieve oppositie</i>	20
<i>Motorblokken: samen sterk, coalitie binnen een coalitie of samen aan de zijlijn?</i>	24
<i>Uitsluiten en blokkades tijdens de campagne: versmalling van de onderhandelingsruimte</i>	27
<i>Afsluitend</i>	29
<b>Van bierviltjes en appgroepen naar duidingsdebat en verkenners: de voorbereiding</b>	30
<i>Klaar voor formatiegesprekken?</i>	30
<i>Hoe onmisbaar is een partij in de formatie?</i>	32
<i>Hoe om te gaan met ongewenste en risicovolle partners?</i>	33
<i>Het evenwichtige onderhandelingsteam: 'good cop/bad cop'?</i>	35
<i>Het mandaat van de onderhandelaar</i>	37
<i>Het bepalen van een onderhandelingskoers: de kaarten wel of niet op tafel?</i>	39
<i>Over niet helpende mythes en andere valkuilen</i>	44
<i>Afsluitend</i>	46
<b>Het formatieproces</b>	48
<i>Verkenners en (in)formateurs: zowel belangrijk als inwisselbaar</i>	49
<i>Formeren is voortvarend afstrepen en tegelijkertijd zorgvuldig afhechten</i>	53
<i>Variaties binnen collegevorming</i>	58
<i>Onderhandelaars die elkaar vertrouwen en iets gunnen komen makkelijker tot afspraken</i>	61
<i>Afsluitend</i>	65

<b>Het akkoord: spiegel van de relatie tussen de partners</b>	66
<i>Globale akkoorden: besturen is ook bewust uitstellen</i>	67
<i>Het akkoord als afsluiting van de onderhandelingen of als kader voor de nieuwe bestuursperiode?</i>	71
<i>Afsluitend</i>	74
<b>De selectie van het dagelijks bestuur en de portefeuilleverdeling</b>	76
<i>Afsluitend</i>	78
<b>Literatuur deel I</b>	79
<b>Deel II: ....</b>	

## Prelude: Politieke drijfveren

“De meeste mensen hebben eenvoudige wensen en vragen simpele zaken: een comfortabel huis, goed eten, betaalbare gezondheidszorg, een veilig land, een leuke baan met een redelijk salaris, een toekomst voor hun kinderen, en af en toe een vakantie of een bezoekje aan hun kleinkinderen. Met kerst gezellig samen eten en met de hond een fijne wandeling maken. Burgers vragen niet veel. De politiek en overheid kunnen en moeten daarvoor zorgen. Politiek hoeft daarom helemaal niet ingewikkeld te zijn. Gewoon luisteren naar de mens, met in het achterhoofd: de overheid is er voor de burger en niet andersom.” (Van der Plas, 2023, p. 129-130)

Bovenstaand citaat van Tweedekamerlid en fractievoorzitter Caroline van der Plas is een rake beschrijving van waar veel mensen naar streven en daarmee oogt het als een mooie opgave voor de politiek. Wanneer je het citaat ontleedt laat het echter perfect de spanning zien waar overheid en politiek mee worstelen: het begrenzen van verwachtingen die niet ambitieus ogen, maar heel lastig of mis-schien wel onmogelijk te realiseren zijn.

Niet iedereen zal met kerst gezellig samen eten, hoe goed de overheid en politiek het ook doen. Niet iedereen wil samen eten en niet iedereen die samen wil eten zal samen kunnen eten. En tenslotte: niet iedereen die met kerst samen eet zal dit als “gezellig” ervaren. Gezelligheid is niet “maakbaar” door de overheid.

De politiek stelt regels over de veiligheid van banen en de hoogte van het minimumloon, maar kan niet bepalen hoe “leuk” banen zijn. De betaalbaarheid van de zorg, de veiligheid van het land en de kwaliteit van wonen en voedsel vergen continu aandacht, zodat zoveel mogelijk mensen tegen aanvaardbare kosten deze zaken kunnen krijgen, waarbij “zoveel mogelijk” en “aanvaardbare kosten” voor iedereen wat anders betekenen.

Een politicus die bovenstaande opdracht tot de zijne maakt, zet zichzelf in een onmogelijke positie en zal falen. En belangrijker nog: wanneer politici dergelijke ambitieuze belofes doen en dus inherent falen, kan dit het aanzien van de politiek als geheel schaden.

Het laatste deel van het citaat oogt overigens ook eenvoudiger dan het is: de overheid is er inderdaad voor de burger en niet andersom. Politiek is echter complex want “de burger” bestaat niet. Er zijn heel veel verschillende meningen, dat start al bij politieke partijen zelf, die een minikosmos van meningen vormen met de nodige interne dialoog om tot partijstandpunten te komen die hun weg vinden in verkiezingsprogramma's. Vervolgens is er een meningenstrijd in het publieke debat om kiezers te winnen, na de verkiezingen zoeken fracties elkaar in

een coalitie of in een breder akkoord. Dagelijks bestuurders gaan met de gemaakte afspraken aan de slag en bereiden ondersteund door hun ambtenaren besluiten voor. Daartoe proberen ze voldoende middelen, menskracht en regelruimte te organiseren. “Proberen” want dit alles is schaars en vergt dus onderhandelingen en afstemming. Besluiten leiden regelmatig tot weerstand in een deel van de samenleving, die vervolgens zijn weg weer vindt in de publieke en politieke meningsvorming en daarmee doet een politicus het nooit goed, want hij maakt keuzes die nooit voor iedereen ideaal of zelfs maar aanvaardbaar zijn.

Maar toch is er altijd een generatie mensen die opstaat om het avontuur aan te gaan, met het idealisme dat zij het verschil gaan maken. De afgelopen jaren lazen we honderden (auto)biografieën en elk verhaal start met een enorme gedrevenheid om de wereld ietsje mooier achter te laten. Oud-wethouder en oud-vicepremier Lodewijk Asscher verwoordt dit treffend evenwichtig:

Politiek is ook een verschrikkelijk mooi vak, had ik tegen mijn vader willen zeggen. Omdat je elke dag kunt zien hoeveel het uitmaakt wie er in zit en wat je doet. Ik weet: er zijn veel verschillende factoren die je geluk bepalen. Je familie. Je gezondheid. Je karakter. Je talent voor het leven en andere dingen. Of je tegen pech aanloopt. De politiek kan daarom ons geluk niet garanderen. Maar de overheid kan wel helpen voorwaarden te scheppen waardoor mensen vrij en gelukkig kunnen zijn. In de politiek gaat het over de vraag wat er nodig is om haar die rol te laten vervullen. (Asscher, 2019, p. 68)

In dit boek staan we stil bij de hobbels en bochten die politici doormaken in hun zoektocht en strijd om hun omgeving, ons land, ons continent of zelfs de wereld een beetje te verbeteren. Dit verlangt idealisme, om tegen de stroom in te gaan, soms tegen beter weten in de strijd aan te gaan. In de woorden van oud-wethouder Pieter Hilhorst:

Politiek is niet de kunst van het mogelijke, maar de kunst om waar te maken wat onmogelijk leek. De toekomst is onbepaald. Een politicus moet realistisch zijn, maar we kunnen alleen achteraf bepalen wat realistisch is, zoals de politicoloog Siep Stuurman schreef. Dat een politicus soms iets waar kan maken wat onmogelijk leek, betekent niet dat alles mogelijk is. Politiek is ook de confrontatie met wat mogelijk leek, maar onmogelijk bleek. (Hilhorst, 2015, p. 17)

Het woord “strijd” gebruiken we bewust, want politiek is uiteindelijk het alternatief voor burgeroorlog. Het gaat om een strijd van waarden en het verkrijgen van macht, omdat macht nodig is om een gewenste beweging tot stand te brengen. Anderen hebben het vaak over het politiek “spel” en het helpt zeker om met

relativering in de wedstrijd te staan, maar politiek is in de kern zeker geen spel. Later duiden we dat spelregels belangrijk zijn om het politieke proces zo beschaafd mogelijk te laten verlopen, maar we blijven nog even stil staan bij het streven naar macht om idealen te verwezenlijken. Mei Li Vos schreef hierover na haar lidmaatschap van de Tweede Kamer:

... ik vind macht geen vies woord. Maar het is wel een onderdeel van het politieke spel dat pas nuttig wordt als het gepaard gaat aan [sic] de juiste dosering idealisme en kennis. Macht zonder idealisme leidt tot cynische politiek. Maar het is niet aan mij om iets over de overwegingen van degenen met macht te zeggen. Soms lijkt het spel om macht een vuil spel, maar ergens, ooit, dieper of dichter aan de oppervlakte, is iedereen die aan de macht is begonnen met een ideaal. Wilders net zo goed als Bos, Rutte net zo goed als Hamer, Verhagen net zo goed als Hirsch Ballin. (Vos, 2011, p.132-133)

Macht is een lastig en beladen begrip. Macht is overal aanwezig en in elke samenleving verdeeld over verschillende instituties en mensen, niet alleen politici. Eigenlijk probeert iedereen, ook ambtenaren, ondernemers en gewone inwoners binnen zijn of haar beïnvloedingssfeer gebeurtenissen de “goede kant” op te bewegen. Anders gesteld: politici te verwijten dat ze de wens hebben om macht uit te oefenen is een hypocriet verwijt. Dat neemt niet weg dat door de permanente strijd die hoort bij politiek, doel en middel het risico lopen verwisseld te raken. Wethouder Marjolein Moorman reflecteert hierop over de lokaal gegroeide situatie in Amsterdam:

Macht is in de politiek te vaak een doel, in plaats van een middel om iets te bereiken. En dat was zeker ook zo in de Amsterdamse PvdA. In al die jaren daarvoor waren we het te vanzelfsprekend gaan vinden dat we de grootste waren, nu moesten we er weer hard voor werken. Het was vaak frustrerend als een goed voorstel van ons het niet meteen haalde omdat we de coalitie niet meekregen, maar dat maakte het voorstel niet minder waardevol. Ik leerde om andere wegen te bewandelen. De samenleving te mobiliseren, publieke opinie voor je te laten werken. Buiten de macht leerde ik te overtuigen vanuit inhoud. (Moorman, 2022, p. 97)

Een andere spanning die met politieke strijd samenhangt zijn de verschillende rollen die politici aan moeten nemen. Op het ene moment is een politicus bezig om stemmen te mobiliseren en daarmee volbloed politicus, op het volgende moment treedt dezelfde politicus met gebruikmaking van de verkregen macht op als bestuurder en staat uitvoering centraal met alle technische aspecten die daarbij horen. Voormalig Eerstekamerlid en voormalig partijvoorzitter van het CDA Tineke Lodders over deze twee moeilijk te verenigen rollen:

Een bestuurder kan en mag op een gegeven moment best een technocraat zijn. Bepaalde processen moeten gewoon gemanaged worden. Maar als je bezig bent met de verkiezingscampagne, met het basale mobiliseren van kiezers rond jouw programma en jouw ideeën, dan moet je geen bestuurder zijn maar politicus. Je moet je enthousiast kunnen maken voor de publieke zaak en je moet dat enthousiasme ook over kunnen brengen. Je moet weten wat je wil, waar je naartoe gaat. (Vuijsje, 2006, p.189)

Voor individuele mensen is het al lastig om deze twee rollen die een beroep doen op heel verschillende eigenschappen te verenigen, voor buitenstaanders kan het zelfs onnatuurlijk overkomen wanneer iemand er in slaagt als een soort “Jekyll & Hyde” beide rollen met overtuiging te spelen. Toch is dit wat van politici in onze context van een land met veel versnippering verlangd wordt: op het ene moment vol passie duidelijk kunnen maken dat maar één standpunt het juiste is en zodra de speurtocht naar meerderheden begint kunnen onderhandelen over een aanvaardbaar compromis. Dat laatste moet in onze samenleving bijna per definitie op meerdere speelvelden, ook na het bereiken van een politiek akkoord met directe collega’s. Na een politiek akkoord volgen voor dagelijks bestuurders of het nu wethouders of ministers zijn gesprekken met provinciebesturen, bedrijven en organisaties, vakbonden, Europa en ontevreden burgers en hun advocaten, want zoals hiervoor vermeld: iedereen wil invloed uitoefenen op zaken die voor hen belangrijk zijn. Het tempo van verandering staat daardoor onder druk en dat laat natuurlijk sporen na. Oud-minister Hans van Mierlo stelt hierover:

Wel ben ik illusies kwijtgeraakt. Vooral over de snelheid waarmee je idealen kunt realiseren. Ook binnen je idealen moet je prioriteiten stellen. Je kunt niet alles tegelijk.” – Hans van Mierlo (Renkema, 2004, p.161)

Dus ook binnen de beloftes die politici wel kunnen doen moeten ze water bij de wijn doen, wat uiteraard ook niet positief bijdraagt aan de beeldvorming over politiek als geheel. Deze wetenschap die volkomen onafhankelijk is van welke politicus dan ook, zou ons als inwoners milder moeten stemmen over deze idealisten die tegen beter weten in beginnen aan een missie waarin ze soms tegen windmolens blijken te vechten, maar soms echt het verschil maken en de samenleving een beetje beter weten achter te laten.

# Deel I

---

De formatie



## Inleiding

Formeren is zonder overdrijving de belangrijkste tijd in een bestuursperiode, zowel landelijk als lokaal.

Het perspectief op formeren kan natuurlijk verschillen voor de grootste partij die vaak van nature de leiding mag nemen ten opzichte van een veel kleinere nieuwe partij die ook ambities heeft om een plek in het dagelijks bestuur te verkrijgen. Ook andere factoren spelen een rol, zoals de mate waarin er splijtende thema's zijn, of hoofdrolspelers elkaar vertrouwen en ook toeval speelt een rol. Dit maakt dat er weinig vaste patronen te onderkennen zijn en elke situatie toch weer letterlijk opnieuw verkennen is.

In dit deel proberen we vooral aan de hand van concrete situaties mee te geven wat voor overwegingen en grote en kleine vraagstukken een rol spelen in het formatieproces. Niets concluderen we stellig af, omdat we niet de pretentie hebben de volledige context te overzien waarin formerende partijen kunnen belanden.

Wel hopen we te bereiken dat partijen zo goed voorbereid mogelijk in een formatieproces stappen en tijdens het proces relationele schade ten opzichte van elkaar proberen te beperken.

De indeling volgt lichtjes de chronologie van het formatieproces, met de kanttekening dat het partijen vrij staat de volgorde en de mate waarin men tot elkaar komt te bepalen.

We beginnen in het eerste hoofdstuk van dit deel met de notie dat het voor partijen die willen formeren belangrijk is zich daar tijdig op voor te bereiden, te weten ruimschoots voordat er verkiezingen zijn, eigenlijk al vanaf het moment dat de voorgaande bestuursperiode start.

Het tweede hoofdstuk gaat in op de voorbereiding die elke partij voor zich heeft te doen om goed klaar te staan op het moment dat gesprekken concreet beginnen.

Het derde hoofdstuk behandelt de verschillende variaties van het formatieproces en de rolinvulling van verkenner en (in)formateurs.

Tenslotte staan we in het vierde hoofdstuk stil bij de soorten akkoorden en bestuurlijke afspraken, met een klein staartje over de benoeming van dagelijks bestuurders.

# De formatie begint (lang) voordat de formatie start

## *Uitslagenavond: de blijdschap van de een is het verdriet van de ander*

Na weken van intensief campagnevoeren, regen, storm, soms sneeuw trotserend, kapotte vingers van het flyeren langs talloze brievenbussen, late debatavonden en vroege stationsacties, rest voor de kandidaten na de sluiting van de stembussen enkel een gevoel van leegte en onbestemdheid. Er kan niets meer gedaan worden om nog een extra stem binnen te halen, het wachten is nu op de eerste uitslagen.

Al weken geleden heeft de partij voor de leden een eigen plek voor troost of feest geregeld, bij lokale verkiezingen (een hoekje van) de stamkroeg, bij landelijke verkiezingen een grote zaal ergens in het land. Gemeentehuizen openen doorgaans de deuren of huren het lokale theater af om de mogelijkheid te bieden gezamenlijk kennis te nemen van de binnenkomende uitslagen per stembureau.

De doodvermoeide kandidaten en lijsttrekkers moeten allerlei keuzes maken: waar wanneer te zijn, bij de collega-lijsttrekkers/kandidaten van andere partijen of bij de eigen mensen, wanneer te spreken en welke speech bij welke (voorlopige) uitslag?

In de Boekmanzaal op de begane grond van het stadhuis [van Amsterdam] had de pers zich ondertussen verzameld in afwachting van het slotdebat en natuurlijk om verslag te doen van het historische verlies van de PvdA. Pieter [Hilhorst] verzamelde al zijn moed en ging naar beneden om mee te doen aan dat slotdebat. Ik [Marjolein Moorman] had met hem te doen. Hij moest zich door een haag van journalisten heen werken die maar één vraag hadden: 'Stapt u op?'

Na het slotdebat, dat hij knap en waardig voerde, moest hij dezelfde weg weer terug en kreeg hij steeds dezelfde vraag. (Moorman, 2022, p. 89)

Nu is het lokaal vrij uitzonderlijk dat lijsttrekkers bij een slechte uitslag terugtreden, maar blijdschap bij een goede uitslag is universeel, zelfs als de uitslag nog niet definitief is:

Kamerlid Fred Teeven gedraagt zich in de strandtent in de tussentijd als een marktkoopman. 'We liggen voor, we liggen voor,' schreeuwt hij in de microfoon. Nick Kouwenhoven, Ruttés woordvoerder, haalt hem van het podium af. Het is nog niet zo ver. (Heymans, 2010, p. 20-21)

De onzekerheid op verkiezingsavond en de dagen daarna geldt zowel voor partijen, in verband met de verdeling van de restzetels als voor de individuele kandidaten die wachten op het tellen van de voorkeursstemmen.

... Omdat ik [Mei Li Vos] op plaats 38 had gestaan zou ik niet meer terugkeren in het parlement. ... Als ik meer dan 15.694 voorkeursstemmen zou hebben gekregen, kon ik op eigen kracht een zetel halen. In de maand ervoor had ik flink campagne gevoerd met team Vos. ... Er zoemde al een gerucht door de zaal dat twee Kamerleden met voorkeursstemmen op eigen kracht een zetel hadden behaald. Jacqueline fluisterde dat het voelde als de spanning voor de uitslagen van de Staatsloterij: je weet dat je geen kans hebt, en toch ga je kijken. ... Ik was vanaf die dag Kamerlid-af. Een troost was wel dat ik 10.200 voorkeursstemmen had weten te behalen. ... Maar daar kun je niet zoveel mee. Het is een *zero-sum game*, je krijgt alles of niets. Zelfs als je ook maar één stem minder dan de voorkeursdrempel hebt gehaald, krijg je geen zetel. Politiek is elke dag spanning, teleurstelling, oprabbelen en weer doorgaan. Of in mijn geval niet doorgaan. (Vos, 2011, p.7-8)

De onzekerheid van individuele kandidaten kan zelfs nog weken tot maanden duren. Eerst dus over de voorkeursstemmen, maar vervolgens kan de formatie leiden tot vrijvallende zetels, wanneer volksvertegenwoordigers overstappen naar het dagelijks bestuur. Dat betekent voor de potentiële fractievoorzitter dat het bouwen van een team – om twee snelheden te voorkomen – de eerste periode breder moet dan sec met het aantal mensen dat zich direct van een zetel verzekerd weet.

Voorals de uitslag tegenvalt is persoonlijke aandacht voor de eigen mensen – het campagne team, de kandidaten die buiten de boot dreigen te vallen en de vrijwilligers – noodzakelijk en gezien de naderende onderhandelingen ook het feliciteren van de winnaars.

De betrokken achterban wil intussen weten wat de koers van de partij wordt, gegeven de nieuwe verhoudingen en heeft ook behoefte aan stoom afblazen.

De dag erna belden journalisten al vroeg in de ochtend met de vraag hoe dit had kunnen gebeuren en hoe het nu verder moest. Ik [Lilianne Ploumen] stond ze welwillend te woord, maar had nog geen antwoorden. De Limburgse PvdA'ers belden, ook zij waren diep teleurgesteld. Ik was hún kandidaat, ze hadden energiek campagne voor me gevoerd – maar het had niet zo mogen zijn. Het was een rottag. Ik was intens verdrietig over het verloren vertrouwen. En ik voelde ineens de vermoeidheid van de verkiezingscampagne. (Ploumen, 2021, p.121)

Hoe lastig ook, na de verkiezingen (dus eigenlijk al op uitslagenavond), is het schakelen van de campagnemodus naar het zoeken van verbinding die voor de formatie nodig is.

De dag na de verkiezingen zit ik [Lodewijk Asscher] met alle andere fractievoorzitters om de tafel onder leiding van Tweede Kamervoorzitter Khadija Arib. Naast me zit Jesse Klaver. 'Ben jij ook zo vreselijk moe?' vraag ik hem in een vlaag van openhartigheid waarvan ik meteen spijt krijg. Jesse heeft een briljante verkiezingscampagne achter de rug en is nog helemaal vol van de avond daarvoor. 'Ik krijg energie van de steun en het enthousiasme van de kiezers, er is echt een beweging op gang gekomen.' Hij zegt het alsof hij niet mij, maar een zaal partijgenoten toespreekt. (Asscher, 2019, p.24)

### *Koers bepalen zonder het broodnodige nachtje slaap*

Het schakelen van campagne naar formatie begint dus al op het moment dat de voorlopige uitslag zichtbaar wordt, want dit is het moment om te peilen wat mogelijke coalitiepartners willen. Zelfs in gemeenten waar geen oppositie of coalitie bestaan, maar al jaren gewerkt wordt met een raadsbreed akkoord, zijn er wethoudersposities te verdelen en zal de verkiezingsuitslag zich toch vertalen in de prioriteiten voor de nieuwe bestuursperiode.

Ongeacht de natuurlijke voorkeuren, eerdere gesprekken, misschien zelfs afspraken met andere partijen om elkaar vast te houden, bepaalt de uitslag wat de mogelijkheden zijn en wat dus ook niet (meer) mogelijk is. En ondanks de vermoeidheid van deze weken starten de onderhandelingen du moment de voorlopige uitslag zich aftekent, ook al zijn er formele afspraken zoals een gepland duidingsdebat, een fractievoorzittersoverleg, een beoogd verkenner/informateur die voor de verkiezingen gepolst is of eventuele andere procesafspraken die eerder voorbereid zijn. Er is maar één zekerheid: de uitslagenavond eindigt niet vroeg.

Kan er geen nachtje geslapen worden voor het bepalen van de koers gegeven de huidige uitslag? Dat zou best verstandig kunnen zijn, maar als andere partijen alle combinaties die mogelijk zijn om tot een meerderheid te komen op een bierviltje uitschrijven en u daar op verkiezingsavond over benaderen, moet u niet met uw mond vol tanden staan.

En omdat er een vast aantal zetels te verdelen is, vindt het informele peilen plaats in een context waarin de winst van de een het verlies van de ander is. Maar winnaars en verliezers hebben allemaal slaapgebrek, kapotte vingers en spierpijn

in de kuiten, dus niemand begint de (pre)onderhandelingen uitgerust. Verstandig: nee, feit: ja.

Het is zelfs mogelijk dat op verkiezingsavond, zonder welke procesafpraak dan ook, de toekomstige coalitiepartners elkaar vinden.

De verkiezingsuitslag van 12 september [2012] verraste ondanks de door de peilingen gesignaleerde trends: VVD en PvdA werden met 41 en 38 zetels ongeveer even groot, op behoorlijke afstand gevolgd door vier middelgrote fracties ... en vijf kleine(re) ... Zoals gebruikelijk was in theorie een groot aantal combinaties mogelijk, maar dit keer – voor het eerst sinds 2003 – ook een coalitie van slechts twee partijen.

