

Vergaderjaar 2023–2024

35 788

Kabinetsformatie 2021

Nr. 222

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL

Aan de leden

Den Haag, 22 september 2023

Direct na de verkiezingen voor de Tweede Kamer begint de formatie van een nieuw kabinet. Tijdens de formatie wordt de basis gelegd voor een nieuw kabinet en voor het beleid dat dit kabinet zal voeren. De kabinetsformatie mondt uit in de benoeming door de Koning bij koninklijk besluit van Ministers en Staatssecretarissen.

In 2012 heeft de Tweede Kamer door het aanbrengen van enkele toevoegingen aan haar Reglement van Orde het initiatief naar zich toegetrokken om het proces van kabinetsformatie in gang te zetten en via een aantal stappen tot een succesvolle afronding te brengen. In het spraakgebruik wordt wel gezegd dat de Tweede Kamer de «regie» over het formatieproces op zich heeft genomen. Het Reglement van Orde onderscheidt in artikel 11.1 de volgende door de Kamer te zetten stappen:

1. Beraadslaging binnen een week na de aanvang van de nieuwe zittingsperiode over de verkiezingsuitslag met als doel een of meer informateurs dan wel formateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen.
2. Binnen een week na afronding van de informatieopdracht een formatieopdracht formuleren en voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan te wijzen.

Ingeval informateurs of formateurs een gegeven opdracht teruggeven, formuleert de Kamer binnen een week een nieuwe opdracht en wijst zij een of meer nieuwe informateurs dan wel formateurs aan. Uit de taak van de Voorzitter de werkzaamheden van de Kamer te leiden en het Reglement van Orde te doen naleven, vloeit voort dat deze de voorgescreven vergaderingen uitschrijft en erop ziet dat de door de Kamer genomen besluiten worden uitgevoerd. De Voorzitter heeft geen inhoudelijke, maar wel een belangrijke procedurele rol.

Sinds 2012 is het gebruikelijk dat snel na de verkiezingsdag, wanneer de nieuwgekozen Kamer nog niet is geïnstalleerd, onder de «oude Kamer» een informele opstartfase aanvangt waarin een of meer verkenners te

werk gaan die de opdracht krijgen een verslag te schrijven ter voorbereiding op het debat dat de nieuwgekozen Kamer binnen een week na haar aantreden moet voeren. De verkenningsfase strekt ertoe geen kostbare tijd verloren te laten gaan en te bevorderen dat de nieuwgekozen Kamer snel tot benoeming van een informateur c.q. informateurs kan komen die een duidelijke opdracht krijgen. Deze verkenningsfase is niet geregeld in het Reglement van Orde. In de door een onafhankelijke commissie uitgevoerde evaluatie van de formatie van 2021–2022 wordt geconstateerd dat de verkenningsfase in 2012 en 2017 door betrokkenen als passend en effectief werd ervaren.¹ In 2021 verliep de verkenningsfase onfortuinlijk en eindigde die niet in een verslag van verkenner.

Inmiddels staan ons, door de val van het kabinet-Rutte IV, op korte termijn verkiezingen voor een nieuwe Tweede Kamer te wachten, en dat betekent dat er ook een nieuwe kabinetsformatie nadert. Ik zie het als mijn verantwoordelijkheid als Voorzitter van de Tweede Kamer om vooraf meer duidelijkheid te geven over de procedure en aard van de verkenningsfase. Deze fase speelt zich immers af in een staatsrechtelijk bijzondere situatie: de nieuwe Kamer is nog niet geïnstalleerd en de oude Kamer weerspiegelt niet de nieuwe politieke verhoudingen. Het is wel van belang dat de oude Kamer de procedure die moet leiden tot de aanwijzing van een verkenner genoegzaam «dekt». Dit is de afgelopen keren gebeurd doordat de Kamer zich heeft neergelegd bij het gebruik dat is ontstaan. Het gebruik sinds 2012 is dat de Voorzitter van de oude Kamer de lijsttrekkers van de in de nieuwe Kamer gekozen partijen kort na de verkiezingen bijeenroept en dat deze beraadslagen over de aanwijzing van een verkenner en de aan deze verkenner te geven opdracht. Op basis van de beraadslaging sluit de Voorzitter vervolgens een overeenkomst met de beoogde verkenner over de uit te voeren opdracht.

In het licht van de Voorzittersverantwoordelijkheid het proces in goede banen te leiden bied ik de Kamer hierbij mijn visie op de aanwijzing en taak van de verkenner aan, zoals ik dat ook heb toegezegd in de vergadering van de commissie voor de Werkwijze d.d. 30 mei 2023 over de evaluatie van de kabinetsformatie. Hoewel de Kamer in 2021 de motie van het lid Segers c.s. heeft aangenomen waarin wordt opgeroepen de verkenning vast te leggen in het Reglement van Orde², sluit ik me aan bij de evaluatiecommissie dat reglementering van deze voorbereidende, inventariserende fase van het formatieproces niet strikt noodzakelijk is. Ik acht het echter wel van groot belang dat vooraf voor alle betrokkenen helder en scherp omschreven is hoe de aanwijzing van een verkenner verloopt en waartoe diens taak zich beperkt. Ook op dit punt onderschrijf ik de aanbeveling van de evaluatiecommissie om de verkenningsfase klein te houden en om hiervoor slechts één persoon aan te wijzen, bij voorkeur een prominent en ervaren (oud-)bestuurder of (oud-)politicus met enige afstand tot de actuele Haagse politiek. Met meerdere verkenner, afkomstig uit verschillende politieke partijen, krijgt de verkenningsfase een te politiek karakter: er lijkt daarmee al te worden voorgesorteerd op een bepaalde regeringscombinatie, terwijl het juist de taak van de verkenner is om een advies uit te brengen over welke combinatie van partijen zou moeten worden onderzocht door de informateur(s).