... Opmerkelijk genoeg besloten beide partijleiders, Rutte en Samsom, al op de avond van de verkiezingsdag de onvermijdelijkheid van regerings-samenwerking onder ogen te zien. Toen de uitslag bekend was, vonden ze dat de coalitie dan ook maar beter zo snel mogelijk, zonder omwegen, tot stand gebracht moest worden – ondanks de tijdens de campagne zwaar aangezette tegenstellingen. (Van Kessel in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 513)

### *Formeren is - soms al lang voor de verkiezingen - dineren*

Al in juni zitten Rutte en Samsom in restaurant Poentjak dicht bij het Binnenhof. Het is een favoriete stek van de minister-president, die gek is op Indisch eten. Stel dat wij tot elkaar worden veroordeeld, hoe gaan we dat dan doen? Die vraag vindt zijn eerste, overtuigende antwoord op de avond van 13 september, wanneer de twee winnaars van de verkiezingen elkaar treffen in het Haagse appartement van Loek Hermans, de fractievoorzitter van de VVD in de senaat. 'We hebben er een biertje gedronken en vastgesteld dat we samen geen meerderheid in de Eerste Kamer hadden. Met D66 erbij zouden we er ook geen meerderheid hebben en het CDA had allerlei signalen afgegeven dat zij niet mee wilde doen. Dat bleek ook uit het eerste rondje van Kamp [de door de Tweede Kamer aangewezen verkenner in september 2012] de volgende dag. We kwamen dus tot de conclusie dat we met z'n tweeën een meerderheidskabinet moesten vormen', verhaalt Rutte. (Vermeulen, 2013, p. 312).

Bovenstaand etentje laat zien dat niet elke verrassing na de verkiezingen zo maar uit de lucht komt vallen.

Ook wanneer verkiezingen nog ver weg zijn, kunnen oriëntaties plaatsvinden. Eén van de beroemdste is het Des Indes-beraad, als aanloop naar het eerste paarse kabinet. Dit laat ook het risico zien van dergelijke oriëntaties ruim voor de

verkiezingen: de zittende coalitiepartij maakt zich met dergelijke gesprekken kwetsbaar. Deze oriënteert zich immers op een andere huwelijkskandidaat voor na een eventuele scheiding.

Jarenlang ontmoeten VVD'ers, PvdA'ers en D66'ers elkaar al in het Des Indes-beraad, vernoemd naar het Haagse hotel waar de gesprekken plaatshebben. Ze ontwikkelen er begrip voor elkaars positie en staan over en weer open voor elkaars bedoelingen. Als het CDA ooit uit zijn machtspositie in het politieke midden wordt gestoten, denken de strategen in het Des Indes-beraad, dan weten de partijen elkaar te vinden. Lange tijd is dat evenwel een volstrekt hypothetische situatie. PvdA en VVD sluiten elkaar immers uit als mogelijke coalitiepartner omdat hun programma's onverengbaar lijken. En daarmee bevestigen zij de scharnierpositie, de spilfunctie van het CDA. Volgens de theorie van het lood en het oude ijzer verruilt die partij met het grootste gemak de VVD voor de PvdA en andersom. Het CDA als spin in het web, een 'insect', zei Van Mierlo ooit, dat zijn coalitiepartners beurtelings opvreet.

... Van meer belang nog is de 'Bende van Wassenaar', een club van vooraanstaande politici van PvdA, VVD en D66. Al een jaar voor de verkiezingen spreken zij bij VVD'er Hans Dijkstal thuis over de mogelijkheid van een paarse coalitie. Die ontmoetingen worden angstvallig geheimgehouden, want de PvdA regeert dan nog met het CDA en vreemdgaan is ook in het politieke bedrijf niet fatsoenlijk. Maar vice-premier Kok weet er wel van; hij bemoeide zich er niet mee, maar geeft zijn partijgenoten politieke rugdekking. (Klein & Kooistra, 1998, p.169)

Partijen kunnen zich parallel oriënteren op meerdere opties. Daarom moeten partijen zich niet te rijk rekenen, ondanks de goede sfeer die in gesprekken aanwezig kan zijn, zoals bijvoorbeeld in de oriëntatie door de PvdA samen met GroenLinks richting het CDA in de aanloop naar de verkiezingen van mei 2002.

Discussies over alternatieven voor Paars hielden we buiten het zicht van de media. In het interview dat Femke Halsema en ik [Jet Bussemaker] eind 1998 hadden met De Groene Amsterdammer, zeiden we beiden dat het wenselijk was om de mogelijkheid van een progressieve coalitie te verkennen. We dachten aan een soort Des Indes-beraad.

... Dergelijke gesprekken vonden inderdaad plaats vanaf 2001, niet bij Des Indes, maar in de woning van Adri Duivesteijn in de Schilderswijk in Den Haag. Duivesteijn, vicefractievoorzitter en criticus van Paars, sprak al langer met onder anderen de fractievoorzitter van het CDA, Jaap de Hoop Scheffer, over mogelijke toekomstige coalities na Paars. Hij nam het initiatief tot geheime gesprekken met vertegenwoordigers van het CDA en

GroenLinks en vroeg mij mee te doen. Met het oog op de toekomst was het belangrijk vertrouwen te creëren en elkaars taal te verstaan, vooral tussen het CDA en GroenLinks lag daar een uitdaging. Informele gesprekken zouden kunnen helpen gemeenschappelijke uitgangspunten te verkennen.

... Er kwam een abrupt eind aan de gesprekken met de opkomst van Fortuyn. We hadden de boot gemist: terwijl wij bezig waren met vergezichten over nieuwe vormen van solidariteit en burgerinitiatieven, domineerde migratie opeens het politieke debat. Met name het CDA veranderde snel van koers. Na acht jaar oppositie was zij wanhopig op zoek naar een manier om terug te komen naar het centrum van de macht. Onze gesprekken boden daarvoor een mogelijkheid. Toen Fortuyn en de LPF opkwamen, wendden ze resoluut de steven – ter rechterzijde lag een meer succesvolle route naar het torentje. (Bussemaker, 2021, p.44-47)

Een dergelijke oriëntatie heeft altijd iets van geheimen en intriges. In de kern gaat het erom of partijen en mensen elkaar kunnen vertrouwen als voorbereiding voor het moment dat de kaarten opnieuw geschud worden.

Het CDA voerde inderdaad parallel in dezelfde periode ook gesprekken met Pim Fortuyn:

Fractiesecretaris Hans Hillen zag overeenkomsten tussen het christendemocratische gedachtegoed en de aanvallen die Pim Fortuyn in zijn column in *Elsevier* op de almachtige overheid deed. Via Elseviers hoofdredacteur Arendo Joustra regelde hij een etentje met de ambitieuze columnist in het Haagse restaurant Julien. Daarbij was ook De Hoop Scheffer aanwezig. In augustus van dat jaar besloot Fortuyn de politiek in te gaan. Opnieuw werd er gegeten, dit keer in het Promenadehotel tegenover het Catshuis. Hillen en Fortuyn, die lijsttrekker van de nieuwe partij Leefbaar Nederland wilde worden, sloten een non-agressiepact. Het CDA en Fortuyn zouden Paars bestrijden en niet elkaar. Na de plotselinge val van De Hoop Scheffer adviseerde Hillen diens opvolger Balkenende in de campagne nadruk te leggen op waarden als gemeenschapszin, kleinschaligheid en de Nederlandse culturele identiteit. In november bracht het nieuwe CDA-boegbeeld een bezoek aan Palazzo di Pietro, het herenhuis van Fortuyn in Rotterdam. Daar werd het niet-aanvalsverdrag herbevestigd. *Elsevier*, dat in 2006 een boekje open deed over de geheime gesprekken, citeert een anonieme CDA'er die zegt: 'Pim moest de paarse akker omploegen waarop wij konden zaaien en oogsten.' (Broer & Van Weezel, 2007, p.58)

Het zijn van natuurlijke ‘vrienden’ van potentiële coalitiepartners beschermt een partij overigens niet tegen de logica van het getal (is deze partner na een verkiezingsuitslag écht nodig voor een meerderheid?) wanneer een andere potentiële coalitiepartner minder overtuigd is van de toegevoegde waarde als coalitiegenoot. Dit lot kan vooral kleinere partijen makkelijk treffen:

De eerste informateur, CDA'er Jan de Koning, de beste politieke vriend van Lubbers, adviseert keurig conform de verkiezingsuitslag om eerst een coalitie van CDA, PvdA en D66 te onderzoeken. Even braaf neemt Lubbers dat advies ter harte. Hij zal de rol van D66 ‘werkende weg’ bekijken, zegt hij bij aanvang van de kabinetsformatie. In feite is ‘werkende weg’ een term die moet verhullen dat velen in het CDA niets in D66 zien.

... Lubbers maakt de zaak daarna af, zoals alleen Lubbers dat kan. Als de ministersposten in zijn derde kabinet ter sprake komen, het cruciale sluitstuk bij elke formatie, ziet hij maar één rekenkundige variant met D66, wetend dat die voor Van Mierlo onverteerbaar zal zijn: zeven portefeuilles voor het CDA, zes voor de PvdA en slechts één voor D66.

...De chronische twijfelaar Van Mierlo twijfelt dit keer niet. Hij gaat geen genadebrood eten. De partij krijgt een gelijkwaardige positie. Zo niet, dan houdt D66 het voor gezien. (Smeets, 2021, p. 279-281)

De verwachting van Van Mierlo dat Kok hem zal steunen blijkt ten onrechte te zijn. (Van der Land, 2003, p. 263)

Thijs Wöltgens kijkt hier vanuit het perspectief van de PvdA op terug:

‘Natuurlijk was er bij ons wel zoiets als een schuldgevoel. We hadden immers kunnen zeggen: “Als D66 niet meedoet, doen wij ook niet mee.” Eveneens speelde bij sommige PvdA'ers de pijnlijke herinnering aan het kabinet-Van Agt/Den Uyl. D66 bleek toen op een aantal delicate punten op sociaal-economisch terrein absoluut geen versterking voor de PvdA, eerder een versterking voor het CDA.’ (Rehwinkel & Nekkers, 1994, p. 17-18)

### ***Voorsorteren op de volgende bestuursperiode: constructieve oppositie***

De bereidheid om tijdens de formatie wel of niet echt met elkaar zaken te doen, ontstaat dus niet enkel op basis van de verkiezingsuitslag, maar groeit over het algemeen geleidelijk door de houding die een partij de jaren voorafgaand aan de verkiezingen laat zien. Voor coalitiepartijen helpt het als een partij de mede-coalitiepartijen of juist oppositiepartijen regelmatig wat heeft gegund en niet enkel op basis van de macht van het getal de eigen wil heeft doorgedrukt. Landelijk ontstond bijvoorbeeld het klimaat voor paars, omdat zowel de PvdA als de VVD genoeg hadden van het machtsdenken van het toenmalige CDA.

Maar ook vanuit de oppositie kan een partij zich positioneren als een “bestuurlijke partij” zoals de PvdA tijdens kabinet Lubbers II.

Het ging hem [Wim Kok] echter allereerst om een gevoelsmatige notie: hij vond het domweg onbegrijpelijk dat zo'n grote partij als de PvdA aan de zijlijn van de politieke macht stond. In zijn vakbondskijk op de dingen was dat onbestaanbaar: hoe gepolariseerd de verhoudingen tussen werkgevers en werknemers soms ook waren, uiteindelijk zaten ze toch weer met elkaar om één tafel en kwamen ze tot een vergelijk.

... Het bijzondere was echter dat Kok niet bij voorbaat een oppositionele stem opzette en de beuk erin gooide, maar eerst de benadering van het kabinet serieus nam. Bij elk onderwerp onderkende hij de ernst van de situatie waaraan het kabinet het hoofd moest bieden, gaf daaraan vervolgens een eigen waardering, woog de regeringsaanpak op diens verdiensten, prees deze waar mogelijk en kritiseerde deze – hard – waar nodig.

... Bijzonder was echter ook dat hij Lubbers hier en daar de helpende hand toestak en praktische samenwerking aanbood. Niet dat daar uiteindelijk veel van terecht kwam, maar het gebaar was nieuw en baarde opzien.

... Hij maakte hiermee in één klap duidelijk dat hij de PvdA wilde presenteren als een ‘natuurlijke’ en verantwoordelijke regeringspartij ... (Krop, 2019, p. 217-219)

Voor oppositiepartijen kan het dus helpen als een partij op een constructieve manier oppositie heeft gevoerd. Dat straalt uit dat de partij verantwoordelijkheid om moeilijke beslissingen te nemen in het belang van de inwoners niet uit de weg gaat.

Ook kiezers kunnen partijen die op een constructieve manier oppositie voeren daarvoor soms belonen. Tijdens het kabinet Van Agt-Wiegel (1977-1981) is er binnen de PvdA grote teleurstelling over de gestrande formatie van wat het tweede kabinet Den Uyl had moeten worden. Die teleurstelling leidt tot een felle oppositietoon, die een deel van de kiezers niet aansprak. Wim Meijer, destijds Kamerlid voor de PvdA blikt terug op de verkiezingsuitslag van 1981:

We werden niet alleen gestraft voor de desastreuze formatie van 1977, maar ook voor onze manier van oppositie voeren. De voormalig bewindslieden uit het kabinet-Den Uyl waren daarna als lid van de fractie in de oppositie keihard in de aanval gegaan op het kabinetsbeleid, maar vanuit een boosheid en frustratie die mensen totaal niet aanspraken. Daar zijn we op afgerekend. (Van Lith, 2016, p. 211)

Het verlies van de PvdA belandde voor een groot deel bij D66:

Het verlies dat de PVDA lijdt, is zoals verwacht groot: negen zetels. Het komt voor een klein deel ten goede aan de CPN en de PSP, partijtjes die weinig kans maken op het dragen van regeringsverantwoordelijkheid en het zich daarom in sombere tijden kunnen veroorloven principiële en dus duidelijke standpunten in te nemen. Maar vooral D'66 profiteert. Haar zakelijke benadering van de politiek trekt veel PVDA-stemmers aan die kennelijk grote moeite hebben met de manier waarop hun partij de oppositie heeft gevoerd. (Bosmans & Van Kessel, 2011, p. 158)

Een verfijning van de strategie van constructieve oppositie is de keuze om constructief te zijn naar een deel van de coalitie, maar juist kritisch naar een ander deel van de coalitie. Hierdoor is een partij enerzijds aantrekkelijk als toekomstig onderhandelingspartner voor die partijen waar de liefde zich op richt en houdt de partij wel ruimte om zich electoraal te profileren tegenover die partijen waarbij de kans op samenwerking niet zo groot is.

Bij het oppositeren tegen het kabinet-Den Uyl spaarde Wiegels de confessionele partijen. Hen heeft hij steeds als de natuurlijke bondgenoot van de VVD gezien. (Van der List, 2019, p.174)

Andersom kan ook de coalitie richting de toekomst een andere houding aannemen naar een oppositiepartij, zoals in Roermond tijdens de raadperiode 2018-2022.

Maar in 2021 begonnen panelen te verschuiven. GroenLinks, VVD en D66 (de PvdA zat niet in de raad) kwamen steeds meer tot het inzicht dat het uitsluiten van de LVR [de grootste partij met 11 van de 31 zetels] zich tegen hen keerde. Die partij kon vanuit de oppositie doorgaan met stemming tegen het college te maken en nog meer kiezers aan zich te binden... Zij groeiden ernaartoe dat de LVR mee moest gaan besturen... (Maessen, in Smithuis et al, 2023, p. 135-136)

Uiteraard is constructieve oppositie niet de enige manier om als oppositiepartij in het dagelijks bestuur terecht te komen. Anne Mulder heeft een voorbeeld van een alternatieve strategie:

Zorg ervoor dat je een aantrekkelijke partij bent voor andere partijen. Dat ben je als jouw partij bepaalde groepen in de stad vertegenwoordigt. Daarmee kan het beleid van een coalitie waar jouw partij deel van uitmaakt, rekenen op draagvlak in de stad. Denk dus na over de vraag wie je vertegenwoordigt of wil vertegenwoordigen. (Mulder, 2012, p. 90)

Kanttekening hierbij is dat wanneer partijen electoraal juist groot worden als vertolker van een duidelijk ander geluid dan de bestaande coalitie, de verschillen die overbrugd moeten worden tussen deze partij en de andere partijen groter worden.

Bij de echte verkiezingen wordt Leefbaar Hilversum in een klap de grootste partij: 20% en acht zetels. De VVD wordt tweede met ruim 17% en zeven zetels, de PvdA gaat naar vijf zetels. ...

De commentaren van de verliezende partijen zijn bitter en het is overduidelijk dat Leefbaar Hilversum geen enkele reële kans maakt om in het college komen [sic]. *De Gooi- en Eemlander* kopt de dag na de verkiezingen: 'Partijen willen niet met winnaar in college' en de verslagen CDA-wethouder zegt in de krant: 'We balen hier ongelooflijk van. Dit hebben we niet verdiend.' (Nagel, 2001, p. 231-232)

Zeker wanneer iedereen overvallen wordt door een plotseling populaire nieuwkomer, helpt het wanneer vanuit het bestuur mensen een verbindende rol kan oppakken om de relatie te leggen met de bestaande partijen.

Dat het ook voor een 'verbindingsofficier' zoeken kan zijn hoe dat op een natuurlijke wijze kan zonder meteen 'partijdig' te zijn, illustreert voormalig burgemeester Ivo Opstelten van de gemeente Rotterdam:

'Het is simpel: de kiezer heeft altijd gelijk. Mijn voornemen was dat Leefbaar Rotterdam niet, net als Leefbaar Utrecht in 1998, aan de kant zou blijven staan. Fortuyn moest gaan regeren, maar niet om hem en zijn partij op hun gezicht te laten gaan. Ruim een derde van de kiezers had op Leefbaar Rotterdam gestemd. Aan dat signaal móest onomwonden gehoor worden gegeven.'

Maar hoe? Het programma van Leefbaar Rotterdam is nog niet uitgewerkt en de partij ontbeert elke politieke ervaring. Ook Fortuyn heeft nog wat kennis in te halen, blijkt al snel. Als de VVD, als grootste verliezer, in eerste instantie terughoudend is om over deelname aan een bestuurscoalitie te praten, belt Fortuyn met Opstelten. Kan hij niet even regelen dat de VVD ophoudt met moeilijk doen? Opstelten legt Fortuyn uit dat het zo niet werkt: 'Een burgemeester staat boven de partijen. Hij kan niet een partij vertellen wat die moet doen, zelfs niet als het de partij betreft waarvan hij toevallig zelf lid is. Ik heb Fortuyn het telefoonnummer van VVD-fractievoorzitter Nico Janssens gegeven en heb hem veel succes gewenst.' (Meerhof, 2004, p. 192-193)

Dit betekent overigens niet dat in campagnetijd en met het verkiezingsprogramma al richting mogelijke coalitiepartners te bewegen effectief is. Dan kan de partij een stuk achterban kwijtraken, allereerst bij de verkiezingen zelf, omdat een deel van de eigen achterban zich minder vertegenwoordigd voelt en vervolgens na de onderhandelingen wanneer de partij op dit uiterste punt voor de eigen kiezer aanvullend extra water bij de verdunde wijn doet om maar deel te kunnen nemen aan het dagelijks bestuur. De kans dat de kiezer dit bij volgende verkiezingen afstraft is groot, om nog maar niet te spreken van de morrende achterban gedurende de bestuursperiode zelf.

### ***Motorblokken: samen sterk, coalitie binnen een coalitie of samen aan de zijlijn?***

Een alternatief voor het voor de verkiezingen nadenken over een volledige coalitie, is het proberen afspraken te maken om samen op te trekken in de onderhandelingen en zo een motorblok en/of ‘zwaan kleef aan’ effect te bereiken. Onderstaand voorbeeld uit Amsterdam geeft een inkijkje in de ‘what ifs’ waar partijen dan mee te maken krijgen:

Wat ook hielp bij het verteren van het verlies was dat onze politieke bondgenoot GroenLinks flink had gewonnen en de grootste partij was geworden. Het zag er daarom naar uit dat de oppositieperiode voor de PvdA voorbij zou zijn. Met GroenLinksleider Rutger Groot Wassink en SP-leider Laurens Ivens had ik [Marjolein Moorman] vóór de verkiezingen een links pact gesloten bij wijze van tegenhanger van de dominante liberale partijen in het college. We hadden een inhoudelijke agenda gemaakt en wilden elkaar vasthouden na de verkiezingen om te voorkomen dat we weer tegen elkaar zouden worden uitgespeeld, zoals in 2014 was gebeurd. Nu GroenLinks de grootste was geworden werd het linkse pact de kern van de nieuwe coalitie. Samen vormden we alleen geen meerderheid, dus was het de vraag welke van de twee liberale partijen zou aansluiten: de VVD of D66? (Moorman, 2022, p. 137-138)

Deze oriëntatie op samenwerking hoeft zich niet te beperken tot de grootste partijen, ook kleinere partijen kunnen onder het motto ‘samen sterk’ onderzoeken of ze als subcoalitie aantrekkelijk zijn als partners:

Al voor de verkiezingen spreken Alexander Pechtold en ik [Femke Halsema] af om samen op te trekken tijdens coalitieonderhandelingen.

... Ik beschouw Mark Rutte, net als Alexander Pechtold, als een bondgenoot. Dat is veel minder een kwestie van gezamenlijke opvattingen dan van politieke stijl en ambitie. We delen onze afkeer van de bestuurdersmentaliteit die vooral de christen- en sociaaldemocraten kenmerkt. We

willen af van de talloze geheime overleggen ‘in de achterkamers’ om het democratische debat te vermijden, het rondvertellen van nare nieuwtjes om tegenstanders in diskrediet te brengen en het ongegeneerde lobbyen om eigen partijgenoten op machtige bestuurlijke posities te krijgen. In het najaar van 2009, een halfjaar voordat het vierde kabinet-Balkenende valt, hebben we samen met de andere fractievoorzitters een reis gemaakt naar Suriname. Daar trekken we zoveel met elkaar op dat het ook de mee-gereisde journalisten opvalt, die onderling een ‘roti-akkoord’ tussen ons voorspellen. Dat klopt in zoverre dat Alexander en ik de reis gebruiken om het taboe op een paars kabinet, dat sinds de Fortuyn-revolutie heerst, te doorbreken.

... Alexander en ik realiseren ons dat D66 dichterbij de VVD en GroenLinks dichterbij de PvdA staat, maar we zijn het erover eens dat we beter eerst een compromis met elkaar kunnen sluiten dan ieder voor zich de strijd aan te binden met de grotere partijen.

... Na de verkiezingen benadert Job Cohen ons beiden met hetzelfde strategische verzoek. Hij wil afspreken dat PvdA, D66 en GroenLinks elkaar vasthouden in de komende kabinetsonderhandelingen. Zowel Alexander als ik blijf [sic] daar vaag over. We willen heel graag dat de PvdA zich onomwonden uitsprekt voor een Paars Plus maar we willen Mark Rutte niet van ons vervreemden door een homogeen links blok tegenover hem te plaatsen. Als we ook maar de kleinste kans willen hebben op een Paars Plus-kabinet dan moet Rutte zich serieus genomen voelen. Er is nog een reden om de PvdA op afstand te houden. Pechtold en ik zijn beiden na de verkiezingen ook nog gebeld door Maxime Verhagen, met de vraag of wij eventueel willen deelnemen aan een kabinet met CDA, VVD en de ChristenUnie. We hebben hem een gelijkkluidend antwoord gegeven. Het heeft bepaald niet onze voorkeur, zeggen we, maar als dit uiteindelijk de enige manier is om de PVV uit de regering te houden dan willen we erover nadenken. In dat geval laten we de PvdA vallen. Voor D66, dat acht jaar eerder ook met de VVD en het CDA regeerde, is dat niet zo opzien-barend maar voor GroenLinks is het revolutionair: niet alleen dat we een coalitie overwegen met twee rechtse partijen maar vooral bereid te zijn over de PvdA heen te stappen. (Halsema, 2016, p. 535-538)

Hierboven gebruikten we de term ‘motorblok’. Voorgaand voorbeeld illustreert ook wat een motorblok-constructie in een formatie kwetsbaar maakt. Als een paar partijen elkaar vasthouden, dan kunnen ze samen voor andere partijen minder aantrekkelijk zijn omdat de andere partijen het gevoel hebben te maken te krijgen met een blok dat al met elkaar onderhandeld heeft en dus minder sprake is van gelijkwaardige partners. Het geeft geen comfort aan partijen een ‘uphill battle’ te moeten voeren.

De VVD-achterban zag er niets in: Rutte als meewerkend voorwerp voor de drie linkse partijen om leuke-dingen-voor-links te realiseren. Ze had het in één opzicht goed gezien. Pechtold en Halsema hadden afgesproken met elkaar op te trekken. Ze hielden Cohen weliswaar op afstand, maar die bracht stelselmatig de sociaaldemocratische paradepaardjes naar voren. Daardoor was het Rutte tegen de rest, of de rest tegen Rutte. Paars-plus had meer kans van slagen gehad als Pechtold en Halsema elk een vrije rol hadden gekozen. Door wat sterker in de richting van Rutte te bewegen hadden Halsema en vooral Pechtold voor meer evenwicht kunnen zorgen. Beiden zaten aan tafel met elk tien zetels, maar ik [Uri Rosenthal, informateur] had soms de indruk dat ze zich bij vergissing met elk tien zetels in het centrum van het politieke universum waanden. (Rosenthal, 2018, p. 362)

Ook Edith Schippers blikt hierop terug:

Paars Plus mislukte in mijn ogen vooral doordat de leiders van PvdA, D66 en GroenLinks altijd eerst overlegden voordat ze met ons spraken. Toen dacht ik: gaan wij nu werkelijk straks in een kabinet zitten waarin drie partijen steeds dingen voorbakken en waarin de VVD steeds alleen staat? Ik zei tegen Mark: Het kan toch niet zo zijn dat wij als VVD straks als enige tegen drie moeten gaan vechten? (Versteegh, 2021, p. 254)

Een ‘motorblok’ is evenmin automatisch de onontkoombare kern van een meerderheidscoalitie, wat de VVD en D66 pijnlijk ondervonden in Breda in 2014:

De enige grote gemeente waar ze de grootste werd, was Breda, al scheidde het weinig met grote winnaar D66. Een troostprijs om te koesteren, zou je zeggen. Maar de VVD koos niet een oudgediende uit de partij als informateur, maar hoogleraar bestuurskunde Paul Frissen. Die deed dat voor het eerst en kwam met een creatief voorstel: VVD en D66 – die samen geen meerderheid hadden – gingen een akkoord op hoofdlijnen van maximaal vier A4’tjes schrijven. Op basis daarvan konden dan andere partijen aanschuiven. Die andere partijen – vooral oud-coalitiegenoot CDA – waren geïrriteerd om in de wachtkamer te worden gezet. Toen een week later het hoofdlijnenakkoord werd gepresenteerd, bleek dat CDA en SP in de wachtkamer hun eigen onderhandelingen waren begonnen met PvdA, GroenLinks en Breda97. (Gerrits, 2016, p. 94-95)

## *Uitsluiten en blokkades tijdens de campagne: versmalling van de onderhandelingsruimte*

Partijen hebben uiteraard niet alleen elkaar te overtuigen aantrekkelijk te zijn om deel te nemen aan het dagelijks bestuur. De kiezer moet ook voor de goede zaak gewonnen worden en deze zoekt (ook) waarin partijen zich van elkaar onderscheiden.

Wanneer partijen tijdens de campagne aangeven met welke andere partijen ze wel of niet samen willen werken geeft dat onmiskenbaar duidelijkheid richting de kiezer. Een gevolg is echter dat naarmate een partij meerdere andere partijen uitsluit de eigen onderhandelingsruimte na de verkiezingen vernauwt.

En niet alleen de eigen onderhandelingsruimte, maar ook die van andere partijen waardoor het verwijt kan volgen dat de houding van de partij de bestuurbaarheid in het gedrang brengt.

Ook kan uitsluiting vooraf leiden tot electorale winst van de uitgeslotene, die onbedoeld beloond kan worden door de uitsluiting.

Vermeend en Bode geven aan dat het uitsluiten van de PVV bij de verkiezingen van 2010 leidde tot 'een ongewenste politieke polarisatie':

Het is in meerdere opzichten onverstandig partijen uit te sluiten. De PVV maakt deel uit van onze parlementaire democratie en is wettelijk niet verboden. Ook wordt er met de PVV parlementair samengewerkt. Zo zijn in de Tweede Kamer de afgelopen jaren verschillende door de PVV ingediende moties gesteund door partijen die vooraf hebben aangegeven niet samen in een kabinet met de PVV te willen zitten. ...Links heeft Wilders tijdens de verkiezingscampagne een geweldige dienst bewezen door hem uit te sluiten. De PVV-leider maakt van de uitsluiting een extra campagnethema, en dat is een schot in de roos ... Door de underdog te spelen heeft de PVV onmiskenbaar stemmen gewonnen. (Vermeend en Bode, 2010, p. 36)

De ander uitsluiten geldt overigens niet alleen voor partijen zelf, ook op inhoud kunnen door zogenaamde 'breekpunten' anderen uitgesloten worden, wat het aantal vrijheidsgraden in de formatie beperkt.

RUTTE: 'In het Carré-debat van 26 mei is Paars feitelijk onmogelijk gemaakt. Pechtold zei totaal ongevraagd: ik maak van de hypotheekrente-aftrek een breekpunt. Totaal ongevraagd. Het was niet mijn schuld wat daar ineens

gebeurde. Wij wilden geen breekpunt. Maar omdat Balkenende daar ook een punt van maakte, moest ik wel een been bijtrekken. Ik dacht: ik ga niet mee in het stellen van een breekpunt, maar gaf wel een persoonlijke garantie. Dat zit er er [sic] wel heel dicht bij, volgens mij. En toen kwam Pechtold ineens uit het niets: ik maak hier een breekpunt van. Ik vond: dat is niet handig, want daarmee limiteer je de opties. Dan behoort Paars niet meer tot de mogelijkheden. (Heymans, 2010, p. 185)

Het aangeven van specifieke coalitievoorkeuren oogt charmant, maar ook dit verkleint de opties, tenzij na de verkiezingen alsnog een 'draai' wordt gemaakt:

Balkenende benoemde in de campagne VVD, GroenLinks en D66 als hervormingsgezinde partijen, met wie het CDA wellicht een regering zou kunnen vormen. ... dat was een verrassing voor de partijtop en bovendien in strijd met de afspraak om nooit vooraf aan te geven met wie het CDA wil regeren.

Ongewenste druk op de kiezer is dat. Eerst is de kiezer aan het woord, die moet in alle vrijheid kunnen stemmen, daarna begint pas het formeren. (Heymans, 2010, p. 15-16)

Naarmate de stelligheid waarmee de coalitievoorkeur wordt uitgedragen groter is, wordt de draai die nodig is ook groter danwel de vindingsrijkheid die nodig is om een draai te camoufleren, zoals nodig was om deelname van confessionele ministers te rechtvaardigen bij de vorming van het kabinet Den Uyl:

De drie progressieve partijen PVDA, D'66 en PPR... wilden alleen regeren op basis van hun eigen program, 'Keerpunt'. Waar hadden ze zo snel die ontbrekende twintig zetels vandaan moeten halen om dat program uit te voeren? Daar werden zaken in aangemeld als het kritisch heroverwegen van het NAVO-lidmaatschap, het met de helft vermeerderen - van 1 procent naar 1,5 procent - van het budget voor Ontwikkelingshulp, het optrekken van de bijstandsuitkeringen en het stopzetten van de afdamming van de Oosterschelde. Allemaal zaken waar de christen-democraten in elk geval niet bij voorbaat warm voor liepen.

Marcel van Dam...: 'Nou ja, het was natuurlijk allemaal fake. Die formatie draaide gewoon uit op regeren met de confessionelen. Maar formeel werd de fictie overeind gehouden dat we niet met de confessionelen regeerden. Nieuw-Links werd eigenlijk belazerd, maar iedereen had wel in de gaten dat het zo moest. Zo dom waren we ook weer niet.' (Bootsma & Breedveld, 1999, p. 63-67)

## Afsluitend

De aanloop naar de formatie vindt plaats gedurende de hele voorgaande bestuursperiode. Deze valt uiteen in twee te onderscheiden fasen: de 'normale' bestuursperiode en de campagnetijd in de aanloop naar de verkiezingen.

Tijdens de 'normale' bestuursperiode zullen partijen bewust en onbewust de klik met andere partijen aftasten. Dit gebeurt door samen kopjes koffie te drinken, maar kan ook door zogenaamde constructieve oppositie, waarmee partijen aangeven dat ze een betrouwbare partner zijn of andersom: vanuit een coalitie ook de oppositie ruimte te gunnen. In dit soms ook intuïtieve proces zoeken partijen toch de ruimte om niet altijd bij dezelfde partner uite te komen en daarmee hun opties zo ruim mogelijk te houden.

In de aanloop naar de verkiezingen gaat de relatie met de kiezer een prominere rol spelen. Dan ontstaat het dilemma dat om naar de kiezer duidelijk te maken dat er iets te kiezen valt, het nodig is bewust afstand tot andere partijen te markeren. Hierdoor kan de afstand tot andere partijen groeien. Op zichzelf is dit een natuurlijk proces, het is niet helpend om bijvoorbeeld een verkiezingsprogramma te schrijven wat dicht tegen dat van potentiële coalitiepartners aanschurkt, wanneer dit tot zodanige concessies leidt dat een partij daarmee kiezers en dus zetels kan kwijtraken. Om juist meer zetels te veroveren kan het electoraal aantrekkelijk ogen om expliciet partijen uit te sluiten of inhoudelijke breekpunten op te werpen, de prijs die hiervoor betaald wordt is echter het verkleinen van de vrijheidsgraden voor een partij om deel te kunnen nemen aan het dagelijks bestuur.

Andersom is het intensiever samenwerken met partijen in de vorm van een motorblok om daarmee sterker te staan in de onderhandelingen met anderen ook risicovol: het voelt voor niet-motorblokpartijen minder aantrekkelijk om hierbij aan te sluiten, omdat de samenwerking al snel niet gelijkwaardig voelt. Zeker wanneer een motorblok geen uitzicht heeft op meer dan de helft van de zetels in de volksvertegenwoordiging kan het zijn dat anderen hier liever omheen formeren wanneer dat meer basis biedt voor gelijkwaardige samenwerking.

# Van bierviltjes en appgroepen naar duidingsdebat en verkenners: de voorbereiding

## *Klaar voor formatiegesprekken?*

In 1982 nodigde de PvdA [in de provincie Groningen] als verreweg de grootste partij zowel het CDA als de VVD uit voor coalitiebesprekingen, maar het CDA probeerde weer te overheersen waardoor de partij zichzelf buitenspel zette. PvdA-fractie leider Vos ging daarom met VVD-fractie leider Johan Remkes om de tafel zitten. Zo kwam in 1982 in café De Wolthoorn een afspraak over een paars college voor na de verkiezingen tot stand: het Wolthoorn-akkoord.

In Groningen vormden zo de PvdA, VVD en D66 het eerste paarse college van Gedeputeerde Staten; het CDA werd als middenpartij buitengesloten. Vonhoff belde nog met lijsttrekker Remkes of het toch niet voor de hand lag dat het CDA erin kwam. Hij vreesde verdere polarisatie. Vanuit zijn rol als commissaris streefde hij naar een zo groot mogelijk bestuurlijk draagvlak. Maar Remkes kon er niets meer aan doen; de afspraken waren al gemaakt. (Slijkerman, 2018, p.133)

Bovenstaand fragment leert dat coalitieafspraken in weerwil van draaiboeken die voor de formatie zijn gemaakt soms in restaurantjes, aan keukentafels en rokende in de kou bij de fietsenstalling gemaakt worden.

De kern van het formatieproces is het motiveren van tenminste de helft plus één van het aantal volksvertegenwoordigers om gedurende de gehele bestuursperiode samen te werken, zodat een dagelijks bestuur kan worden gevormd dat in principe kan rekenen op steun en niet onmiddellijk weggestemd wordt. Omdat in Nederland een fractie zelden eigenstandig de absolute meerderheid verovert, is de uitkomst van dit proces afhankelijk van de aantrekkelijkheid en de onderhandelingsvaardigheden van de betrokken partijen. Zelfs als een fractie de absolute meerderheid heeft, wordt coalitievorming als een waarde op zichzelf gezien, want ook dan kiest deze toch vaker voor samenwerking met andere partijen om het draagvlak voor het dagelijks bestuur te verbreden<sup>1</sup> of wordt gepoogd om tot een programma te komen waar alle volksvertegenwoordigers hun handtekening onder kunnen zetten.

---

<sup>1</sup> Zo probeerde de partij 'Echt voor Barendrecht' die tijdens de verkiezingen van 2022 twintig van de 29 raadszetels won andere partijen tot deelname aan het college te verleiden. Lijsttrekker Lennart van der Linden vroeg de andere partijen of zij bereid waren met hem samen te werken: 'great power brings great responsibility'AD 18 maart 2023

Het formatieproces leidt doorgaans tot twee uitkomsten:

- De vorming van een dagelijks bestuur
- Een inhoudelijk document waarin de koers voor de bestuursperiode wordt beschreven.

De formatie start met een speurtocht over de te volgen stappen. Over deze bouwstenen van het formatieproces later meer. Kern is dat de meerderheid van de net gekozen volksvertegenwoordigers het eens wordt over het te volgen proces. Een goede voorbereiding is helpend. Joop van den Berg refereert aan onderzoeken van Smithuis en Van Wersch over 'de gebrekkige of zelfs wel ontbrekende voorbereiding op wat er na de verkiezingen moet gebeuren':

Partijen weten sterk de indruk te wekken zich in exclusieve concentratie op de verkiezingscampagne te storten. Als zij dan vervolgens meer of minder dramatische winst behalen, staan ze de dag na de verkiezingen met lege handen. Ze hebben geen idee wie zij eventueel als informateur of als formateur achter de hand moeten houden, wat zij als werkelijk belangrijkste issues in onderhandelingen willen binnenhalen, wie de onderhandelingen moet leiden, wie hun wethouder(s) moet(en) worden en wie fractievoorzitter wordt als de 'chef' naar het college vertrekt. (Van den Berg in Smithuis et al, 2019, p. 185)

Ook landelijk is de voorbereiding op onderhandelingen soms toch nog te beperkt, zoals GroenLinks ervaart bij de vorming van kabinet Rutte III:

Wanneer de onderhandelaars van GroenLinks op maandag terugkomen met een nieuw compromisvoorstel hebben de andere partijen het wel een beetje gehad met de 'wispelturigheid' van Klaver en zijn mensen. Hij moet of nu akkoord gaan met wat er sinds vorige week ligt, of het houdt op. Het houdt op. ... Klaver is overvallen 'We hadden geen enkele controle, we werden er zo uitgeduwd,' zegt een van zijn adviseurs uit die tijd. 'En toen dat gebeurde hadden we nergens verdedigingslijnen klaarstaan. We hadden al nooit een koers gehad. We waren een speelbal van de andere partijen.' (Van de Ven, 2025, p. 27)

Voor individuele partijen ligt er huiswerk zich te oriënteren op wat men in deze formatie wil bereiken en wat nodig is om daar te komen. De formatieperiode is immers een bijzonder moment, waarop er meer mogelijk is dan na het afronden van de formatie:

De beste mogelijkheid die fractie en fractieleider hebben om greep te krijgen op het kabinetsbeleid is de formatie. Daar ligt nog bijna alles open en is rechtstreekse invloed mogelijk. Vandaar de neiging om tijdens de

formatie zoveel mogelijk te regelen en ‘binnen te halen’, zowel in de personele als in de beleidssfeer. (Van den Berg & Molleman, 1974, p. 35)

Een mooie illustratie hiervan is de formateur Pim van den Berg in Amersfoort:

‘Ik heb fors geholpen met het schrijven van een uitgebreide dierenwelzijnsparagraaf in het akkoord’, zegt hij: ‘Het had ook in één regel gekund: de wethouder komt binnen zes maanden met een nota. Maar daarmee verschuif je onderhandelingen naar een onzekerder toekomst.’ (Smithuis in Smithuis et al, 2023, p. 30)

We starten daarom met de overwegingen die horen bij het huiswerk voor partijen, voordat we in de volgende hoofdstukken verder gaan met de inrichting van het formatieproces, soorten akkoorden en de vorming van het dagelijks bestuur.

### *Hoe onmisbaar is een partij in de formatie?*

Direct na de verkiezingen worden binnen elke partij op achterkanten van bier-viltjes en in appgroepen de partijcombinaties geïnventariseerd die getalsmatig leiden tot de helft plus één van het aantal zetels. Vervolgens worden op basis van humeuren, slagingskans en soms ook programma’s deze combinaties geplaatst op volgorde van wenselijkheid. Andere partijen doen dat ook.

We [de PvdA in 2017 onder leiding van Lodewijk Asscher] zijn het er snel over eens dat er bij deze formatie geen rol voor ons is weggelegd. We sommen de argumenten nog eens op. Met maar 9 zetels zullen we bitter weinig van ons programma binnen kunnen halen. We hadden al gezien hoe lastig het was om in een coalitie met de VVD met onze 38 zetels resultaten te boeken waarin de kiezer zich herkent. ... We laten voor onszelf nog wel een piepkleine opening over voor als de andere partijen er echt niet uitkomen en de dreiging bestaat dat we opnieuw naar de stembus moeten. In zo’n allerlaatste fase kán ik gaan praten, maar ook dan liever niet. (Asscher, 2019, p. 26-27)

Het is voor elke afzonderlijke partij die tot een coalitie wil toetreden de kunst om voor andere partijen zo aantrekkelijk mogelijk te zijn, zodat de kans op coalitiedeelname toeneemt. Af en toe ontdekt een partij dat deze nodig is en het bijna lijkt alsof ze alleen maar zelf hoeft te kiezen.

Voor het eerst in haar 28-jarige bestaan kan niemand om de partij heen. Zonder D66 is er voor geen enkele regeringscoalitie een meerderheid te vinden. ... De rekensom is op de verkiezingsavond snel gemaakt. Zonder

D66 blijft centrumlinks steken op 71 en centrumrechts op 65 zetels. (Smeets, 2021, p. 311)

Op basis van deze verkiezingsuitslag voor D66 in 1994 stuurt D66 aan op onderhandelingen over een paars kabinet, maar de andere partijen zijn nog niet zo ver.

De PvdA kiest onomwonden voor een coalitie met de oude bondgenoot, het CDA, aangevuld met de partij die in 1989 nog buiten de boot viel, D66. De VVD houdt zich wat op de vlakte maar is wel bereid te regeren. De voorkeur van de christen-democraten gaat uit naar een kabinet met VVD en D66, meldt fractieleider Brinkman opgewekt. Alleen is er één probleem: D66 voelt niets voor die coalitie, en evenmin voor herstel van de oude coalitie. Daarmee blokkeert Van Mierlo in feite de alternatieven die er voor de paarse samenwerking bestaan. (Klein & Kooistra, 1998, p.163)

### *Hoe om te gaan met ongewenste en risicovolle partners?*

De animo om in een coalitie te stappen met PvdA en SP was bij het CDA [in 2006] inderdaad niet groot. Voor Balkenende was van meet af aan duidelijk dat de programmatische afstand tot de SP te groot was. Daarnaast betekende regeren met PvdA en SP dat het CDA in het kabinet met een linkse overmacht geconfronteerd zou worden. De houding van Marijnissen kon volgens *NRC Handelsblad* nog het best omschreven worden als die van 'de koele minnaar: hij wil wel, maar hij moét niet'.

... Hoewel er voor een koerswijziging of verandering in de partijtop van het CDA bepaald geen aanwijzingen waren, moet Marijnissen hebben ingezien dat het door zijn grote verkiezingswinst onverstandig zou zijn ronduit te weigeren met het CDA te praten. De indruk zou dan kunnen ontstaan dat de SP wel blafte vanaf de zijlijn, maar er met de staart tussen de benen vandoor ging als het erop aankwam zelf verantwoordelijkheid te dragen. Dat de SP aangaf te willen praten en tot compromissen bereid te zijn, was dus logisch. (Reiding in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 416)

Bovenstaand voorbeeld illustreert dat partijen soms niet weigeren om samen in gesprek te gaan, maar vooral om te zoeken naar een aanleiding om het gesprek met zo weinig mogelijk schade te beëindigen.

Een andere overweging die partijen maken over samenwerkingsvoorkeuren is de stabiliteit van beoogde partners. Dit is de reden waarom in elke verkenning ook de personen op de lijst aan de orde kunnen komen. Niet omdat de personen zelf zo interessant zijn, maar omdat het belangrijk is dat elke coalitie bij voorkeur

kan steunen op de helft plus één van het aantal zetels. Het te vermijden risico is dat instabiliteit van een individuele partij kan leiden tot instabiliteit van de gehele coalitie.

Rutte en Wilders zien een kabinet van VVD, PVV en CDA wel zitten. Ze zijn samen goed voor 76 zetels, de meest krappe meerderheid. Rutte geeft aan een dergelijke coalitie zelfs de voorkeur.

Maar hij ziet wel een risico: hoe stabiel is de PVV eigenlijk? Rutte wil van Wilders opheldering over de positie van Hero Brinkman. Het PVV-Kamerlid heeft zijn leider onlangs openlijk getart door te pleiten voor meer democratisering. De partij moest leden toestaan, vindt Brinkman die het maar niets vindt dat alleen Wilders lid is. En er zou ook een jongerenbeweging moeten komen. Een gruwelijke gedachte voor Wilders. Maar Brinkman, die wegens misdragingen in perscentrum Nieuwspoor uit de gunst van Wilders was geraakt en naar de dertiende plaats op de verkiezingslijst was geduikeld, kon niet meer van de lijst worden gehaald. De PVV-leider verzekert Rutte dat er niets aan de hand is. 'Hero is en blijft lid van de PVV-fractie. We zijn een stabiele fractie en dat blijven we.' (Heymans, 2010, p. 28-29)

Als tussen een onderhandelingsteam en de achterban zichtbaar frictie bestaat, is dat voor de potentiële coalitiepartners een rode vlag. Ook bij de formatie van het eerder genoemde eerste paarse kabinet, is het niet zozeer de liefde voor toekomstige partners D66 en VVD die maakt dat dit kabinet tot stand komt, maar zeker ook de twijfel over de stabiliteit van het CDA op dat moment.

In een interview met het dagblad *Trouw* corrigeerde de waarnemend partijvoorzitter Brinkman openlijk. Ze relativeerde Brinkmans blokkade van tien dagen eerder van een centrum-linkse coalitie, door er op te wijzen dat die blokkade aan de politieke situatie van die dag was gebonden. ... De gevolgen van deze interventie in het formatieproces waren enorm. De fractie reageerde laaiend.