Ook vind ik het raadzaam om de bijeenkomst met de lijsttrekkers niet direct op de donderdagochtend na de verkiezingen te houden, zoals gebruikelijk was, maar om enige rust in te bouwen na de hectiek van de campagne en de verkiezingsdag. Mijn voorstel is om deze bijeenkomst voortaan op de vrijdag na de verkiezingen te houden. Bij een complexe

¹ Kamerstuk 35 788, nr. 210.

² Kamerstuk 35 788, nr. 16.

verkiezingsuitslag, bijvoorbeeld wanneer niet direct duidelijk is hoe de machtsverhoudingen in de nieuwe Kamer precies zijn neergeslagen, zou hiervoor ook iets meer tijd genomen kunnen worden, bij voorbeeld tot de maandag na de verkiezingsdag.

Aanwijzing verkenner

Na de verkiezingen belegt de Voorzitter van de oude Kamer een vergadering met de lijsttrekkers van de politieke partijen die naar verwachting in de nieuw gekozen Kamer zullen zijn vertegenwoordigd. Het zal hierbij in de praktijk gaan om de beoogde fractievoorzitters in de nieuwe Kamer, waarbij de uitnodiging gebaseerd kan worden op beschikbare informatie over de partijen die in de Kamer zijn gekomen. De definitieve verkiezingsuitslag is op dat moment immers nog niet officieel vastgesteld. Deze vergadering vindt, als gezegd, plaats op de vrijdag na de verkiezingen, al kan bij een complexe uitslag ook iets meer tijd worden genomen. In aansluiting bij het gebruik kan in deze vergadering aan de lijsttrekker van de grootste partij het initiatief worden gegeven als eerste een kandidaat voor het verkennerschap voor te dragen. Dit betreft één persoon, met ruime politieke ervaring maar wel met enige afstand tot de actuele politiek. Bij voorkeur is het iemand die op dat moment geen politiek ambt (meer) bekleedt. Vervolgens polst de Voorzitter of de voorgedragen kandidaat op voldoende steun kan rekenen van de andere aanwezigen. Indien dit het geval is, concludeert de Voorzitter dat zij zal aansturen op het sluiten van een overeenkomst met de genoemde persoon over diens opdracht en de termijn waarop deze wordt afgerond. Ingeval de door de lijsttrekker van de grootste partij voorgedragen persoon, gemeten naar de waarschijnlijke krachtsverhoudingen tussen de fracties in de nieuwe Kamer, niet voldoende steun in de vergadering krijgt, zal het beraad worden voortgezet tot een kandidaat naar voren is gekomen die voldoende draagvlak blijkt te hebben.

Taak verkenner

De taak van de verkenner is om een verslag uit te brengen ter voorbereiding op het debat over de verkiezingsuitslag dat de nieuwe Kamer – zoals artikel 11.1 van het Reglement van Orde voorschrijft – uiterlijk een week na haar installatie voert. Het verslag van de verkenner moet een voorstel voor een informateur en een richting voor de informatieopdracht bevatten, want het doel van dit debat is immers om een of meer informateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. De basis voor dit verslag vormen de oriënterende gesprekken die de verkenner voert met alle, naar waarschijnlijkheid, gekozen lijsttrekkers, waarin hun advies gevraagd wordt over de gewenste samenstelling van fracties die de onderhandelingen starten, de aan te wijzen informateur(s) en hun opdracht. De taak van de verkenner heeft dus een beperkte en afgebakende strekking en is gericht op het mogelijk maken van een soepele start van de formatie. Het is niet de bedoeling om tijdens de verkenningsfase al te spreken over beleidsthema's of over andere personen dan de gewenste informateur(s).

Tot slot

Mijn visie op de verkenningsfase vormt in essentie een bestendiging en explicitering van hoe de verkenningsfase naar mijn oordeel bedoeld was, met inachtneming van de aandachtspunten die worden meegegeven in de evaluatie van de formatie van 2021–2022. Mocht de Kamer in meerderheid voorstander zijn van een andere inrichting van de verkenningsfase – de evaluatiecommissie noemt hiervoor een aantal alternatieve opties – dan kan zij daarover een uitspraak doen tijdens het plenaire debat over de

verkenning en de formatie. Dat geldt ook voor de vraag of de verkenning-fase niet toch zou moeten worden vastgelegd in het Reglement van Orde. Er zijn al ambtelijke voorbereidingen verricht voor het geval de Kamer zich in meerderheid voor nadere reglementering zou verklaren.

Ik hoop dat ik de Kamer hiermee houvast en helderheid geef voor een voorspelbaar en ordentelijk verloop van de verkenningsfase. Een effectieve, succesvol doorlopen verkenningsfase zal hopelijk bijdragen aan een voortvarend verloop van de volgende kabinetsformatie. Dat is van groot belang voor alle betrokkenen en voor het geloofwaardig vervullen van de regierol over de formatie die de Tweede Kamer sinds 2012 op zich genomen heeft.

Ik merk nog op dat de waarnemend Griffier bezig is met de samenstelling van een Bureau ambtelijke ondersteuning kabinetsformatie dat tot taak krijgt de (in)formateur(s) en de onderhandelaars deskundig en voortvarend bij te staan bij het schrijven van een regeerakkoord en aan facilitaire wensen zo goed mogelijk tegemoet te komen.

Indien fractie(voorzitter)s thans reeds bijzondere wensen c.q. aandachtspunten hebben met betrekking tot de ambtelijke ondersteuning van de kabinetsformatie, kunnen zij uiteraard contact opnemen met de waarnemend Griffier.

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
Vera Bergkamp