... De buitenwacht zag er het zoveelste bewijs in dat er weinig te verwachten viel van het CDA als stabiele regeringspartner. 'Bij de broeders en zusters van het CDA stroomt het bloed onder de deur door,' zei VVD-politicus Hans Dijkstal in die dagen' (Versteegh, 1999, p.112-113)

In een toelichting op het verslag tegenover de pers zei hij [Kok] ook dat hij verwachtte dat er met de VVD betere afspraken waren te maken dan met het CDA. Bij de presentatie van het regeerakkoord op 13 augustus 1994, formuleerde Kok het nog duidelijker. Dat paars er was gekomen had mede gelegen aan 'de interne cohesie, aan de koersvastheid' van de beoogde coalitiepartners. De VVD had getoond over die twee eigenschappen te beschikken, het CDA niet. (Versteegh, 1999, p.115)

Het kan ook zijn dat partijen principiële helemal niet gezamenlijk in een dagelijks bestuur willen zitten. Een voorbeeld uit Rotterdam uit 1946, toen er binnen gemeenten over het algemeen met zogenaamde afspiegelingscolleges<sup>2</sup> werd gewerkt, dat wil zeggen colleges bestaande uit wethouders op basis van de relatieve partijgrootte:

De uitslag van de gemeenteraadsverkiezingen was voor de communisten aanleiding de P.v.d.A. over te halen met hen een coalitie te vormen om de stad te besturen.

... Het standpunt van de K.V.P. is echter dat de C.P.N. niet in het College van Burgemeester en Wethouders thuishoort. Deze partij streeft ondemocratische en onnationale doeleinden na. De K.V.P. is voor een college van vijf wethouders: drie P.v.d.A., één K.V.P. en één A.R. Deze samenstelling is beproefd en niet onjuist.

... [Daarna] kwam de benoeming van zes wethouders aan de orde. Drie P.v.d.A.-wethouders en één van de C.P.N. werden vlot gekozen. De gekozenen van de K.V.P. en de A.R. weigerden echter hun benoeming te aanvaarden. Op voorstel van de burgemeester is toen door de raad besloten beiden vacatures aan te houden tot de volgende raadsvergadering<sup>3</sup>. (Grandia, 1990, p. 150-151)

### *Het evenwichtige onderhandelingsteam: 'good cop/bad cop'?*

Als niet vooraf is afgesproken wie de onderhandelingen namens de partij gaat doen, kan dit leiden tot discussie. Vaak wordt geadviseerd dat tenminste één van de onderhandelaars kritisch is op de bewaking van eigen partijbelangen. Daarbij kan het helpend zijn als deze persoon geen persoonlijk belang heeft bij de uitkomsten van de onderhandelingen.

Als partijvoorzitter was Van der Louw nauw bij de formatie van het kabinet-Den Uyl betrokken. Dat betekende in de praktijk vooral het proberen te beperken van de onderhandelingsruimte van Den Uyl. Ook deed Van der

---

2 In de eerste kwarteeuw na 1945 regeerde in de gemeente van groot tot klein het 'afspiegelingscollege', dat zijn wethouders uit alle in de raad vertegenwoordigende partijen van enige omvang rekruteerde. ... Daar kwamen geen programma's of collegeakkoorden aan te pas.

Zo gaf de gemeente gestalte aan de Nederlandse 'pacificatiedemocratie', een term die gemunt is door de politicoloog Arend Lijphart. Hij beschreef daarmee een democratie die het niet moest hebben van politieke tweedeling en bijbehorende polarisatie, zoals gebruikelijk in landen als Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Leaders van alle grote partijen speelden in Nederland naar evenredigheid mee in het delen van de politieke macht, vooral omdat zij en hun partijen sterk waren verbonden met een heel netwerk aan verwante maatschappelijke organisaties.' (Van den Berg in Smithuis et al, 2019, p. 176-177)

3 Ook de volgende vergadering namen de KVP en AR-wethouders geen zitting in het college. Het heeft geruime tijd geduurd voordat zij hen toegewezen plekken toch innamen.

Louw zijn best om invloed uit te oefenen op de keuze van de PvdA-bewindslieden. (Hietland, 2019, p. 181)

Het afspreken van een rolverdeling binnen het onderhandelingsteam kan helpend zijn.

De vertrouwensbasis tussen Rutte en Samsom was medebepalend voor de snelle progressie. De secondanten Blok en Dijsselbloem moesten beiden regelmatig corrigeren, om toch ook de belangen van de eigen achterban in het oog te houden. (Van Kessel in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 518)

Ook de overgang van campagnestand naar nieuwsgierigheid waar gemeenschappelijke punten liggen en wat de ander belangrijk vindt, is helpend voor goede onderhandelingen:

De besprekingen [na de landelijke verkiezingen in 2003] verliepen vanaf het begin moeizaam. In beide kampen was de stemming wantrouwig. Bij de PvdA vonden ze de CDA'ers hooghartig en onwillig: het leek wel alsof ze iedere dag examen moesten afleggen aan de onderhandelingstafel. Bij het CDA vonden ze de PvdA'ers inhalig en slecht voorbereid: in plaats van een vast team liet Bos zich per onderwerp vergezellen door een andere onderhandelaar. De PvdA-leider en zijn secondanten leken zich niet altijd te realiseren dat ze bezig waren met een kabinetsformatie. Zo zetten Bos en het kersverse Kamerlid Diederik Samsom op een middag een zak met 5000 handtekeningen van Greenpeace-aanhangers op de stoel van CDA-onderhandelaar Maxime Verhagen. (Niemantsverdriet, 2014, p.144)

Onderhandelaars moeten voldoende gezag hebben in eigen kring en tegelijkertijd als gesprekspartner een band kunnen opbouwen met de onderhandelaars van andere partijen. En onderhandelaars moeten gedragen worden in de eigen fractie.

Maar waarom nam hij [Geert Wilders in 2010] de Europarlementariër Barry Madlener mee naar de onderhandeltafel, en niet Fleur Agema of Martin Bosma? Wilders zei tegen zijn assistent Johan Driessen: 'Als ik Martin kies, gaat Fleur krijsen. Als ik Fleur kies, wordt Martin boos.' Door Madlener mee te nemen, vermeed hij zo'n pijnlijke keuze. Die maakte geen deel uit van de fractie. Daardoor was er voor zowel Martin Bosma als Fleur Agema minder gezichtsverlies. Misschien speelde ook mee dat Madlener een aimabele figuur was: Kamervoorzitter Gerdi Verbeet noemde hem bij zijn vertrek uit de Tweede Kamer 'aaibaar'. (Fennema & Waling, 2024, p. 235)

## *Het mandaat van de onderhandelaar*

De tradities over de ruimte die onderhandelaars hebben bij het onderhandelingsproces variëren per partij. In diverse partijen wordt een onderhandelingsresultaat voorgelegd aan een ALV voor goedkeuring. Het meest verstrekkende besluit van een ALV heeft ooit de deelname aan onderhandelingen van een partij voor meer dan twee decennia geblokkeerd:

In 1913 zou geschieden waarvan in 1907 reeds sprake was: Cort van der Linden werd premier, maar niet dan na een ernstige politieke impasse, waaraan hij in feite zijn premierschap dankte, op grond van welke impasse hij het vijf jaar zou uitoefenen: rechts was met de verkiezingen verslagen, maar dr. D. Bos slaagde er niet in om uit de in de meerderheid zijnde linkse partijen een kabinet te vormen, want wel waren daartoe de socialistische voormannen bereid, maar niet het socialistisch partijcongres te Zwolle. Er viel daar voor de S.D.A.P. een beslissing die voor meer dan vijfentwintig jaren mee de toekomst bepaalde: de socialisten bleven buiten het kabinet. In 1913 was dus geen meerderheidskabinet mogelijk, want het enige waarover de linkse concentratie het bij de verkiezingsactie eens bleek was de afkeer van rechts. (Puchinger, 1984, p. 92-93)

Als de achterban van een partij invloed wil uitoefenen op de onderhandelingen, is dat ook spannend voor het partijbestuur, zoals bij de vorming van het kabinet Den Uyl:

Van belang is bovendien dat van der Louw [partijvoorzitter van de PvdA] de concessies die de PvdA deed bij de onderhandelingen steeds loyaal tegenover de achterban verdedigde. Op de partijraad van 16 maart 1973 kwam er vanuit het partijkader bijvoorbeeld nogal wat kritiek op de partijleiding, waarbij onder meer het woord kiezersbedrog viel. Van der Louw ging in zijn reactie uitvoerig in op de pijn die de PvdA tijdens de formatieperikelen had moeten lijden, maar hij maakte ook duidelijk waarom hij van mening was dat de concessies het waard waren gedaan te worden. Zo probeerde hij de partij bij elkaar te houden en mee te krijgen. (Hietland, 2019, p. 186)

Het onderhandelingsresultaat voorleggen aan een ALV of het laten deelnemen van een niet-gekozen partijvertegenwoordiger zoals een (lokaal) bestuurslid aan de onderhandelingen, zijn vormen van zelfbinding door volksvertegenwoordigers: de volksvertegenwoordigers kiezen er dus zelf voor zich in hun handelen te laten beperken door partijorganen. Formeel zijn fracties aan zet en is het onderhandelingsmandaat dus vooral een kwestie tussen het onderhandelingsteam en de eigen fractie.

De invulling van dit mandaat kan een risico vormen in de relatie met andere partijen.

LPF-leider Herben [tijdens de vorming van het kabinet Balkenende I] krijgt meer voor zijn kiezen. Vanuit de fractie is, ook al tijdens de formatie, kritiek hoorbaar op wat Herben binnenhaalt. Beter gezegd, op wat hij niet binnenhaalt. Hij zou zich te veel laten inkapselen, te vroeg het compromis aanvaarden. Een enkele keer wordt hij zelfs door critici teruggestuurd naar de onderhandelingstafel. Bovendien is er ergernis dat Herben het belangrijke ministerie van Binnenlandse Zaken niet binnensleept, het ministerie dat gaat over de politie en het binnenlandse bestuur. (Vullings, 2017, p.24)

Het kan voor de onderhandelaars lijken dat op twee tafels moet worden geschaakt, zoals Wallage, in 1994 fractievoorzitter van de PvdA, laat zien:

Ik volgde in mijn verslag mijn aantekeningen, beantwoordde de vragen zo openhartig mogelijk. Ook hier is 'objectiveren' het devies. Sommige collega's denken dat de onderhandelingen plaatsvinden tussen henzelf en hun fractievoorzitter. Dat is een misverstand. De onderhandelingen vinden aan de overkant plaats. Hoe meer fractiegenoten weten wat er speelt, hoe beter ze samen kunnen afwegen wat de beste koers is. Objectivering scheidt vertrouwen en dat heb je als onderhandelaar vooral nodig. Mijn openhartigheid baarde sommige ervaren collega's meteen zorgen. 'Denk om lekkages uit de fractie!' Interessant genoeg werd er bijna nooit gelect. ...Lekken vinden alleen plaats als mensen zich tijdens het proces niet serieus genomen voelen. Natuurlijk, soms speelt iemand een geheel eigen spel. Maar in het algemeen geldt voor de politieke processen wat mijn moeder over haar boterkoek placht te zeggen: 'Er komt altijd uit wat je erin stopt.' (Wallage, 2018, p.212)

Soms is enige rek nodig om enerzijds het mandaat van de achterban niet te overschrijden en anderzijds wel trachten voortgang te bereiken, zoals bijvoorbeeld in 2010 tijdens de onderhandelingen van wat het kabinet Rutte I zou worden:

Hij [informatuur Lubbers] moedigt Rutte, Wilders en Verhagen aan om onderlinge informele gesprekken aan te gaan: de enige manier om het CDA, dat nog niet rijp is om formele onderhandelingen te voeren, over de streep te trekken. Een slimme vondst, Verhagen kan tóch gaan praten zonder onderhandelen; daar kan de fractie geen bezwaar tegen hebben. (Heymans, 2010, p. 49)

Een mandaat is niet oneindig. Een afgesproken koers kan in de loop van de tijd onder druk komen te staan, doordat in de fractie ongeduld kan ontstaan:

Met zijn nieuwe lijn kiest Van Mierlo dus voor va-banque: doen alsof hij niet wegloopt voor zijn verantwoordelijkheid voor het landsbelang, maar intussen alle kaarten op Paars blijven zetten. Binnen D66 is dat geen uitgemaakte zaak. Een ‘aanmerkelijk deel’, onder wie tweede man Wolffen-sperger, sluit een PvdA-CDA-D66-coalitie niet categorisch uit. Wolffen-sperger denkt dat regeren een sterker ‘fundament’ voor de partij zal opleveren dan oppositie voeren. Dat valt Van Mierlo tegen. ‘De sfeer is conventioneel en meer anti-onorthodox dan ik dacht,’ schrijft hij. Maar hij geeft er niet aan toe. Van Mierlo wil geen plan B met centrumlinks. Ook niet met het pistool op de borst. Het is alles of niets. De fractie gunt hem die gok. Nog wel. Maar hoe lang? Dat is niet duidelijk. (Smeets, 2021, p. 317-318)

Toch kan een onderhandelingsteam en de achterban positief verrast worden door gestes van de toekomstige coalitiepartners, zoals het volgende voorbeeld tijdens de vorming van kabinet Rutte laat zien. Tevens een waarschuwing om goed na te denken welke resultaten echt prioriteit hebben en welke minder en/of ook waar wel en niet te overvragen.

Een van de meest becommentarieerde zinnen uit het akkoord luidde: ‘Het kabinet breidt de operationele sterkte van de politie uit met 3000 agenten, waaronder vijfhonderd animal cops (dierenpolitie) voor het bestrijden van dierenmishandeling.’ Hier sprak de stem van Dion Graus. Het voorstel voor vijfhonderd animal cops was door Wilders en Madlener op zijn verzoek ingebracht en tot hun stomme verbazing meteen overgenomen. Het aantal van vijfhonderd was volstrekt uit de lucht gegrepen en Wilders had erop gerekend dat er in de onderhandelingen niet meer dan vijftig zouden blijven. (Fennema & Waling, 2024, p. 238)

### ***Het bepalen van een onderhandelingskoers: de kaarten wel of niet op tafel?***

De uitkomst van een formatieproces is inherent onvoorspelbaar, want het resultaat van interactie tussen intenties van alle deelnemende partijen, waarbij toeval en de menselijke factor een grote rol spelen. Niettemin is het goed om vooraf na te denken met welk proces de eigen partij gediend is. Partijen kiezen er soms voor het initiatief volledig aan anderen te laten in de verwachting dat het initiatief op een later moment terugkomt en onderhandelingen dan vanuit een

steviger positie kunnen worden voortgezet. Twee historische voorbeelden, allereerst het advies van fractievoorzitter Eelco Brinkman van het CDA in 1994 voor het formatieproces dat leidde tot het eerste paarse kabinet:

Brinkman adviseert koningin Beatrix meteen maar aan te koersen op de paarse coalitie. Komt die tot stand, dan zal de christendemocratie voor het eerst sinds 1918 geen plaats meer hebben in het kabinet. Dat is geen vrolijk vooruitzicht. Daarom lijkt Brinkmans achtergedachte te zijn dat een paars kabinet niet te formeren valt en dat men zich dan vanzelf wel weer tot het CDA zal wenden. (Bosmans & Van Kessel, 2011, p.199)

In 2010 koos de PvdA ervoor dat het verkennen van een ‘middenkabinet’ waarvan de PvdA deel zou uitmaken niet de eerste optie moest zijn om in het formatieproces te bewandelen:

Bovendien vond hij [Job Cohen, fractievoorzitter van de PvdA] dat Rutte en Maxime Verhagen, die de vertrokken Balkenende had opgevolgd als CDA-leider, eerst maar eens met Geert Wilders moesten praten. Gedrieën hadden ze 76 Kamerzetels, precies genoeg voor een meerderheid. Anders zou die samenwerking als een donkere wolk boven iedere mogelijke coalitie blijven hangen. Cohen was ervan overtuigd dat de drie er niet uit zouden komen. De CDA-achterban zou nooit accepteren dat Verhagen in zee ging met Wilders. Daarna zouden VVD en CDA vanzelf terugkomen bij Cohen – en kon hij hogere eisen stellen. Het bleek een dure misrekening. Rutte, Verhagen en Wilders kwamen er wél uit. (Niemantsverdriet, 2014, p.206)

Er vanuit gaan dat andere partijen er niet uitkomen in de hoop daarmee de eigen onderhandelingspositie te versterken is dus risicovol. Een dergelijke strategie onderschat dat partijen die met elkaar gaan onderhandelen er veel aan gelegen is om er samen uit te komen. Ze weten immers zelf ook dat het proces in een volgende onderhandelingsronde moeilijker wordt, juist omdat partijen aan de zijlijn hogere eisen kunnen stellen om te profiteren van de afgenomen vrijheid van handelen. In de woorden van Jacques Wallage, onderhandelaar namens de PvdA tijdens de formatie waar Brinkman de ruimte liet aan andere partijen om een paars kabinet te verkennen:

Met hangende pootjes terugkeren naar het CDA, waar Brinkman gegarandeerd de messen al sleep voor een verdergaande ingreep op de sociale zekerheid, daar zag ik niets in. (Wallage, 2018, p.208)

In 2003 kon de VVD na een periode 'in de wachtkamer' wel gebruik maken van de mislukte onderhandelingen tussen CDA en PvdA:

Het CDA kon na de mislukte onderhandelingen met de PvdA geen kant meer op. Daar maakte Gerrit Zalm handig gebruik van. Een ambitieuze hervormingsagenda, die een sterk liberaal stempel droeg, moest in snel tempo worden afgewerkt. (Broer & Van Weezel, 2007, p.85-86)

Ook als op basis van de verkiezingen voor de hand liggende coalitiepartners er weinig aantrekkelijk uitzien, kan in plaats van volstrekte afwijzing – en daarmee een plaats aan de zijlijn – ook een duidelijk signaal over voorwaarden voor meedoen worden afgegeven. Deze keuze maakte Boris Dittrich van D66 in 2003, zij het iets vertraagd:

Voor mijn partijgenoten kwam mijn stelligheid als een verrassing. Mijn voorganger De Graaf had deelname aan een alternatieve coalitie nooit expliciet uitgesloten en ze vonden het onverstandig dat ik zo'n vlucht naar voren nam. Op het partijcongres in februari 2003 nuanceerde ik mijn uitspraak en herhaalde ik dat D66 niet zou moeten regeren met CDA en VVD als die partijen geen staatkundige vernieuwing wensten, niet meer aandacht aan het milieu schonken en niet meer geld voor het onderwijs uittrokken. (Dittrich, 2022, p. 162)

In het huiswerk vooraf kan een klein beetje 'soulsearching' geen kwaad. Wil een partij überhaupt meedoen aan het dagelijks bestuur? Wat betekent dat voor de identiteit? Paul Rosenmöller schetst in een terugblik op zijn fractievoorzitterschap van de Tweede Kamerfractie van GroenLinks de twee kanten van dit dilemma:

Het onderwerp 'regeren' heb ik altijd duidelijk en nuchter benaderd. Als je voldoende steun hebt om een rol van betekenis te kunnen spelen en de kiezer spreekt zich daarvoor uit, dan moet je het experiment aangaan. Daarmee loop je het risico dat de partij bij de volgende verkiezingen afgestraft wordt. Dat risico valt alleen maar te beperken door het in zo'n kabinet zo goed mogelijk te doen.

Er is echter ook een ander risico. Dat treedt op als de kiezer GroenLinks wederom zou belonen vanuit de gedachte dat wij nu ook maar eens iets waar moeten maken in een kabinet en wij die kans niet zouden benutten en zouden kiezen voor de oppositie. Dan zou je het vertrouwen ook beschamen en zou een stem op GroenLinks worden gezien als een stem op een partij die altijd oppositie voert. Dat wilden we voorkomen. (Rosenmöller, 2003, p. 194)

Twintig jaar later is dit dilemma nog steeds actueel voor GroenLinks:

Er heerst een angst voor de macht, een diepe vrees dat idealen zullen verwateren. De veertienkoppige Haagse fractie is verdeeld. Vooral de oude rotten willen wel regeren, maar de jongere helft wil hier niets van weten. Klaver is omringd door adviseurs die tegenstrijdige suggesties doen. Zo gelooft de spindoctor van dienst dat je vanuit de oppositie 'zeker veertien zetels kunt verdubbelen' bij een volgende verkiezing. Andere vertrouwelingen geloven juist dat als je nu niet regeert het hier nooit meer van komt en dat de kiezers hem dat kwalijk zullen nemen. (Van de Ven, 2025, p. 25)

In de wetenschap dat onderhandelaars compromissen moeten sluiten, die gesteund zullen moeten worden door de fractie, is goed stil te staan bij de 'what if' om als fractie verantwoording te kunnen afleggen over gesloten compromissen en als collegedragende partij de bestuursperiode te starten, om een valse start met onvrede in eigen gelederen te voorkomen. Een bespiegeling van Bas de Gaay Fortman, van 1972 tot 1977 fractievoorzitter van de PPR, over dit risico:

Is eenmaal gekozen voor meeregeren, dan rijst vervolgens de vraag in hoeverre zich dit nog laat verenigen met getuigen en protesteren. In de ... twee-handentheorie van Roel van Duyn wordt ervoor gepleit met de rechterhand te besturen en tegelijk met de linkerhand te werken aan 'bewustmaking' van mensen met betrekking tot de veel verdergaande veranderingen die nog nodig zijn. Problematisch wordt dit als de linkerhand zich rechtstreeks meent te moeten verzetten tegen wat de rechterhand doet. Een partij die protesteert tegen daden van het bestuur waarin zij zelf is vertegenwoordigd, krijgt het verwijt van twee walletjes te eten. De enige uitweg ligt hier in volstrekte openheid aangaande de compromisvorming. Compromissen zijn geen idealen. Als een partij eerlijk toegeeft een flinke scheut water in de wijn te hebben moeten doen, dan kan men tegelijk blijven getuigen van de verdergaande veranderingen die men wenst. Wat evenwel niet kan, is een volstrekte vereenzelviging met het protest van hen die menen door het compromis in hun belangen te zijn geschaad. Dan moet de stap van uittreding uit de regering worden gezet. (De Gaay Fortman, 1979, p. 24-25)

Zeker voor partijen die de vrijheid van oppositievoeren gewend zijn kan dit een forse overgang betekenen.

Prof. dr. Roel Kuiper, bijzonder hoogleraar Reformatorische Wijsbegeerte en lid van de Eerste Kamer voor de ChristenUnie, dient in zijn column in *CV Koers* de criticasters van repliek. 'Toen de ChristenUnie in de oppositie

zat, werd wel gezegd dat het gemakkelijk praten had. Een ‘getuigenispartij’ kon zich opsluiten in haar eigen gelijk. Nu de ChristenUnie regeert [kabinet Balkenende IV] en compromissen sluit, heet het dat de partij aan het schuiven is. Andries Knevel spreekt van een ‘paradigmashift’. Zijn we dan vergeten dat we in een coalitieland leven?’ (Pasterkamp, 2008, p. 25)

Een ander aspect van ‘soulsearching’ is de mate waarin een partij zich in staat voelt zichtbaar te zijn als coalitiepartner. Gert-Jan Segers reflecteert op de keuze om als ChristenUnie een tweede keer deel te nemen aan een coalitie en daarbij te leren van de eerste keer:

Tijdens de tweede kabinetsperiode voor de ChristenUnie probeerde ik steeds te leren van onze eerste periode tussen 2007 en 2010. We dreigden destijds steeds vermalen te worden tussen de elkaar bitter bestrijdende christendemocraten en sociaaldemocraten. We pendelden als blauwhelmen tussen beide kampen en hadden onze handen vol gehad om ons in dat geweld staande te houden. Het was een enorme leerschool geweest en de geboorte van de relevante ChristenUnie. Maar de inhoudelijke recensie van dat eerste avontuur was binnen en buiten onze partij vrij lauw. ‘Wat hebben jullie eigenlijk bereikt?’ kregen we vaak te horen. Om die vraag voor te zijn, zijn we in deze tweede periode online onze zegeningen gaan tellen en nummerden we alle resultaten die we behaalden. Het was niet echt volgens het adagium ‘Show, don’t tell’ en we moesten het daarom ook weer niet van de daken schreeuwen, maar ik wilde voorkomen dat we opnieuw schouderophalend gerecenseerd zouden worden. Wat ik ook goed had onthouden van die eerste kabinetsperiode was dat we bij de verkiezingen van 2010 hadden gedacht beloond te worden voor ons verantwoordelijke gedrag. We waren echter vergeten dat mensen liever op mooie plannen voor de toekomst stemmen dan op verdiensten uit het verleden. (Segers, 2023, p.152)

Een vergelijkbare insteek, maar dan op voorhand koos D66 in 1998 toen de partij getalsmatig niet nodig was om in Paars II te stappen:

In zijn eindverslag schrijft De Vries dat de drie partijen onderhandelingen zullen starten over de vorming van een regering ‘zonder voorwaarden vooraf’. Maar D66, nog steeds niet overtuigd van deelname, stemt niet in met deze formulering. De Democraten hebben namelijk wél voorwaarden vooraf. Ze willen als volwaardige partner worden beschouwd en, zo blijkt nu, er zijn een aantal ‘zaken van eminent belang’ die de Democraten als programmapunten in een te vormen regeerakkoord terug willen zien: het mogelijk maken van de gekozen burgemeester, extra geld voor de gezondheidszorg, verbreding van het ziekenfonds met zelfstandigen, overname

van het D66-initiatiefvoorstel voor euthanasie en extra investering in het onderwijs en de kwaliteit van de leefomgeving. (Van der Land, 2003, p. 321)

### *Over niet helpende mythes en andere valkuilen*

Er zijn ook overwegingen die niet helpend zijn om naar een verkiezingsuitslag te kijken en op basis daarvan positie te bepalen als partij. Uiteindelijk kan een dagelijks bestuur gevormd worden zodra een meerderheid van de volksvertegenwoordiging zo'n bestuur en het bijbehorende programma steunt. Of deze groep bestaat uit verliezers of winnaars van de verkiezingen, of dat de grootste partij wel of geen deel uitmaakt van deze constellatie doet niet ter zake. De essentie is en blijft de speurtocht naar een levensvatbare coalitie en de wens om en de condities waaronder daar als partij deel van uit te kunnen maken.

Want feit was wel: ook al had de PvdA flink verloren [bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1981], met deze verkiezingsuitslag kon er zonder ons eigenlijk geen kabinet gevormd worden. Het CDA had één zetel verloren en de VVD twee, waardoor ze de kleine meerderheid die ze samen hadden kwijt waren. Grote winnaar was D66, inmiddels onder leiding van Jan Terlouw, die negen zetels won en op 17 zetels was uitgekomen. En hoewel dat voor Terlouw persoonlijk misschien anders lag, zijn partij had er geen enkele behoefte aan 'over rechts' te gaan regeren, zo bleek uit de stemming op hun partijcongres. CDA en VVD hebben nog wel geprobeerd de democraten te verleiden, maar dat was kansloos. De democraten hadden ook zo hard oppositie gevoerd tegen het kabinet-Van Agt-Wiegel, dat nu met die twee partijen in zee gaan wel erg ongeloofwaardig zou zijn. Wiegel reageerde boosaardig door D66 'de bijwagen van de PvdA' te noemen, en Van Agt moest tandenknarsend toegeven dat hij dit keer niet om de PvdA heen kon. Een kabinet van CDA, D66 en PvdA was uiteindelijk de enige mogelijkheid. (Van Lith, 2016, p. 212)

In de eerder beschreven keuze van de PvdA in 2010 om het initiatief te laten aan andere partijen speelde het 'verliezers' element ook een rol:

Mark Rutte vindt een middenkabinet van VVD, CDA en PvdA nu de beste optie. Maar PvdA-leider Job Cohen wil dat niet. In die combinatie zitten twee partijen die verlies hebben geleden bij de verkiezingen (CDA -20 zetels en de PvdA -3 zetels) en dat doet volgens hem geen recht aan de stem van het volk. (Vermeend en Bode, 2010, p. 62)

Uiteindelijk telt elke stem en daarmee elke zetel even zwaar, ongeacht of een partij wint, verliest, groot of klein is, zoals Gerrit Zalm in 2003 constateert:

‘Door steeds te verwijzen naar het verlies bij de verkiezingen, lijk ik meer te luisteren naar degenen die geen VVD hebben gestemd, dan naar degenen die wel VVD hebben gestemd. Zo heb ik het nog niet bekeken. Ga dus toch onderhandelen.’ (Brand in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 329)

In 1968 analyseerde Anne Vondeling, voormalig PvdA-leider en vice-premier het manifest ‘Tien over Rood’ uit 1966 van Nieuw Links, een vernieuwingsbeweging binnen de PvdA. Hierbij komt hij tot enkele waarnemingen, die vooral helpend zijn om de relatie tussen achterban en onderhandelaars te relativeren:

4. *‘Elk verkiezingsprogram van de P v d A dient een minimum te bevatten, zonder de uitvoering waarvan de P v d A niet aan coalitiekabinetten zal deelnemen.’*

Dit is een nieuw punt. ... Het vóór de onderhandelingen vaststellen van onaantastbare minima, waarover ‘niet te praten’ valt, kan gemakkelijk leiden tot:

of a. een zó bescheiden minimumprogram, dat de aantrekkelijkheid ervan niet groot is;

of b. een zó hoog opgetuigd minimumprogram, dat de kans op overeenstemming met andere partijen, *die van de weeromstuit natuurlijk ook met minimum-eisen komen, zo goed als nul is.* (Vondeling, 1968, p. 188-189)

Bovendien moet men wel bedenken, dat het opstellen van een minimumprogram automatisch de andere (belangrijke) programpunten deklas-seert. Ook vergeten de voorstanders van een minimumprogram dat over het program van een coalitie onderhandeld moet worden. Dat onderhandelen gebeurt door een klein aantal vertrouwensmannen. Het is een illusie te menen, dat een congres nog wat aan de uitkomst kan dokteren. Het kan eigenlijk alleen maar ja of nee zeggen. Is het in zo’n situatie niet veel praktischer de onderhandelaars vrij mandaat te geven? (Vondeling, 1968, p. 189)

Het kan verleidelijk zijn om alvast te onderhandelen in kleinere kring en andere partijen daarna aan te bieden zich daarbij aan te sluiten. Tegenover het tempo en wellicht meer eenduidig programma voor de te vormen coalitie bestaat ook een belangrijk nadeel, zoals in de formatie van 2010 op tafel kwam:

Laten VVD en PVV eerst een regeerakkoord schrijven, vindt Verhagen. Dan kijken wij wel of we daarbij kunnen aansluiten. Dat weigert Wilders. Samen uit, samen thuis, luidt zijn motto. ‘Of we doen het met z’n drieën, of we doen het niet. Je kunt niet onderhandelen met een lege stoel.’ Hij voelt er niets voor zijn kaarten op tafel te leggen terwijl hij geen enkele zekerheid heeft dat het CDA meedoet. (Heymans, 2010, p. 29)

Een laatste waarschuwing komt van Bert Blase:

Er is toch een fenomeen dat specifiek is voor de politieke omgeving. Dat is dat 'rekeningen altijd een keer worden vereffend'. Momenten waarop de ene partij de ander een kunstje heeft geflikt of een streek heeft geleverd, worden onthouden en terugbetaald. Juist in een omgeving waarin het draait om binnen of verliezen en waarin gedurende langere tijd dezelfde hoofdrolspelers actief zijn, zie je dit mechanisme terug voor een buitenstaander ziet het er al gauw uit als een kind als kinderachtig gedrag.

De formatie is bij uitstek in periode waaraan rekeningen worden vereffend. Ik houd de deelnemers altijd voor dat er maar een manier is om dit te voorkomen: geen nieuwe rekeningen creëren. Dan nog heb je te maken met oude rekeningen, maar in ieder geval belast je de volgende (fase van) formatie er niet meer mee. (Blase, 2025, p. 40)

## Afsluitend

De verleiding voor partijen is groot om alle aandacht te focussen op de verkiezingscampagne en over de formatie te denken: eerst zorgen dat we zo groot mogelijk zijn en men niet om ons heen kan, de formatie komt wel nadat de stembussen gesloten zijn.

Onvoldoende voorbereiding kan leiden tot interne spanningen in een partij, onduidelijke stellingnames waardoor partijen door anderen minder serieus genomen worden en daardoor van de onderhandelingstafel kunnen verdwijnen. Ook kan het rendement uit de onderhandelingen onvoldoende zijn, waardoor gedoe ontstaat met de achterban en de fractie.

Vragen die in de voorbereiding een rol kunnen spelen:

- Welke inschatting is te maken over de eigen partij in het totale krachtenveld?
- Zijn er partijen die risicovol zijn om mee samen te werken en wat zijn opties om hiermee om te gaan?
- Hoe ziet een evenwichtig en gedragen onderhandelingsteam eruit?
- Hoe sterk moet en kan de achterban betrokken worden bij de onderhandelingen?
- Wat zijn de prioriteiten en welke onderwerpen kunnen makkelijk(er) worden "weggegeven"?
- Voor partijen die uit de oppositie komen: wat is er nodig om als fractie plannen te steunen die minder of niet passen bij de eigen waarden?
- Wat is de onderhandelingsstrategie: is (mede) regie nemen mogelijk en wenselijk of juist niet?

Een deel van deze vragen kan pas met de verkiezingsuitslag in de hand goed beantwoord worden, maar voor een groot deel kan voorbereiding ruimschoots voor de verkiezingen plaatsvinden.

Tenslotte is het belangrijk om met reële verwachtingen aan onderhandelingen te beginnen: het gaat er uiteindelijk om of een dagelijks bestuur kan aantreden met of zonder programma dat op tenminste de helft plus één van het aantal zetels in de volksvertegenwoordiging kan steunen. Of die steun bestaat uit de grootste partij(en), winnaars of verliezers doet er niet toe.

## Het formatieproces

Beginnen met een informateur – of verkenner, zoals het ook wel heet – is in het algemeen niet onverstandig. Bij het huidige volatiele kiesgedrag is er voor veel partijen op verkiezingsavond alle reden voor euforie dan wel voor diepe rouw; die avond (en nacht erna) is een moment van grote emoties geworden. Het kan dus geen kwaad eerst een paar dagen af te koelen. Indien het mogelijk blijkt vrij snel een informateur of verkenner aan te wijzen, dan krijgt verder eenieder de gelegenheid om weer een beetje bij te komen en rustig na te denken. (Van den Berg in Smithuis et al, 2019, p. 186)

Een formatieproces kan op verschillende manieren van start gaan. Dit kan variëren van een bijeenkomst van de beoogd/nieuwe fractievoorzitters (presidium) tot een formeel duidingsdebat<sup>4</sup>. Er kan door de ‘oude’ volksvertegenwoordiging ondersteund door de griffie van alles voorbereid worden voor de verkiezingsdatum, zoals een oriëntatie op type akkoorden of het aanzoeken van een verkenner of informateur. Eigenlijk is maar één ding echt vast te leggen: een moment na de verkiezingsdag waarop alle lijsttrekkers/beoogde fractievoorzitters van de fracties die samen de nieuwe volksvertegenwoordiging vormen samenkomen om afspraken met elkaar te maken over het vervolg. Echter, zelfs deze afspraak kan de oude raad niet afdwingen. Een meerderheid van de nieuwe raad kan tot een ander proces besluiten, maar normaal gesproken zullen de meeste fractievoorzitters dit wel praktisch vinden. Tijdens dit overleg kunnen de voornemens die in de aanloop naar de verkiezingen zijn gemaakt worden herbevestigd, maar zeker wanneer de verkiezingsuitslag tot verschuivingen en/of nieuwkomers heeft geleid is dat geen vanzelfsprekendheid. In elk geval is een dergelijk overleg praktisch om bijvoorbeeld de klokken gelijk te zetten over de wenselijkheid van een duidingsdebat en/of het aanzoeken van verkenners/informateurs.

In Rotterdam riep Ahmed Aboutaleb, gezien de sterk verdeelde nieuwe raad, twee dagen na de verkiezingen het presidium bijeen. Daar werd afgesproken de formatie te beginnen met een tweetal verkenners. De ondernemer Jos van de Vegt namens ons Leefbaar Rotterdam, met 11 zetels de grootste in de raad zou optreden tezamen met Derk loorbach, hoogleraar sociaal economische transitie aan de Erasmus universiteit, de laatste op initiatief van de SP. (Smithuis in Smithuis et al. 2019, p. 35)

---

4 “Vaak vindt naar aanleiding van de gemeenteraadsverkiezingen een duidingsdebat plaats. Dat is het moment voor de raadsfracties om toe te lichten hoe ze de verkiezingsuitslag interpreteren en hoe ze de eerste stap van het formatieproces voor zich zien. Soms krijgt ook de opdracht voor een vervolg al gestalte.” (Van Meijeren en Hoogenboom, 2025, p. 68) Een duidingsdebat kan handig zijn als de wens bestaat om in de openbaarheid verantwoording af te leggen welke processtappen verder te nemen, maar juist omdat het in de openbaarheid plaatsvindt, zullen betrokkenen niet het achterste van hun tong laten zien.

## *Verkenners en (in)formateurs: zowel belangrijk als inwisselbaar*

Ik [informateur Jan Terlouw in Renkum] ben niet begonnen met programmapunten, niet met een beleidsakkoord zo gezegd, want uit de eerste gesprekken bleek dat daar de problemen niet schuilen. Daarover worden ze het wel eens. Het gaat om de mensen. Daarom praten we eerst over kandidaat-wethouders en welke portefeuilles ze zouden kunnen krijgen. Daar zit de pijn. Bovendien, iedereen die weer eens boos is (aan de orde van de dag) heeft dan een zondebok om de schuld te geven: de informateur. Die had op de klassieke manier met het programma moeten beginnen. Maar de informateur vindt dat tijdverlies. De fractievoorzitters vinden dat ook als ze niet boos zijn. (Terlouw, 2005, p. 11-12)

... Formeren is faseren, met inbegrip van changeren, elimineren en terugkeren. In die zin kon ik [Uri Rosenthal] als informateur ook niet mislukken; de informateur opereert als een expendable spy. (Rosenthal, 2018, p. 369)

Arrangementen als duidingsdebatten, verkenners, informateurs en een ambtelijk ondersteuningsteam helpen een formatieproces te structureren, maar andere factoren in de politieke arena bepalen de uitkomst van het formatieproces, niet alleen inhoudelijk maar ook in termen van relaties. Uri Rosenthal relativeert de rol van de informateur op basis van zijn eigen ervaring in de aanloop naar het eerste kabinet Rutte in 2010:

‘Sommigen hadden een meer activistisch handelen van mijn kant gewild, maar elke informateur opereert hoe dan ook bij de gratie van de onderhandelende partijen en hun beoordeling van andere mogelijke coalities die ze achter de hand houden.’ (Rosenthal, 2018, p. 497)

In de kern verzamelen verkenners en informateurs informatie over wat partijen vinden van elkaar. Dat betekent dat echte keuzes en richting bepaling niet uitgaan van deze rollen, maar door wat partijen in dit proces aangeven te willen en niet te willen.

Zoals ook Rosenthal aangaf hangt het mislukken of slagen van een formatieproces af van de mate waarin partijen naar elkaar bewegen en minder van de begeleider(s) van dit proces:

Een informateur kan in de uitvoering van zijn opdracht nooit mislukken. Die luidt immers te onderzoeken of een bepaalde coalitie al dan niet mogelijk is. Toch wordt in het gewone spraakgebruik wel gerept van ‘slagen’ en ‘mislukken’ van onze informateurs. (Van Baalen & Van Kessel, 2012, p. 134)

In beginsel doet de persoon van de procesbegeleider er daarmee niet toe. Dat neemt niet weg dat door het begeleiden van het proces wel keuzes worden gemaakt die de richting van de formatie bepalen.

De informateur-verkenner aan het begin is geen onschuldige functionaris. Juist hij forceert vaak de keuze voor de toekomstige coalitie en de verwerping van de alternatieven. Formeren is faseren, zei onlangs vicepresident Herman Tjeenk Willink. Zeker, maar faseren betekent voornamelijk: elimineren van alternatieven, zodat de deur opengaat voor de meest gereede coalitie. Informeren is dus niet alleen onderzoeken, maar ook leiding geven, niet in het minst aan de eigen politieke verwanten. (Van den Berg in Van den Berg & Van den Braak, 2011, p. 164)

Ook de vaardigheden van de informateur-verkenner bepalen de effectiviteit van het optreden.

De kern van het informateurswerk ligt in de persoonlijke gesprekken met fracties. Vaak zitten hier nog de emoties van de verkiezingsuitslag in: winnaars zijn ambitieus, verliezers soms achterdochtig. Het gesprek gaat over meer dan alleen beleidsinhoud. Prioriteiten, breekpunten en wensen voor samenwerken komen aan bod, maar ook persoonlijke verhoudingen spelen een rol. Oude conflicten of juist sterke onderlinge banden kunnen van grote invloed zijn op de haalbaarheid van coalities. De informateur luistert, vraagt door, vat samen, en creëert een setting waarin fracties zich veilig voelen om ook hun twijfels en zorgen te delen. (Van Twuijver, 2026, p. 99)

De rollen zijn niet gedefinieerd en bestaan in allerlei smaken en variaties. Veel lagere overheden nemen de Haagse terminologie over:

Ten eerste: een verkennende fase waarin onderzocht wordt welke partijen aan de onderhandelingstafel zullen plaatsnemen... Ten tweede: een construerende fase waarin de onderhandelende partijen onderzoeken of ze werkelijk samen een kabinet willen vormen en of ze het eens kunnen worden over een gezamenlijk beleidsprogramma (regeerakkoord)... En ten derde de 'echte' formatie, waarin personen worden gevraagd tot het beoogde kabinet toe te treden. (Van Baalen & Van Kessel, 2012, p. 105)

Deze fasen zullen lokaal niet altijd allemaal te onderscheiden zijn en ze treden ook niet altijd lineair op. Er zijn gemeenten, provincies en waterschappen waar verkenner als neutrale voor alle partijen acceptabele personen worden aangezocht, het kan ook zijn dat de keuze voor een informateur een mededeling is van de grootste partij(en) aan de rest. Soms werkt een verkenner alleen, soms

zijn het duo's of zelfs trio's, zoals tijdens de vorming van het eerste paarse kabinet. Omdat de rollen los staan van de formele wettelijk geregelde inrichting van het bestuur is er ook een grote mate van vrijheid in hoe deze rol ook qua verantwoording vorm kan krijgen.

Hij kan echter ook weigeren om de gevraagde informatie te verstrekken. Het is immers, zoals al vermeld, de informateur die bepaalt of hij al dan niet aan een verzoek van de Kamer tegemoetkomt. (Van Baalen & Van Kessel, 2012, p. 130)

Omdat partijen in vertrouwelijkheid zaken met een informateur moeten kunnen delen, kan deze de vertrouwelijkheid niet schenden.

Hierna volgen nog enkele algemene noties over procesbegeleiding bij de formatie. Op sommige plekken in het land zien we een neiging om voor de verkiezingen het proces na de verkiezingen te willen protocolleren. Gezien het situationele en volatiele karakter van politieke verhoudingen, lijkt ons dat risicovol. Het kan weerstand oproepen bij nieuwkomers, de oude raad kan verweten worden over het graf te regeren, protocollering kan leiden tot onnodige beperking in het aantal vrijheidsgraden.

Het is ook niet verplicht om een rol van verkenner of (in)formateur in het leven te roepen, niet landelijk:

Bij sommigen in het CDA veroorzaakten de verkiezingen van 21 mei 1986 inderdaad een zodanige euforie, dat zij de geest van Ruys de Beerenbrouck al uit de fles zagen komen. Die was in 1922 in een situatie terecht gekomen die enige verwantschap vertoonde met de huidige. Ruys' coalitie won toen de verkiezingen en hij besloot dat zijn regering met dezelfde ministersploeg door kon gaan, zonder een nieuwe formatieperiode. Omdat de fractieleiders van de coalitiepartijen dit plan wat arrogant vonden, ging het niet door – hoewel de daaropvolgende formatie natuurlijk tot ongeveer hetzelfde kabinet leidde. (Metze, 1995, p. 87)

En lokaal evenmin:

Als één partij zeer dominant is, zoals in Roermond, Waalwijk, Sittard – Geleen en Barendrecht, neemt zij zelf de leiding in de informatiefase. Dat betekent dat de leider van de grootste partij coalitiepartners gaat zoeken om een meerderheid te vormen. Wanneer die fase is afgerond gaat dezelfde persoon verder als formateur. Hij leidt de programma gesprekken, heeft de leiding bij het samenstellen van het college en wordt eerste wethouder. (Andriessen en Maessen in Smithuis et al, 2023, p. 157)

Het werken met een verkenner of informateur kan voor de grootste partij vertragend voelen, maar kan juist door het enigszins neutralere karakter van deze rol voordelen bieden ten opzichte van rechtstreekse onderhandelingen.

Een formateur, vooral als hij afkomstig is van de grootste of winnende partij, moet er voorts rekening mee houden dat de onderhandelaars van de toekomstige bondgenoten zijn triomf langzaam maar zeker zullen willen afbladderen, al was het maar om hun eigen onderhandelingspositie te versterken. Dat is niet zo mooi, maar het is wel begrijpelijk. Verkiezingen winnen is iets gans anders dan de formatie winnen. Sterker nog, verkiezingen winnen levert in de formatie politiek gemakkelijk een handicap op. Dan is een informateur toch praktischer. (Van den Berg in Van den Berg & Van den Braak, 2011, p. 163)

Een verkenner of informateur wordt bij voorkeur gedragen door de gesprekspartners, waarbij ook anderen dan de grootste partij iemand kunnen voorstellen, zoals bij de vorming van het kabinet Balkenende IV:

Het is Wouter Bos die zijn collega-partijleiders Balkenende en Rouvoet heeft voorgesteld Wijffels te vragen als informateur. Wijffels is voorzitter geweest van de hoofddirectie van de Rabobank, tevens oud-voorzitter van de Sociaal Economische Raad en hij geldt als invloedrijk CDA'er die ook in linkse kringen vertrouwen geniet. De ideale figuur om een centrumlinks kabinet te formeren. Balkenende heeft eigenlijk iemand anders op het oog, maar kan moeilijk nee zeggen tegen dit voorstel. Ook Rouvoet reageert instemmend. (Boom, 2010, p. 17-18)

Soms kan de persoon ertoe doen om partijen überhaupt aan tafel te krijgen, zoals in Den Haag na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018:

Voor De Mos werd Wiegel als informateur een belangrijke sleutel: 'Het was een verstandige zet om partijen, die niet stonden te trappelen om met mij te besturen, aan tafel te krijgen.' (Smithuis et al., 2019, p. 82)

Om de rol in te kaderen en daarmee duidelijkheid aan de partijen te verschaffen is het helpend om een opdrachtformulering mee te geven, wellicht ook vragen te formuleren die de verkenner/informateur stelt aan alle partijen en afspraken te maken over voortgang en terugkoppeling.

## *Formeren is voortvarend afstrepen en tegelijkertijd zorgvuldig afhechten*

De zoektocht tijdens de formatie is natuurlijk naar waar de chemie zit. Alleen kenmerkt een formeel proces zich vaak niet door een rechtstreekse focus op dit doel, maar door het elimineren van alternatieve opties en deze afhechten, want een formatieproces leidt vaak tot teleurstelling, immers achter de weggestreepte opties schuilen partijen die voor zichzelf wellicht een grotere rol hadden gezien.

Een formatieproces kenmerkt zich daarom enerzijds door voortvarendheid en anderzijds door zorgvuldigheid.

Voortvarendheid is nodig om te voorkomen dat partijen om elkaar heen blijven draaien. Ondersteunend hierbij zijn openbare tussenstanden, een bekend voorbeeld is de formatie van het kabinet Den Uyl:

Maar bovenal vraagt de situatie om doortastendheid, en die eigenschap demonstreert Jaap Burger direct al op zijn eerste persconferentie, waar hij *unverfroren* aankondigt de vorming van een kabinet-Den Uyl te beogen, zo mogelijk versterkt met confessionele ministers: in het jargon van deze formatie wordt dat ‘rood met een witte rand’ genoemd. Nog diezelfde dag ontvangen de fractievoorzitters een brief in dezelfde offensieve stijl. ... In die brief introduceert Burger niet alleen een novum met het gebruik van het woordje ‘gedogen’, hij zet ook de toon. Vanaf dat moment zal hij de fractievoorzitters regelmatig met robuuste brieven bestoken die niet voor tweeërlei uitleg vatbaar zijn, en die hij bovendien terstond aan de openbaarheid prijsgeeft. Door dit formeren op straat komt iedereen te weten hoe politici binnenskamers met elkaar omgaan. Met deze strategie bemoeilijkt hij het terugkomen van eenmaal ingenomen posities. (Bootsma & Breedveld, 1999, p. 76)

Burger was hier dus redelijk extreem in. De kern is dat hij verschillende fases in het proces markeert met een brief die de stand van zaken schetst. Ook lokaal kan deze aanpak werken, zoals in Den Haag in 2018:

Na een kennismakingsronde begon Wiegel de informatie met een persgesprek, waarvoor ook alle fractievoorzitters waren uitgenodigd. ‘Ik dacht, je moet het in het openbaar zeggen wat je van plan bent, dan ligt het vast,’ zegt hij hierover. ... ‘We moeten kiezen voor een afspiegelingscollege, gevormd door de vier grootste partijen.’ Hij noemt het een bijzondere puzzel, ‘ook gelet op het aantal wethouders’. De keuze om met een afspiegelingscollege te starten is Wiegeliaans. In feite overheersen in Nederland sinds de polarisatie in de jaren zeventig programmacolleges, waarbij rond

een aantal thema's de coalitie wordt gevormd. De beoogde coalitie is dan het resultaat van de informatie, niet het begin. (Smithuis in Smithuis et al., 2019, p. 82-83)

Voortvarendheid is een voornemen, niet per se een kenmerk van het formatieproces, zoals in het proces dat leidt tot het kabinet Van Agt II bestaande uit CDA, PvdA en D66:

Kees de Galan en Victor Halberstadt [informateurs tijdens de kabinetscrisis in de aanloop naar de regeringsverklaring van het kabinet Van Agt II] zijn aangeslagen, gefrustreerd, teleurgesteld, woedend en het zit ze tot hiër. Ze kunnen niet tegen het gemillimeter, de steeds weer nieuwe voorstellen, de eindeloze stroom brieven van Dries, met steeds scherpere formuleringen. Ze vinden politiek smerig, ze wisten niet dat Den Haag zo'n slangenkuil was, ze voelen zich aangetast in hun wetenschappelijke integriteit. Er zijn vier partijen in het geding, drie politieke en de fractie De Galan/Halberstadt. Die laatste fractie probeert te redden wat er te redden valt van hun prachtige stuk, hun meesterwerk, dat het motto had meegereggen 'Tot het mogelijke is iedereen gehouden'. Van lieverlee dringt tot hen door dat zij, juist op grond van dat motto, hun eigen mening aan de kant moeten zetten, dat hun exclusieve taak is de politici tot elkaar te brengen, met voorbijgaan aan hun eigen inzichten. Ze maken een spoedcursus politiek door en je ziet ze grijs worden, in een paar dagen. De verschillen gaan over bijna niks meer. Hoe formuleren we een garantie dat de belastingverhoging, die eufemistisch 'solidariteitsheffing' heet, niet mag worden afgewenteld? Het gaat niet meer om de formuleringen, het zoeken daarvan wordt voornamelijk gebruikt om tijd te rekken. Tijd om te kunnen nadenken over de vraag wat beter is, lijmen of verkiezingen. ... 'Die zin van je staat morgen in het stuk,' zegt hij, 'maar man, wat weet ik zeker dat ik nooit meer iets met politiek te maken wil hebben.' Die opmerking doet Kees de Galan somber knikken. LJ [Laurens Jan Brinkhorst] en ik [Jan Terlouw] zien het haast vertederd aan. We voelen ons onmetelijk oud. (Terlouw, 1983, p. 138-139)

Voortvarendheid als houding betekent evenmin dat alle pijnpunten in het proces opgelost moeten worden, voordat het proces verder kan:

Een belangrijke opgave voor de drie informateurs betrof dus sfeerverbetering, hetgeen leidde tot grote omzichtigheid. Vis: 'Als wij moeilijke punten tegenkwamen dan lieten wij het even rusten.' (Van Kessel in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 232)

En soms is het nodig om besluitvorming over het formatieproces heen te tillen, waarmee uiteraard wel meteen conflictstof voor de nieuwe coalitie ontstaat, een voorbeeld uit de formatie van 2012:

Ook over de moeilijke dossiers werden ferme besluiten genomen. Het JSF-dossier bleek een uitzondering. Daar mislukte dit voornemen om 'geen gifvaten in zee te dumpen die na twee jaar weer op het strand aanspoelen'. De nieuwe coalitie kwam niet verder dan het aanvragen van wéér een nieuw onderzoek: sommige problemen kan je gewoon niet oplossen. (Stokmans, 2013, p. 203)

Tenslotte kan ook het afstreepproces zelf minder rigide zijn, zoals bij de vorming van het eerste paarse kabinet, waar ondanks de tussenconclusie dat de paarse optie niet mogelijk was, bewust de ruimte werd open gehouden voor een volgende poging:

In hun eindrapport aan de koningin schreven de informateurs dat 'ons na een intensief onderzoek is gebleken dat thans de vorming van een kabinet van PVDA, VVD en D66 niet mogelijk is'; de toevoeging 'thans' was niet zonder betekenis. (Van Kessel in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 239)

Zorgvuldigheid is voor de partijen in de zich vormende coalitie helpend, zowel om niet met een boze oppositie te starten of om toekomstige alternatieven voor de coalitie niet te vergiftigen.

In 1982 was de PvdA de grootste partij, maar de 'liefde' tussen CDA en VVD was groter. Toch wilde het CDA de PvdA de gelegenheid geven een formatiepoging te wagen.

Omdat de PvdA de grootste partij was geworden mocht die partij in de persoon van Jos van Kemenade de eerste informateur leveren. Hij schaatste drie weken verplichte figuren om te kijken wat er nog kon tussen CDA en PvdA. Nijpels beschouwde dat als verspilde moeite, maar de CDA-lijn was om zijn werk te respecteren. Over de plaatsing van kernwapens bijvoorbeeld zou toch geen overeenstemming bereikt worden. De Koning volgde keurig die lijn: dat Van Kemenade mislukte lag niet aan 'onwil of boze opzet van het CDA': er bleken gewoon onoverbrugbare verschillen van mening. (Bootsma, 2023, p.214-215)

De reflectie van de PvdA-informateur Jos van Kemenade was – ondanks de vergeefse inspanning – niet negatief:

Het is mij, zoals te verwachten was, niet gelukt om een kabinet met de Partij van de Arbeid te vormen, maar de Partij van de Arbeid heeft daar ook niet bepaald toe bijgedragen, hoewel van meet af aan duidelijk was dat de voorkeur van een flink deel van het CDA naar de VVD uitging. ... Door het strikte standpunt van de Partij van de Arbeid om zelfs niet te willen meewerken aan de voorbereiding van een eventuele plaatsing van kruisraketten, heeft ze zich de mogelijkheid ontnomen om controle te houden over het kernwapenbeleid en om een rechtvaardiger sociaal-economisch beleid te voeren, maar daar was ze blijkbaar politiek nog niet toe in staat en niet aan toe. Daarom was mijn informatie achteraf toch een mission impossible. Niet een rituele dans, want de door mij geschetste hoofdlijnen voor een financieel en sociaal-economisch beleid (...) hebben de partij, naar mijn mening, in dit opzicht op een wat meer realistische koers gezet, hoewel het nog vele jaren zou duren voor die koers in de partij onder leiding van Wim Kok gemeengoed zou worden. (Van Kemenade, 2003, p.70-71)

Het serieus verkennen van alternatieven kan ook nodig zijn om de eenheid binnen de eigen fractie te bewaren. Rob Oudkerk ondervindt dit in Amsterdam:

Hoewel Dales denkt er binnen twee weken uit te zijn, neemt Rob Oudkerk uitgebreid de tijd om als leider van de grootste partij een nieuw college te smeden. Hij heeft het moeilijk in de fractie, waar de meningen, niet voor het laatst, hopeloos zijn verdeeld. De ene helft is voor samenwerking met GroenLinks, de andere helft voor een coalitie met de VVD. Oudkerk stuurt aan op een nieuwe, brede coalitie, maar vangt bot. Een informeel bezoek aan de nieuwe GroenLinks-leider Maarten van Poelgeest mislukt. Paaien met een wethouderschap leidt tot niets.

Als Oudkerk zijn partij eenmaal de onvermijdelijkheid van Geert Dales en zijn VVD heeft laten inzien, gaat het snel. (Logtenberg & Wiegman, 2010, p. 110)

Daarnaast kan de situatie ontstaan dat een partij zichzelf in het proces elimineert door een positie in te nemen, waarmee de partij afstand creëert tot de andere potentiële coalitiepartners. Voorafgaand aan de vorming van het eerste paarse kabinet heeft Wim Kok een proeve van een concepttekst geschreven op basis waarvan besloten zou worden welke partijen hierbij aan konden sluiten:

Het CDA schrijft Kok intussen zeker nog niet af. Zijn concepttekst moet in principe door elke partij kunnen worden onderschreven. Inhoud gaat boven coalitie. 'Toen ik de proeve voor het regeerakkoord schreef, was het verschil met het CDA nog heel nipt.'

Het is Brinkman die dat verschil pardoes onoverbrugbaar maakt. Wanneer Kok op 25 juli 1994 zijn proeve heeft gepresenteerd – en bekend is geworden dat de PvdA de hoogte en duur van de sociale zekerheid wil waarborgen – organiseert Brinkman meteen een persconferentie. Zonder zich te vergewissen van de posities van de andere partijen meldt hij daar plompverloren dat hoogte en duur der uitkeringen wat hem betreft best ter discussie kunnen staan. Brinkman begint zo zonder politieke dekking met een hoeksteen van een mogelijk regeerakkoord te schuiven.

.... Dankzij de overmoed van Brinkman verkeert Kok ineens in een weldadige positie. Hij kan kiezen: voor de ooit zo wezensvreemde VVD, waar 56 procent van de achterban het jammer vindt dat Paars in de eerste ronde is mislukt, of voor een verzwakt CDA, dat intern zo onzeker is dat het onvoorspelbaar kan worden. (Smeets, 2021, p. 321-322)

Een belangrijke vorm van elimineren die tevens de samenwerking tussen andere coalitiepartners kan bevorderen is een gezamenlijk vijandbeeld: datgene waarover iedereen het eens is dat men het niet wil. Soms is dat de huidige coalitie of tenminste één van de coalitiepartners. In Amsterdam ontstaat na jarenlange coalitiedeelname door de PvdA behoefte aan iets anders:

Het was koren op de molen van D66, dat zo ongeveer als inzet van haar campagne had dat de PvdA eindelijk eens níét in het college moest komen. Er heerste – ook bij andere partijen – een sterke anti-PvdA-stemming, het moest maar eens afgelopen zijn met de hegemonie van de PvdA in Amsterdam. De PvdA had sinds haar oprichting in 1946 in het college gezeten. De partij had een stabiele, gemotiveerde, veeleisende en vooral ook grote achterban. Die bestond zeker niet alleen uit arbeiders, integendeel, het was een partij die alle lagen van de bevolking verbond. Sinds de Tweede Wereldoorlog waren ook alle Amsterdamse burgemeesters van PvdA-huize geweest. De partij had dus nogal haar stempel kunnen drukken op de stad. ... Maar er was een soort metaalmoeheid, veel mensen waren klaar met die vanzelfsprekende machtspositie, schreven alle problemen toe aan de eeuwig regerende PvdA en vonden de partij arrogant worden. (Moorman, 2022, p. 86)

Tenslotte is onderdeel van zorgvuldig afhechten en elimineren eenduidige communicatie in de goede volgorde, want onzorgvuldige communicatie kan ook sporen nalaten:

Dinsdagavond 29 april koos de CDA-fractie unaniem voor D66. Na afloop van de vergadering maakte Balkenende het besluit aan de pers bekend. Zijn belangrijkste argument: 'De bezwaren van de VVD ten aanzien van de

SGP zijn relevant.’ Balkenende had echter voor zijn beurt gesproken: de VVD-fractie zou pas later die avond definitief kiezen voor D66, en ChristenUnie en SGP waren nog niet op de hoogte gebracht. Dat was onzorgvuldig, want er was afgesproken dat de informateurs – nadat de fracties van CDA en VVD hun keuze zouden hebben gemaakt – de afgevallen partijen zouden informeren vóór de keuze bekend werd gemaakt. Balkenende was niet op de hoogte geweest van deze afspraak die Verhagen, in zijn afwezigheid, had gemaakt. Rouvoet was woedend: ‘Men had het ons aan de onderhandelingstafel moeten vertellen.’ (Van Baalen & Brouwer in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 374-375)

Rouvoet: ‘Ik was heel nijdig. De dag daarvoor had Verhagen me nog verzekerd dat de voorkeur van de CDA-fractie naar ons uitging. Jan Peter heeft wekenlang een kabinet met de Christen-Unie willen vormen. Binnen zijn eigen partij was hij de vaandeldrager van dat idee. En opeens sloeg hij om. Zonder me iets te laten weten. Ik heb dat nooit van hem begrepen.’ (Broer & Van Weezel, 2007, p.72)

Dit pleit er ook voor om bij elke onderhandelingsronde duidelijke afspraken te maken wat wel en niet kan worden gedeeld en zeker communicatie buiten de directe kring van betrokken fracties/achterban samen af te stemmen.

### **Variaties binnen collegevorming**

Zoals aangegeven zijn er veel vrijheidsgraden in het formatieproces en soorten akkoorden, maar de wetgeving kent voor het dagelijks bestuur één relevant kader. Landelijk is het aantal ministers wat benoemd kan worden niet begrensd. Lokaal ligt dit anders, omdat in de Gemeentewet en de Provinciewet het aantal formatieplaatsen voor dagelijks bestuurders en ook het absoluut aantal te benoemen bestuurders begrensd is.

Dit maakt dat vooral het streven naar een akkoord waar iedereen een handtekening onder kan zetten technisch meestal niet samen kan vallen met deelname van elke partij aan het dagelijks bestuur. Dit betekent dat bijvoorbeeld in gemeenten waar gestreefd wordt naar een inhoudelijk programma dat raadsbreed gedragen wordt de collegevorming daar op enig moment van losgekoppeld raakt of via een afzonderlijk parallel proces of als vervolgstap. Uiteindelijk kent iedere lokale overheid daarmee uiteindelijk de facto toch een coalitie of – als heel bewust het selectieproces van dagelijks bestuurders losgekoppeld wordt van de partijpolitieke achtergrond van de bestuurders – een soort van ‘zakenkabinet’.

Er kan gevarieerd worden in de mate waarin een dagelijks bestuur gedragen wordt door alle partijen of door een bredere of smallere coalitie. Een smalle

coalitie waarin alle partijen nodig zijn voor een getalsmatige meerderheid heeft als voordeel dat partijen verplicht zijn echt te investeren in elkaar.

Een bijzondere variant van een smalle coalitie is de variant dat niet alleen iedere partij, maar zelfs iedere stem nodig is. Nadeel van een dergelijk smalle coalitie is dat iedereen aanwezig moet zijn bij stemmingen<sup>5</sup> en dat individuele leden machtiger worden, omdat ze in staat zijn een tegemoetkoming te vragen voor hun cruciale stem en daarmee de boel kunnen gijzelen.

Een bredere coalitie kan gevormd worden voor een zo breed mogelijk draagvlak, maar soms kan een extra partij ook fungeren als 'smeermiddel' binnen de coalitie. D66 was in de tweede paarse coalitie getalsmatig niet nodig, maar is toch opgenomen ter overbrugging van VVD en PvdA (en vanwege het samen uit samen thuis gevoel van de eerste paarse coalitie):

PvdA en VVD sleepten gezamenlijk een meerderheid van de zetels binnen. Toch behoorde een tweede paarse kabinet nog wel degelijk tot de mogelijkheden. Er was de winnaars veel aan gelegen D66 aan boord te houden: het boterde in die tijd niet tussen de sociaaldemocraten en de liberalen en er bestond angst dat wij [D66] in de oppositie de kans kregen weer te groeien. Hadden wij redelijke wensen, dan zouden de partijleiders die inwilligen. (Dittrich, 2022, p. 144)

Daarnaast wil een partij soms slechts instappen als een (kleinere) broer- of zusterpartij ook deel kan nemen, zodat een partij zich niet geïsoleerd voelt in een coalitie met andere kleuren.

Voor GroenLinks [in Roermond] was het niet aantrekkelijk in een rechts college te zitten met LVR, CDA en VVD. GroenLinks benaderde op dinsdag 17 mei de PvdA met de vraag of zij bereid was plaats te nemen in de coalitie. Het kan niet anders dan dat GroenLinks dat heeft gedaan in afstemming met formateur Franssen. (Maessen in Smithuis et al, 2023, p. 139)

Een brede coalitie is niet vanzelf aantrekkelijk:

Een coalitie moet ook niet te breed zijn. Dan is de coalitie van niemand met als gevolg dat coalitiepartijen zich ten opzichte en ten koste van het college gaan profileren. Stel je als fractie voordat je in een coalitie stapt de vraag of je getalsmatig nodig bent voor een meerderheid. Is dat niet het geval, dan loop je het risico dat de andere partijen zich niet al te veel van

---

<sup>5</sup> Tenzij er gepaard kan worden, wat inhoudt dat wanneer iemand van de coalitie er niet kan zijn ook iemand van de oppositie niet meestemt.

je aan zullen trekken. Dan zit je voor ‘spek en bonen’ in de coalitie. (Mulder, 2012, p. 94)

Om effectief te regeren moet een dagelijks bestuur altijd op een meerderheid in de volksvertegenwoordiging kunnen steunen, niet altijd actief en soms met wisselende meerderheden of gedoogsteun, zoals het kabinet Den Uyl:

Na twee maanden vruchteloze formatiepogingen krijgt Burger de opdracht van de koningin een kabinet te formeren, *dat geacht kan worden in voldoende mate steun in de volksvertegenwoordiging te vinden.*

Burger is geniaal en hard tegelijk. Hij benadert confessionele kopstukken die als enigszins progressief bekend staan, en zonder hun fractieleider in te lichten vraagt hij of ze tot een kabinet-Den Uyl willen toetreden.

Een kabinet dat door PvdA, D66 en PPR wordt gesteund en door de rest gedoogd zal moeten worden. ...

Burger heeft zes confessionelen als minister aangezocht. Er zijn tien progressieve ministers.

Begin mei 1973 is het kabinet-Den Uyl rond.

Een progressief meerderheidskabinet dat door de confessionelen wordt gedoogd. (Nagel, 2001, p. 113)

Een dagelijks bestuur dat zijn steun per besluit moet ophalen heeft natuurlijk wel een zwakkere basis dan een echte meerderheidscoalitie:

Bij een parlementair meerderheidskabinet zijn er tussen het kabinet en een Kamermeerderheid afspraken gemaakt over het regeringsprogramma. De regering weet zich er dan bij voorbaat van verzekerd dat zij haar programma op hoofdpunten door de Kamer kan halen. Daarnaast hebben ook de personen van de bewindslieden het vertrouwen van de Kamermeerderheid. Bij een extraparlamenteair kabinet beperkt de tevoren vaststaande steun zich tot het vertrouwen in het kabinet als zodanig. Wil dit zijn programma verwezenlijken, dan zal het steeds zelf in de ontmoeting met het parlement de steun daarvoor moeten zien te verwerven. (De Gaay Fortman, 1979, p. 50)

Een dagelijks bestuur waar een meerderheid van de volksvertegenwoordiging actief niets in ziet kan echter helemaal niet besturen. De geschiedenis van het kortst zittende kabinet ooit (Colijn V) laat zien hoe dit kan gaan:

Colijn laat zich een formatieopdracht aanleunen voor de vorming van een kabinet op brede grondslag zoals vóór 1937. De katholieken, verbolgen dat het initiatief niet aan hen wordt gelaten, houden zich verre van de kabinetsvorming. Uiteindelijk verschijnt Colijn in de Tweede Kamer met een

ploeg die hij buiten ieder overleg met de fracties heeft samengesteld en waarin hij antirevolutionairen, christelijk-historischen en liberalen heeft opgenomen. Bij voorbaat staat vast dat dit kabinet, extraparlamenteair in de meest extreme vorm, geen meerderheid in de Kamer heeft. Het wordt al twee dagen na het afleggen van de regeringsverklaring naar huis gestuurd. De meerderheid van de Kamer gaat mee met een door L.N. Deckers, de voorzitter van de RKSP-fractie, ingediende motie van afkeuring. De motie laakt dat Colijn geen overleg heeft gepleegd met het parlement. Hiermee staat Colijn voorgoed buitenspel. Dat zal voor de ARP voorlopig ook gelden. De RKSP kan nu niet meer ontkomen aan de keuze voor de SDAP. (Bosmans & Van Kessel, 2011, p. 37)

### *Onderhandelaars die elkaar vertrouwen en iets gunnen komen makkelijker tot afspraken*

Het was niet de eerste en zeker niet de laatste keer dat de persoonlijke verhouding tussen Frits Bolkestein en mij [Jacques Wallage], ondanks grote politieke verschillen, een werkzame bijdrage leverde aan de samenwerking. Wij mochten elkaar wel. Dat was begonnen toen we begin jaren tachtig beiden woordvoerder wetenschapsbeleid waren. Frits vanuit de regeringspartij, ik vanuit de oppositie. Minister Deetman had me tijdens een Kamerdebat een paar keer achter elkaar gewoon geen antwoord gegeven. Hij had er geen zin in, of hij had zijn dag niet. Frits sprong voor me in de bres: 'De minister hoort vragen van Kamerleden te beantwoorden, ook als ze van de oppositie komen.' Dat was precies de hoffelijkheid die ik in debatten bij veel collega's vaak miste.

Tijdens de formatiebesprekingen die volgden, vond ik dat hij vooral veel standpunten poneerde en weinig echt van gedachten wisselde. Hij vond dat ik te veel aan het woord was. We hadden geloof ik beiden gelijk. De PvdA-fractie had lange verlanglijstjes die aan de onderhandelingstafel veel tijd kostten. De VVD-fractie wilde vooral van alles niet. Dan kun je wel kort zijn. Maar deze irritaties verhinderden niet dat we elkaar waardeerden en we beiden de ander in zijn waarde wilden laten. We zouden in de plenaire Kamerdebatten vaak hard tegenover elkaar komen te staan. Maar we begrepen beiden dat we elkaars standpunten aanvielen, niet elkaar.

Frits Bolkestein zou het eerste kabinet-Kok af en toe aan de rand van de afgrond brengen met voorbodes van populisme die later gemeengoed zouden worden. Hans Dijkstal als VVD-vicepremier en ik als collega-fractievoorzitter hadden er steeds onze handen vol aan. Maar het bracht nooit schade toe aan onze persoonlijke verhoudingen.

... En als we er niet uit dreigden te komen, werd het zinnetje tussen Frits en mij 'Morgenvroeg even espresso bij Corona?' de aanzet tot een gezamenlijke zoektocht naar een oplossing voor de volgende overlegronde

begon. Het begon bij Corona met objectiveren, goed in kaart brengen waar de verschillen lagen. Dat leidde bijna altijd tot een gezamenlijke conclusie. (Wallage, 2018, p. 209-210)

Het kan ook een bewuste keuze zijn om een onderhandelingspartner sterk tegemoet te komen:

De welwillende houding [van de VVD in de aanloop naar het kabinet Van Agt I] tegenover het CDA pakte goed uit in 1977. De PvdA had weliswaar een forse verkiezingsoverwinning geboekt, maar Van Agt had vier jaar lang als minister van Justitie geleden onder het gedram van de brute sociaaldemocraten en bleek bij de formatie geenszins bereid al hun harde eisen in te willigen.

Toen hij Wiegel in plaats van Den Uyl als onderhandelingspartner tegenover zich kreeg, moet Van Agt zich in de politieke hemel hebben gewaand. De VVD'er koesterde eigenlijk maar één wens: hij wilde regeren. Wat er van het liberale verkiezingsprogramma in het Regeerakkoord werd overgenomen, deed er niet zoveel toe. Deze inschikkelijkheid, die ook als principeloos opportunisme zou kunnen worden beschouwd, deed de onderhandelingen erg soepel verlopen. Daar kwam bij dat de bourgondisch ingestelde heren het prima met elkaar konden vinden. De formatie van 1977 liet, net als in 2012, zien hoe cruciaal persoonlijke relaties in de politiek kunnen zijn. (Van der List, 2019, p.174)

Van der List ziet de inschikkelijkheid als principeloosheid, dit miskent dat vanuit de optiek van de VVD voor de eigen achterban het risico groter was wanneer het CDA en de PvdA tot een akkoord waren gekomen, dan het niet terugzien van eigen programmapunten in het regeerakkoord.

Dit maakte het mede mogelijk dat de hoofdonderhandelaar namens de VVD – Hans Wiegel – een stevig mandaat had van zijn fractie. Dat gaf Van Agt als vertegenwoordiger van het CDA vertrouwen:

‘De cultuur in de VVD was wezenlijk anders dan die van de PvdA. Wiegel maakte duidelijk dat zijn partij en fractie zonder ophef de onderhandelingresultaten zouden aanvaarden waarmee hij vroeger of later zou thuiskomen. Hij gaf er de voorkeur aan niet op het marktplein, zoals Den Uyl, maar in de beslotenheid van de bistro en soortgelijke locaties zaken te doen. Hans bleek na de eerste formatiedag, ’s avonds in Le Bistroquet, een voortreffelijk causeur en iemand die aan de kwaliteit van leeftocht en lafenis passende aandacht wist te geven. Het onderscheidde hem aanstonds al van Den Uyl. Het belangrijkste was dat Hans mij van meet af aan met open vizier en in vertrouwen tegemoet trad. Hij kwam er rond

voor uit dat de VVD graag weer wilde regeren en dat hij daarom schikkelijk wilde zijn. Dat heb ik beantwoord met een matiging van de eisen die uit onze fractie kwamen.’ (Hoedeman, 1993, p. 112)

Het kan ook een actieve strategie zijn van onderhandelaars om anderen sterk tegemoet te komen, zoals bij de vorming van het kabinet Rutte I:

Politiek commentator van *De Telegraaf* Paul Jansen schrijft: ‘Wat bij het nieuwe kabinet opvalt, is dat de VVD en het CDA beide zes ministers en vier staatssecretarissen leveren, terwijl de liberalen in Kamerzetels gemeenten anderhalf keer zo groot zijn. Rutte deed het voorstel om te delen direct bij aanvang van de onderhandelingen om vertrouwen te wekken. Om diezelfde reden noemt de VVD-voorman zijn kabinet uit eigen beweging Rutte-Verhagen. (Vermeend en Bode, 2010, p. 143)

Idealiter staan onderhandelaars zodanig in elkaars schoenen dat de uitkomst van de formatie voor alle coalitiepartners ruimte biedt om zichzelf te profileren en iedereen in de zon kan staan:

Het regeerakkoord [van het kabinet Balkenende IV] bevat voor alle drie de partijen punten waarmee ze zich kunnen profileren ten opzichte van elkaar: het CDA is de partij van de afspraken over het financieringstekort en de veiligheid, de PvdA heeft de aanpak van de probleemwijken en de CU kan zich erop beroemen dat er meer aandacht komt voor gezinnen, dat het aantal koopzondagen niet wordt uitgebreid en de medisch-ethische regels niet worden versoepeld. (Boom, 2010, p. 22)

De keerzijde van elkaar iets gunnen, is heel principieel vasthouden aan eigen uitgangspunten. Uiteraard kan dit succesvol zijn, maar kent ook een prijs, ter illustratie het verloop van onderhandelingen in Amsterdam:

Na de gemeenteverkiezingen van maart 2006 zit de Amsterdamse PvdA op rozen. Met 20 van de 45 zetels heeft de partij alle kaarten in handen voor de vorming van een nieuw college van B en W. PvdA-lijsttrekker Lodewijk Asscher wil deze keer GroenLinks erbij halen. Hij kan het uitstekend vinden met lijsttrekker Maarten van Poelgeest. ... Asscher wil ook de VVD niet kwijt. Preciezer: VVD-wethouder Mark van der Horst, verantwoordelijk voor het moeizame dossier Noord/Zuidlijn. ... Op woensdagavond 15 maart wordt op het advocatenkantoor van bemiddelaar Eberhard van der Laan een bijeenkomst belegd. Een uur voordat het overleg begint, krijgt Van Poelgeest van Van der Laan een lange brief met argumenten waarom hij toch toe zou moeten treden tot een brede coalitie met de PvdA en de VVD, maar hij houdt voet bij stuk.

Gezeten op de werkkamer van de voormalige fractievoorzitter van de PvdA laat Van Poelgeest weten niet op diens brief in te willen gaan. Sterker nog: hij wil graag even praten zonder Griffith en Van der Horst. Terwijl de VVD-delegatie op de gang wacht, zet Van Poelgeest in een onderonsje met Asscher en Aboutaleb de PvdA het mes op de keel. Ze moeten kiezen: linksom of rechtsom. Pas de volgende dag gaat Asscher overstag: hij laat de VVD vallen.

... Aan het eindresultaat van de onderhandelingen is duidelijk te zien dat GroenLinks heeft moeten bloeden voor zijn hoogmoed. In het programma-akkoord tussen de partijen is met weinig moeite het complete verkiezingsprogramma van de PvdA terug te lezen. Voor GroenLinks schieten een paar weinig ambitieuze milieudoelstellingen over en een lichte verhoging van de armoedegrens, waardoor meer mensen recht krijgen op gemeentelijke hulp. (Logtenberg & Wiegman, 2010, p. 190-193)

Als de personen die met elkaar een coalitie moeten dragen in de formatiefase geen klik hebben, is dat een slechte start.

‘Ik [Wim Meijer] zeg het nu, achteraf: het kabinet-Van Agt-Den Uyl-Terlouw, was vanaf het begin gedoemd om te mislukken. Vanaf het begin, tijdens de formatie, had het CDA een enorm grote broek aangetrokken. Zij waren de grootste en dat wilden ze weten ook – en dat uitte zich tijdens die hele formatie. Over het regeerakkoord, over de zetelverdeling – over alles. En dan was er de sfeer in die gesprekken. Laten we zeggen: Van Agt straalde nou niet echt hartelijkheid uit. Hij moest zich losmaken van de VVD en daar had hij heel veel moeite mee. Jaren later zei hij tegen de biografe van Den Uyl: “Ik had er volstrekt geen zin in! Volstrekt niet! O, het was verschrikkelijk gezellig geweest, dat kabinet met Wiegel, het is altijd een vriendenclub gebleven!” (Van Lith, 2016, p. 244-245)

Dit wordt uitvergroot wanneer dit gebrek aan vertrouwen in een coalitiepartner breder leeft, zoals in 1977 tijdens de onderhandelingen over een tweede kabinet Den Uyl, dat niet tot stand komt, Hedy d’Ancona, toenmalig partner van onderhandelaar Ed van Thijn:

Ed [van Thijn] vertrok voor dag en dauw naar de onderhandelingstafel en kwam pas diep in de nacht weer thuis. Soms was hij optimistisch, leek er een klein stapje voorwaarts te zijn gemaakt. Maar als dat aan het Partijbestuur en de fractie werd voorgelegd, werd het meteen weer afgeschoten. Wat wil je? Tien zetels winst, de grootste partij en dan genoeg nemen met ‘stapjes’? Het gestaalde PvdA-kader was onverbiddelijk. Het was alles of niets en het werd dus niets! (d’Ancona, 2003, p.34)

Tenslotte is het niet helpend voor het onderling vertrouwen, wanneer partners wisselende signalen afgeven, bijvoorbeeld tijdens de vorming van het eerste paarse kabinet.

De VVD-leider maakt er een gewoonte van om afgehandelde punten weer ter sprake te brengen. Dit terug-onderhandelen sterkt Kok in zijn weezin tegen Paars, laat Benschop aan Van Mierlo weten. ‘Binnenskamers begint Wim knorrig te worden. Het tempo ligt hem veel te laag. Hij ergert zich als Frits [Bolkestein] punten die al zijn afgedaan doodleuk weer op komt voeren.’ (Smeets, 2021, p. 315)

Natuurlijk kunnen onderhandelaars op dat moment denken hiermee voordeel te bereiken voor de eigen positie, maar over het algemeen legt het ook een hypotheek onder de toekomstige samenwerking, want het gedrag wat men heeft laten zien zal zich niet beperken tot de formatiefase.

### *Afsluitend*

Er zijn veel variaties op basis waarvan een formatieproces kan verlopen. Wettelijk is alleen bepaald dat het aantal dagelijks bestuurders in zowel provincie als gemeente is begrensd, wat in de praktijk betekent dat er nagenoeg altijd iets van coalitievorming plaatsvindt, ook in de situatie dat de intentie er is om inhoudelijk met een door de gehele volksvertegenwoordiging gedragen programma te komen.

Hoewel ook zonder externe hulp geformeerd kan worden, wordt veel gewerkt met verkenneren en informateurs.

Een formatieproces is idealiter zowel zorgvuldig als voortvarend en gericht op een combinatie van fracties waar gezamenlijke energie zit. Voortvarendheid is nodig om te voorkomen dat partijen om elkaar heen blijven draaien, zorgvuldigheid helpt om verhoudingen gezond te houden met partijen die in het proces afvallen.

Voortvarendheid is een intentie, het hangt af van de te overbruggen verschillen en de mate van onderling vertrouwen hoe snel het formatieproces kan vorderen.

Onderling vertrouwen en aandacht voor het elkaar wat gunnen en het samen nadenken hoe iedereen “in de zon” kan staan, helpen uiteraard om het formatieproces vlotter te laten verlopen.

## Het akkoord: spiegel van de relatie tussen de partners

De onderhandelingen vinden uiteindelijk ook hun weerslag in bestuursakkoorden variërend van coalitieakkoorden, collegeakkoorden tot raads- of statenprogramma's. Soms bestaan beide varianten naast elkaar, dat wil zeggen dat naast afspraken die de volksvertegenwoordiging als geheel maakt er ook nadere afspraken kunnen zijn die de zogenaamde collegedragende partijen maken als verdieping op de afspraken die het algemeen bestuur als geheel gemaakt heeft, bijvoorbeeld in de vorm van een collegewerkprogramma.

De waarde van deze bestuursakkoorden is dat op inhoud en proces zelfbinding van de betrokken volksvertegenwoordigers plaatsvindt:

Zodra fracties een coalitieakkoord hebben gesloten, gaat vanaf dat moment het coalitieakkoord boven het eigen verkiezingsprogramma. (Mulder, 2012, p. 94)

Deze documenten verschillen niet alleen op basis van inhoud en het proces waarvan de documenten de resultante zijn, akkoorden verschillen ook van elkaar, omdat ze laten zien hoe de partijen die ze sluiten naar elkaar kijken.

In dat opzicht zijn er twee soorten akkoorden: akkoorden waarin de politiek de accenten legt waar het in de komende bestuursperiode over moet gaan. Een dergelijk akkoord werkt meer agenderend, maar is zeker helpend omdat het kaders meegeeft voor de beperkte inzet van ambtelijke capaciteit en budget en het benadrukt wat de volksvertegenwoordiging als geheel belangrijk vindt om te agenderen.

Daarnaast zijn er akkoorden die vooral gericht zijn op het overbruggen van verschillen tussen partijen. De kern is dat in een dergelijk akkoord vooral vastgelegd wordt, waarover men het niet vanzelf eens wordt en waarvan onderhandelingspartners samen (of individueel) er niet op vertrouwen dat het vanzelf goedkomt.

Dat kan leiden tot dikke uitgewerkte akkoorden:

Het regeerakkoord [van het kabinet Lubbers I] wordt stevig afgetimmerd. De fracties hebben nauwelijks nog een eigen inbreng. Nijpels redeneert dat de kleinste regeringspartij er belang bij heeft om alles zo strak mogelijk te regelen met het CDA. 'Om het CDA in de tang te houden en om te voorkomen dat het richting PvdA zou gaan. Eigenlijk kennen we dualisme in

Nederland, maar de VVD heeft belang bij monisme en het binden van de Kamerfractie aan het regeerakkoord. Het is van strategisch belang, het komt ons beter uit. (Vermeulen, 2013, p. 148)

Het belang van uitgewerkte akkoorden ligt niet altijd bij slechts één van de coalitiepartners, zoals bij de vorming van het kabinet Lubbers III:

Lubbers' voorkeur voor een regeerakkoord op hoofdlijnen kreeg evenmin de instemming van de fracties. De Vries vreesde dat zo'n aanpak al gauw te veel conflictstof voor de nieuwe coalitie tot gevolg had. Kok was bang dat zijn partij zich op voorhand te zeer bond aan een strak financieel kader, terwijl er geen zekerheid was dat er PVDA-wensen voor 'ander beleid' tegenover zouden staan. (Bos in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 202)

Uri Rosenthal twijfelt of een dun akkoord überhaupt haalbaar is:

Ik had Wallage recentelijk vooral meegemaakt in zijn rol als voorzitter van de Raad voor Openbaar Bestuur. Bij mijn eerdere informatiebezigheden had ik kennis kunnen nemen van zijn publicatie uit april: een voorstel voor een compact regeerakkoord op hoofdlijnen. Dat voorstel werd om de zoveel tijd gelanceerd om telkens weer achterhaald te worden door de harde politieke realiteit van gedetailleerde compromissen tussen coalitiepartijen. (Rosenthal, 2018, p. 357)

Als er een goede basis van vertrouwen is en men vooral aan de slag wil met elkaar kan een minder uitgewerkt akkoord wellicht toch. Van Agt over het regeerakkoord van 1977:

'Wat telde was dat een op de drie ministers van het nieuwe kabinet VVD'er zou zijn, zodat die partij een aanmerkelijke invloed zou gaan uitoefenen op het beleid van de volgende jaren. Van veel minder belang was wat er geschreven werd in het regeerprogram. Volgens Wiegels en mij was dat een paperas waar na het debat over de regeringsverklaring geen mens meer in hoefde te kijken. De betekenis van zo'n document begint al daags na het debat te verdampen. Zulk een document heeft in de praktijk van vier jaar regeren bijlange niet de kracht van een wetboek of leerstellige schrift, die velen daaraan toedenken.' (Hoedeman, 1993, p. 113)

### ***Globale akkoorden: besturen is ook bewust uitstellen***

Als in een akkoord minder concrete afspraken staan, wil dat niet altijd zeggen dat het vanzelf goed komt:

Harde afspraken bleken in 1981 bij de formatie van het vecht-kabinet-Van Agt/Den Uyl/Terlouw onmogelijk. Er kwam een regeerakkoord uit dat door informateur Kreemers (CDA) werd getypeerd als een 'spaghetti-akkoord', vanwege de open einden van de afspraken. (Hoedeman, 1998, p. 45)

Een motivatie om iets niet in een akkoord te regelen vanuit het perspectief van individuele coalitiepartners kan zijn dat wanneer iets niet geregeld is in een akkoord er wellicht meerderheden buiten coalitieverband op te halen zijn, tijdens het eerste paarse kabinet was de verleiding aanwezig voor de PvdA:

VVD'ers en D66'ers proeven dat er in de PVDA een grote groep is die vindt dat de linkse meerderheid in de Tweede Kamer een alternatief is als de onderhandelingen over het regeerakkoord met de VVD op sommige onderwerpen niet goed lopen. 'Er is een soort basisgevoel van: dat redden we in de Kamer wel', bevestigt een vooraanstaand sociaal-democraat. 'Het vreemdgaan zit in onze hoofden.'

Liberalen vinden het van een ongehoorde hoerigheid. Zo eet de PVDA van twee walletjes: met rechts regeren en als je in het regeerakkoord je zin niet krijgt, dan maar met de linkse oppositie.

De 'linksisten' in de PVDA willen niet veel regelen in het regeerakkoord. De PVDA-realo's juist wel. Ze weten dat een kortetermijnsucces met de linkse oppositie wordt betaald met eroderende coalitieverhoudingen. (Hoedeman, 1998, p. 31)

Soms betekent het ontbreken van concrete afspraken slechts dat de confrontatie wordt uitgesteld, omdat het belang om tot een akkoord te komen voor de onderhandelaars groter is dan concreetheid op alle individuele geschilpunten, zodat er wat rafelranden overblijven:

Later, als het kabinet [Balkenende IV] er eenmaal zit en aan de gang is, zal blijken dat de verschillende afspraken uit het regeerakkoord niet helder genoeg zijn. Ze zijn voor velerlei uitleg vatbaar en de coalitiepartijen leggen ze daardoor op verschillende manieren uit, zodat er gemakkelijk conflicten ontstaan. Wijffels beaamt dit, maar volgens hem zijn de onderhandelaars destijds zo ver gegaan als mogelijk was: 'Je kunt zeggen dat sommige afspraken niet helder waren. Maar we zijn zo ver gegaan als we op dat moment konden komen. Er zitten elementen in die idealiter anders geregeld zouden zijn. Maar prioriteit één was zorgen dat ze het eens werden, daar was alles aan ondergeschikt. Het bleek niet mogelijk alles perfect te regelen.' (Boom, 2010, p. 22-23)

Coalitiepartners kunnen een gezamenlijk belang hebben om de confrontatie uit te stellen over een onderwerp, waarover de opvattingen van partijen zo sterk

uit elkaar liggen dat een inhoudelijk compromis niet goed te bereiken is. Tijdens de formatie van het kabinet Lubbers I was een echte keuze over de plaatsing van kruisraketten in Nederland uitgesteld. Ruud Lubbers zelf over deze kwestie en de wijze waarop hij daarmee om is gegaan tijdens de zittingsperiode van dit kabinet:

Wat is de puzzel? In reactie op het in verontrustend tempo groeiend aantal SS-20 raketten van de Russen ligt er in 1979 nog een onder Van Agt genomen NAVO-voornemen om in vijf Europese landen Amerikaanse middellange afstands-raketten te plaatsen, waaronder achtenveertig op Nederlandse bodem. ...Nederland en zo ook de politiek is hevig verdeeld over de kwestie.

... Enerzijds wil ik als lid van de NAVO loyaal zijn aan dat bondgenootschap. ... Anderzijds wil ik (net zoals het merendeel van mijn landgenoten) een basale poging doen om over en weer, dus tussen en de USSR en de NAVO, tot minder nucleaire wapens te komen. ... Mijn liefde voor het zoeken naar de juiste oplossing krijgt met al dat protest in Nederland extra veel druk te verduren. Maar aan de andere kant komen die demonstraties mij ook goed uit – zo zien de Amerikanen en de Russen dat het een belangrijk onderwerp is in Nederland. Dat geeft me meer ruimte om met een compromisvoorstel te komen. ... Het winnen van tijd is in ieder geval van cruciaal belang. ... Het plan komt op 1 juli 1984 door de minister-raad en kort daarna stemt ook het parlement in. Zo kan ik zowel rechts Nederland als de vredesbeweging tevreden stellen.

Er is weer een beetje tijd gewonnen. Anderhalf jaar. Het debat in Nederland luwt in die periode inderdaad. ... (Lubbers, 170-173, 2018)

Soms is het opstellen van verschillende soorten programma's ook een manier om uitstel van het nemen van echte beslissingen te realiseren, zoals het beleidsprogramma dat volgt op het regeerakkoord van Balkenende IV:

De lijst van wat de nieuwe coalitie niet gaat doen, is langer dan die met zaken die ze wel wil realiseren. Om voeling met de mensen in het land te houden, stelt het kabinet het regeren even uit en gaat honderd dagen door het land toeren. Het resultaat is een kleurenfolder vol platitudes die niets toevoegt aan het regeerakkoord: Samen werken, samen leven – ze noemen het trots 'ons beleidsprogramma'. Van meet af aan is het vechten en struikelen. (Sitalsing & Wansink, 2010, p. 136)

Formuleringen die de illusie geven van een afspraak, maar ruimte laten voor meerdere interpretaties kunnen helpend zijn, zodat iedere coalitiepartner de ruimte heeft om een afspraak met een eigen perspectief uit te kunnen leggen aan de eigen achterban. Wouter Bos over de coalitieafspraken van het kabinet Balkenende IV:

‘In de diplomatie bestaat de uitdrukking ‘constructieve ambiguïteit.’ Daarmee wordt bedoeld op formuleringen die gebruikt worden om patstellingen te doorbreken en waar iedereen zich in kan vinden, vooral omdat iedereen ze op een eigen manier kan uitleggen. Dat werkt alleen maar als je ook echt met elkaar verder wil. Dat was bij het CDA niet het geval.’ (Bos, 2006, p. 66)

Soms geldt deze ambiguïteit voor het gehele stelsel van afspraken, zoals bij het kabinet Den Uyl:

De twee nieuwe christendemocratische informateurs, Wil Albeda en Dries van Agt, gingen ... door waar Burger was gestopt. Ze besloten alsnog tot de gelijkwaardigheid van het progressieve en het christendemocratische programma. Burger had een vergelijking van die twee laten maken en had optimistisch geconstateerd dat er geen onoverbrugbare verschillen leken te zijn. Waar die toch zouden ontstaan moesten de ministers dat maar zien op te lossen: het kabinet kreeg geen echt regeerakkoord. Alleen het progressieve én het christendemocratische programma, en de vergelijking daartussen, vormde de basis van het kabinet. (Bootsma, 2023, p.158)

Deze constructieve ambiguïteit kan zelfs ruimte bieden om binnen de eigen achterban verschil van opvatting te laten voortbestaan, wanneer een onderwerp binnen een partij tot controversie leidt, Mei Li Vos over haar periode als lid van de Tweede Kamer:

Als je er niet uitkomt in de fractie kan je vaak teruggrijpen op het verkiezingsprogramma. Voor je je plek op de kandidatenlijst accepteert moet je immers aangeven of je het programma onderschrijft. Het is wel zo handig om een team te hebben dat hetzelfde wil. In het verkiezingsprogramma stond een zin waar zowel de voor- als tegenstanders naar verwezen. ‘Voor een nieuw (grondwettelijk) verdrag is een nieuw referendum nodig.’ Ronald Plasterk, voorheen vermaard Eurocriticus en tegen de invoering van de Europese grondwet destijds, was verantwoordelijk geweest voor die zin. Je kon deze zin op twee manieren lezen, afhankelijk van de betekenis van het woord ‘grondwettelijk’. De eerste manier is: voor een verdrag dat alleen al ruikt naar een grondwet dien je een nieuw referendum uit te schrijven. De tweede manier: alleen als het nieuwe verdrag een grondwet is moeten we een nieuw referendum uitschrijven. Dat is het ingenieuze van veel bijvoeglijke naamwoorden: je kunt er alle kanten mee op. (Vos, 2011, p.110)

## *Het akkoord als afsluiting van de onderhandelingen of als kader voor de nieuwe bestuursperiode?*

In Hilvarenbeek haalde HOI Werkt een absolute meerderheid van negen van de zeventien zetels. Desondanks deed ze eerst een poging om met CDA en VVD tot een akkoord te komen. Toen dat niet lukte, organiseerde het zelf met succes een sollicitatieprocedure voor nieuwe wethouders, maar daardoor duurde het allemaal wel langer. (Van der Parre in Smithuis et al, 2023, p. 13)

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat de politieke constellatie in veel gemeenten niet rijp is voor een zogenaamd raadsbreed akkoord, terwijl dit in andere gemeenten juist heel goed werkt door enerzijds te opteren voor een raadsbreed programma en anderzijds ook raadsbreed wethouders te rekruteren.

De raad voor het openbaar bestuur (ROB) presenteert in 2018 middels de publicatie *Nieuwe politiek nieuwe akkoorden* in opvolging van *het regeerakkoord als startdocument* een pleidooi voor een regeerakkoord op hoofdlijnen, dat vervolgens met de samenleving verder wordt uitgewerkt. Hierin worden de ervaringen van tien gemeenten gepresenteerd, die na de verkiezingen van 2014 ervoor kozen hun burgers actief te betrekken bij het opstellen en/of uitvoeren van hun bestuurs- en/of beleidsakkoord.

Inmiddels zijn aanzienlijk meer gemeenten aan de slag gegaan met raadsbreed werken, soms met een raadsbreed akkoord, soms met een raadsbreed akkoord en een collegewerkprogramma, soms met een coalitieprogramma dat raadsbreed tot stand is gekomen etc. De VNG geeft in *Leerkring raadsakkoorden* een handreiking voor de griffier als aanjager, facilitator en procesbegeleider en geeft ook redenen waarom raadsakkoorden worden gesloten:

- Betere onderlinge verhoudingen mogelijk maken, werken aan een betere politieke en bestuurscultuur.
- Politiek bedrijven op basis van uitwisseling van argumenten in plaats van op positie als coalitie of oppositiepartij; bredere en zo nodig wisselende meerderheden voor raadsbesluiten mogelijk maken en de blokvorming coalitie-oppositie loslaten.
- De maatschappelijke lokale vraagstukken centraal stellen, een gezamenlijke strategische koers afspreken als uitgangspunt voor het politieke werk.
- De samenleving betrekken in de prioritering, totstandkoming en uitvoering van beleid, een sterkere band tussen gemeentebestuur en inwoners tot stand brengen.

- Een sterkere rol van de gemeenteraad in het gemeentebestuur, als raad vroegtijdig betrokken worden bij de uitwerking van maatschappelijke opgaven en de ontwikkeling van beleid, sturen op een eigen raadsagenda. (Democratie in actie, 2020, p. 6)

In het kader van onze verkenning is vooral aanbeveling 7 van de ROB interessant waarin een rol voor de wethouder bij het opstellen van een raadsakkoord wordt geschetst:

Het proces moet niet te lang duren, beperk daarom het raadsprogramma tot de hoofdlijnen. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat het raadsprogramma op een te hoog abstractieniveau zit, waardoor in het uitvoeringsprogramma van het college een andere uitleg of uitwerking komt dan de raad voor ogen had. Door de (kandidaat)wethouders al vanaf het begin bij de totstandkoming van het raadsprogramma te betrekken kan dit probleem worden voorkomen. Het college kan met de kennis opgedaan tijdens de totstandkoming van het raadsprogramma een goede verbinding maken tussen dit programma en het uitvoeringsprogramma. (ROB, 2018, p. 16)

Hoewel de ROB in haar publicatie uitgaat van onderhandelingen als hele raad, zullen uiteindelijk wethouders gekozen moeten worden. Zodra deze een partijpolitieke kleur hebben, kan het toch voelen alsof sommige partijen iets gelijker zijn dan anderen.

In de lokale beleidsvorming neemt het college van B&W dus een centrale plaats in. Deel uitmaken van het college betekent voor een partij dat men behoort tot het centrale orgaan in de gemeentelijke besluitvorming. Niet deel uitmaken van het college betekent dat men daarvan is afgesneden. Voor partijen staat er derhalve veel op het spel in de lokale coalitievorming. Als zij er naar streven om zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op de gemeentelijke besluitvorming is deel uitmaken van het college een *conditio sine qua non*. (Tops, 1990, p. 68)

Pieter Tops stelde dit al in 1990, daarna is natuurlijk de dualisering ingevoerd en een raadsakkoord- of programma kan natuurlijk de pijn verzachten voor de niet collegedragende partijen. Maar als de lokale bestuurscultuur toch nog enigszins monistisch is, dan is raadsbreed werken een mooi streven, maar kunnen er toch twee snelheden ontstaan, waarbij een programma van alle partijen al snel als een doekje voor het bloeden wordt beschouwd en niet die voordelen oplevert die hiervoor opgesomd zijn.

Hoe dan ook is een bestuursakkoord in de eerste plaats een akkoord waar volksvertegenwoordigers hun handtekening onder zetten. In de fase daarna zijn er dagelijks bestuurders die met het akkoord in de hand zoeken wat realistisch is en welke interpretatieruimte ze hebben.

Deze vertaalslag kan meer zijn dan een technische exercitie, ook de bestuurder heeft opvattingen die niet altijd één op één overeenkomen met het bestuursakkoord. Oud-minister Max van der Stoel conformeert zich bijvoorbeeld niet volledig aan het programma van het kabinet Den Uyl waarvan hij deel uitmaakte:

‘Er worden voortdurend wensen uitgesproken waarvan het realiteitsgehalte niet al te groot is. Dat is de stemming op partijcongressen. Daar wordt zeer geëmotioneerd gediscussieerd. Dat is geen schande en misschien ook wel eens nuttig. Maar er wordt te weinig geanalyseerd. Dat vergroot de kansen niet om programmapunten te krijgen die ook te verwezenlijken zijn. Ik heb Keerpunt altijd vrij vertaald in de zin van zorg er voor dat het atoomgevaar minder wordt<sup>6</sup>. Dat standpunt kan ik zonder meer tot het mijne maken.’ (Van Traa in Gortzak, 1978, p. 83)

Een herformulering belandde door zijn toedoen in de regeringsverklaring:

Zo liet hij in de regeringsverklaring die Den Uyl op 28 mei 1973 in de Tweede Kamer aflegde, de premier bijvoorbeeld zeggen: ‘Het kabinet ziet het streven naar wapenbeheersing en wederzijdse ontwapening als essentiële elementen van een modern veiligheidsbeleid.’ (Bleich, 2018, p. 133)

Van der Stoel laat ook zien dat een dagelijks bestuurder ervoor kan kiezen een programmapunt in de praktijk te negeren:

*... Maar u heeft, denk ik, nooit uw ambtenaren de opdracht gegeven uit te zoeken wat de mogelijke alternatieven waren voor het Nederlandse NAVO-lidmaatschap?*

‘Daar had ik ook geen behoefte aan. Ik wist wel hoe de vlag er bij hing.’  
(Van Traa in Gortzak, 1978, p. 84)

In de loop der tijd kan de waarde van het gesloten akkoord verminderen, doordat de context waarin het akkoord gesloten werd verandert en daarmee de waarde van de besluiten vermindert:

---

6 De standpunten waar Van der Stoel naar verwijst zijn dat Nederland kernwapenvrij zou moeten worden en dat de NAVO principieel afziet om als eerste atoomwapens te gebruiken tijdens een conflict.

'Ik [Relus ter Beek, minister van defensie tijdens het kabinet Lubbers III] kwam binnen met een regeerakkoord waarin stond dat de uitgaven voor defensie de eerste twee jaar nog met 0,6 procent zouden stijgen en de volgende twee jaar gelijk zouden blijven. Als je de betekenis van een regeerakkoord wilt relativiseren, biedt dat van 1989 een prachtig voorbeeld. Uiteindelijk zijn namelijk de defensieuitgaven in de afgelopen regeerperiode met zo'n kleine twintig procent gedaald.' (Rehwinkel & Nekkers, 1994, p. 101)

Om een akkoord wat minder snel in waarde te laten verminderen kan het helpen naast inhoudelijke afspraken – die vaak gevoeliger zijn voor verandering van context – voor omgang met onderwerpen bepaalde uitgangspunten of procesafspraken te maken:

Het blijft voor iedere minister van Financiën noodzakelijk een stevige steun in de rug te hebben in de vorm van normen of harde beleidsafspraken – liefst in het RA (regeerakkoord) – waarin van de drie cruciale variabelen: uitgaven, lasten en financieringstekort, er ten minste twee vastliggen. (Ruding, 2020, p. 97)

Tenslotte, een eenmaal gesloten akkoord moet niet lichtzinnig terzijde worden geschoven, de kern van het risico volgens Jacques Wallage:

Regeerakkoorden dienen zoals gezegd de vrede na de oorlog van de verkiezingscampagne. Wie in de uitwerking die functie schendt, heeft de oorlog snel terug. (Wallage, 2005, p. 42-43)

## *Afsluitend*

Een dagelijks bestuur dat kan starten met een bestuursakkoord heeft als voordeel dat het erop kan vertrouwen dat er voldoende steun is binnen de volksvertegenwoordiging om voor onderwerpen uit dit akkoord tot besluiten te komen.

Er is een ideaalbeeld dat dunne akkoorden beter zijn, omdat het meer onderling vertrouwen uitstraalt, immers in een akkoord wordt vastgelegd waar partijen het niet vanzelf volledig over eens zijn.

Akkoorden kennen ook open eindjes, soms door de haast om snel aan de slag te gaan en niet alles van tevoren te regelen. Het kan ook een bewuste keuze zijn van coalitiepartners om de confrontatie over een gevoelig onderwerp uit te stellen of met een formulering de schijn van een afspraak uit te stralen, die echter aan coalitiepartners de ruimte biedt de afspraak verschillend uit te leggen.

Het akkoord is – in welke vorm dan ook – naast een onderhandelingsakkoord ook een kaderstellend document voor het dagelijks bestuur. Dat betekent dat wanneer de afspraken ruimte voor interpretatie laten een dagelijks bestuurder deze ruimte ook kan claimen. Sowieso kunnen dagelijks bestuurders grenzen opzoeken op basis van de eigen interpretatie van gemaakte afspraken.

Soms raken afspraken achterhaald door een veranderende context. Helpend kunnen procesafspraken zijn die wat meer tijdsafhankelijk zijn, zoals hoe om te gaan met belastingen in relatie tot kostenontwikkeling.

## De selectie van het dagelijks bestuur en de portefeuillevverdeling

Er is Oudkerk [tijdens de formatie in Amsterdam na de gemeenteraadsverkiezingen van 2002] veel aan gelegen de portefeuille van Dales zo klein mogelijk te houden. Hij mag locoburgemeester worden, bedenkt Oudkerk, maar dan gaan de onderdelen personeelszaken en bestuurlijk stelsel naar Job Cohen. Een hoogst ongebruikelijke stap: een benoemde burgemeester met een politiek gevoelige portefeuille. Het wordt Cohen, die als formateur slechts een ceremoniële rol heeft en niet aan de gesprekken deelneemt, ook pas op het allerlaatste moment meegedeeld. (Logtenberg & Wiegman, 2010, p. 111-112)

Goed gebruik is dat de uiteindelijke portefeuillevverdeling plaatsvindt tijdens de eerste collegevergadering, dat wil zeggen na de benoeming van de wethouders in de raad. Echter, dan heeft vaker al in de krant gestaan welke portefeuillevverdeling de onderhandelende partijen hebben bedacht.

Het verdelen van portefeuilles gaat niet altijd van een leien dakje. Sommige portefeuilles zijn populair, andere niet.

Het enige wat Van Doorn [minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in het kabinet Den Uyl] per se zelf wilde doen was sport, en hij zei me ook eerlijk waarom. Bas de Gaay Fortman, de politiek leider van de PPR, had tegen hem gezegd: ‘Sport, daar word je populair van, dus let erop: dat moet jij doen.’ (Van Lith, 2016, p. 127-128)

Het is prettig als partijen elkaar wat gunnen:

Dat ik [Marjolein Moorman] graag wethouder Onderwijs wilde worden was geen geheim tijdens de onderhandelingen. Dit is waar mijn hart ligt en ik had veel ervaring opgedaan in de raad. Ik vroeg me af of het zou lukken, want D66 had de portefeuille sinds 2014 in handen. Die partij vindt onderwijs ook belangrijk en was bovendien groter dan de PvdA, dus had ze meer te kiezen. Gelukkig werd het geen grote strijd. We onderhandelden in een goede sfeer en gunden elkaar wat. (Moorman, 2022, pp. 138-139)

We zijn hiervoor gestart met de portefeuillevverdeling, net zo ingewikkeld is de selectie van de kandidaten zelf. Zoals voor het gehele formatieproces geldt, benoemt zoals aangegeven uiteindelijk de volksvertegenwoordiging een kandidaat en is het dus de fractie die daar namens de partij over gaat. Toch kan de

partij hierin een rol spelen, al was het maar omdat het lidmaatschap van het dagelijks bestuur een zekere statuus heeft en het selecteren van kandidaten tot spanningen kan leiden binnen de fractie, die kunnen doorwerken in de bestuursperiode.

Die rol kan op verschillende manieren vorm krijgen:

Sommige partijen hebben speciale commissies die voor de verkiezingen een lijstje maken van geschikte personen voor het wethouderschap. (Mulder, 2012, p. 95)

Er bestaan hele competentielijsten waar een dagelijks bestuurder aan moet voldoen. Wij geloven niet zo in het achteraf objectiveren waar gevoelsmatig de voorkeur ligt. Waar gaat om: de wethouderskandidaat moet gedragen worden door de fractie. De overlevingskansen van een wethouder die niet gedragen wordt door de eigen fractie zijn zeer laag. En het is natuurlijk fijn als de kandidaat-wethouder een gunfactor heeft of kan opbouwen bij de collega's en de volksvertegenwoordiging. De rol van een lid van het dagelijks bestuur is die van politiek manager: het organiseren dat besluitvorming plaatsvindt in het dagelijks bestuur en in de volksvertegenwoordiging die in lijn is met de wensen van de dragende partijen van het bestuur en de wensen van de eigen partij. Dit is hun vak, dit relativeert ook de behoefte aan inhoudelijke achtergrond op andere terreinen. In de woorden van Wibaut, wethouder in Amsterdam van 1914 tot 1931 (met een korte onderbreking):

‘Het argument om wethouders van buiten te kiezen, was dat ‘verkiezing uit de Raad geen waarborgen biedt voor deskundigheid. Ik acht dit argument waardeloos.’ Wethouders beschikten volgens Wibaut inderdaad ‘in zeer beperkte mate’ – en dan alleen nog in het gunstige geval – over bijzondere deskundigheid op bepaalde gebieden. Dat was niet erg, want ze kunnen zich laten voorlichten door deskundigen. Ze hoeven die deskundigheid niet zelf te hebben. Het werk van raadsleden en van wethouders kweekt juist een algemene deskundigheid die het mogelijk maakt de waarde van adviezen van die deskundigen beter te schatten. Want adviezen vragen – en geven! – is geen kunst, je moet de (politieke) waarde ervan ook kunnen wegen. (Slot & Moor, 2009, pp. 86)

Rondom de benoeming van leden van het dagelijks bestuur kunnen ook spanningen ontstaan tussen partijen. Over het algemeen is het verstandig geen ‘personeelsmanagement’ te doen richting andere partijen, dit vanuit de basisgedachte dat er begrip bestaat dat andere partijen inhoudelijk andere opvattingen kunnen hebben, want dat is de kern waarom er democratische besluitvorming nodig is, maar het boycotten van personen raakte de autonomie van een partij.

Hoewel de LPF eerder aangekondigd had geen paarse ministers in het nieuwe kabinet [Balkenende I] te willen laten terugkeren en ook Balkenende had laten weten liever geen ‘oude gezichten’ in zijn kabinet op te nemen, maakte Zalm duidelijk de demissionaire VVD-bewindslieden ‘niet melaats’ te verklaren. (Brand in Van Baalen & Van Kessel, 2016, p. 342)

In deel III gaan we dieper in op de raakvlakken en afhankelijkheden tussen portefeuilles en wat dat betekent voor de samenwerking binnen het dagelijks bestuur. Eerst zullen we in deel II stil staan bij de volksvertegenwoordiging.

## *Afsluitend*

Het verdelen van portefeuilles gaat niet vanzelf, sommige portefeuilles zijn populairder dan andere. Het helpt ook hier als partijen elkaar wat gunnen en corvee en gewenste portefeuilles evenwichtig verdelen, zodat iedereen ‘in de zon kan staan’.

Partijen zelf staan voor de vraag hoe tot de selectie van kandidaat-bestuurders te komen. Zeker wanneer er niet vanzelfsprekend een door de fractie gedragen kandidaat is, bijvoorbeeld omdat meerdere fractieleden vinden dat ze zelf in aanmerking komen, kan het helpen wanneer de partij een selectiecommissie instelt, zodat de eenheid in de fractie zo goed mogelijk bewaard kan worden.

De inrichting van zo’n proces betekent niet dat het objectiveren van kwaliteiten middels competentieprofielen veel toegevoegde waarde heeft. In de kern is voor een dagelijks bestuurder van belang dat deze gedragen wordt door de eigen fractie en daarnaast in staat is de rol van politiek manager in te vullen en voorstellen door dagelijks bestuur en de volksvertegenwoordiging te loodsen. Dat kan op basis van een mix van eigenschappen die heel wisselend kunnen zijn van persoon tot persoon. In ieder geval is diepgaande inhoudelijke kennis hiervoor geen noodzakelijke voorwaarde.

Tenslotte is een aandachtspunt dat partijen best mogen praten over de leden van het team dat samen het dagelijks bestuur vormt, maar geen veto’s uitspreken over personen van andere partijen. Veel meer dan de confrontatie over inhoudelijke meningsverschillen raakt het uitspreken van oordelen over personen aan de autonomie van een partij en beschadigt een veto daarom de relatie met de andere partij.

# Literatuur deel I

- Asscher, L.** (2019). *Opstaan in het Lloyd Hotel*. Amsterdam, Amsterdam
- Bolkestein, F.** (2013). *Cassandra tegen wil en dank: Memoires*. Amsterdam
- Bootsma, P.** (2023). *'Als het niet kan zoals het moet...! Jan de Koning een biografie*, Amsterdam
- Bootsma, P., & Breedveld, W.** (1999). *De verleiding aan de macht, Het kabinet-Den Uyl 1973-1977*. Den Haag
- Boom, P.** (2010). *Het regeerakkoord en de coalitie: Politieke samenwerking in Nederland*. Amsterdam
- Bosmans, J., & Van Kessel, S.** (2011). *Kabinetformaties in Nederland*. Amsterdam
- Broer, J., & Van Weezel, M.** (2007). *Het kabinet Balkenende IV*. Amsterdam
- d'Ancona, A.** (2003). *Het persoonlijke is politiek*. Amsterdam
- De Jong, J., & Voskuil, J.** (2011). *De kabinetformatie in Nederland*. Den Haag
- De Gaay Fortman, B.** (1979). *De kunst van het Ivoor draaien: Handleiding voor het politieke ambacht*. Utrecht
- Dittrich, B.O.** (2022). *Mandaat. Memoires. Mijn strijd voor gelijke rechten*. Amsterdam
- Fennema, M., & Waling, G.** (2024), *Geert de wreker*. Amsterdam
- Grandia, J.** (1990). *De arbeider wethouder Dries van der Vlerk, een leven van dienst aan de gemeenschap*. Amsterdam
- Heymans, J.** (2010). *Over rechts, de formatie*. Haarlem
- Hietland, C.** (2019). *De kroonprins van Nieuw Links, biografie van André van der Louw 1933-2005*. Amsterdam
- Hoedeman, J.** (1993). *Hans Wiegel en het spel om de macht*. Utrecht
- Hoedeman, J.** (1998). *Haagse tableaux, achter de schermen van kabinetformaties*. Utrecht
- Klein, P., & Kooistra, R.** (1998). *Wim Kok: Het taaie gevecht van een polderjongen*. Amsterdam
- Korthals Altes, F.** (2017). *Zeven politieke levens: Herinneringen in dossiers*. Amsterdam
- Logtenberg, H. & Wiegman M.** (2010). *Job Cohen: Burgemeester van Nederland*. Amsterdam
- Metze, M.** (1995). *De stranding: Het kabinet-Lubbers III (1989-1994)*. Amsterdam
- Moorman, M.** (2022). *Rood in Wassenaar: Pleidooi voor een kansrijk leven (voor iedereen)*. Amsterdam
- Mulder, A.** (2012). *De wethouder: Positie en functioneren in het lokaal bestuur*. Den Haag
- Nagel, J.** (2001). *Boven het maaiveld*. Soesterberg
- Niemantsverdriet, T.** (2014). *De vechtpartij: De PvdA van Kok tot Samson*. Amsterdam
- Pasterkamp, R.** (2008). *ChristenUnie op het pluche: De mensen, de idealen, de werkelijkheid*. Kampen

- Rehwinkel, J.P., & Nekkers, J.** (1994). *Regerenderwijs: De PvdA in het kabinet-Lubbers/Kok*. Amsterdam
- Rosenmöller, P.** (2003). *Een mooie hondenbaan*. Amsterdam
- Rosenthal, U.** (2018). *Waarnemer, adviseur, beslisser*. Amsterdam
- Segers, G.** (2023). *Macht en onmacht: politicus in een verdeeld land*. Amsterdam
- Slijkerman, D.** (2018). *Liberaal zwaargewicht: Henk Vonhoff (1931-2010)*. Amsterdam
- Slot, E., & Moor, H.** (2009). *Wibaut: Onderkoning van Amsterdam*. Amsterdam
- Smithuis, J., Van Wersch, H., Van den Berg, J.** (2019). *Van campagne tot compromis: Collegevorming in de Nederlandse gemeenten 2010-2018*. Meppel
- Stokmans, D.** (2013). *Straatcoach en strateeg, de opkomst van Diederik Samsom*. Amsterdam
- Ten Berge** 1981
- Terlouw, J.** (1983). *Naar zeventien zetels en terug: Politiek dagboek: 9 maart 1981 – 5 november 1982*. Utrecht
- Van Baalen, C., & Van Kessel, A.** (2012). *De kabinetsformatie in vijftig stappen*. Amsterdam
- Van Baalen, C., & Van Kessel, A.** (Red.). (2016). *Kabinetsformaties 1977-2012*. Amsterdam
- Van der Land, M.** (2003). *Tussen ideaal en illusie: De geschiedenis van D66, 1966-2003*. Den Haag
- Van der List, G.** (2019). *Liberaal lessen: Macht en onmacht van de VVD*. Amsterdam
- Van Kemenade, J.** (2003). *Wakken in het kroos, opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*. Den Haag
- Van Lith, M.** (2016). *Wim Meijer: tegen de stroom in*. Amsterdam
- Van der Zwan, J.** (2008). *In de ban van Fortuyn: De kabinetsformatie van 2002*. Amsterdam
- Vermeend, W., & Bode, E.** (2010). *Het minderheidskabinet: Het politieke schaakspel om de macht. Campagne, verkiezingen, formatie, het kabinet en de gevolgen van het beleid. De winnaars en verliezers*. Den Haag
- Versteegh, K.** (1999). *De honden blaffen: Waarom het CDA geen oppositie kan voeren*. Amsterdam
- Versteegh, K.** (2021). *Schaduwleiders: Rollen en invloeden van 'tweede mannen' in de politiek*. Amsterdam
- Vondeling, A.** (1968). *Nasmaak en voorproef, een handvol ervaringen en ideeën*. Amsterdam
- Vullings, J.** (2017). *De kinderen van Pim*. Amsterdam
- Wallage, J.** (2018). *Het land achter de heuvels: Politiek als ambacht, 1968-2018*. Amsterdam