

Vergaderjaar 2022–2023

35 980

Voorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van de mogelijkheid dat vijftig leden kunnen verzoeken de (in)formateur(s) uit te nodigen inlichtingen te verschaffen over de kabinetsformatie

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 23 mei 2023

1. Inleiding

Dit initiatiefvoorstel tot wijziging van het Reglement van Orde is tijdens de kabinetsformatie 2021/22 door de initiatiefnemers bij de Kamer ingediend. Inmiddels is er geruime tijd verstreken en is de kabinetsformatie 2021/22 door Van Baalen, Van Kessel, Bovend'Eert en Van Twist uitvoerig geëvalueerd.¹

Allereerst verontschuldigen de initiatiefnemers zich voor de lange termijn van beantwoording.

De initiatiefnemers hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag over het onderhavige voorstel. Zij danken de leden van de fracties van de VVD, D66, CDA, SP en GroenLinks voor de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen, waarop hieronder verder zal worden ingegaan.

Daarnaast merken de initiatiefnemers in zijn algemeenheid op dat zij dus zowel de vragen van de leden van de fracties hebben bestudeerd als de voorstellen van de evaluatie van de kabinetsformatie. Zij zijn tot de conclusie gekomen dat het voorstel om maximaal zes weken per (in)formatieronde te hanteren – een voorstel dat ook zij eerder overwogen hadden en waarvoor zij verwijzen naar hun oorspronkelijke toelichting – te prefereren is boven het voorstel dat zij hebben ingediend. In het eerder ingediende voorstel kon een substantiële minderheid van de Kamer, namelijk vijftig leden, op elk moment een debat aanvragen tijdens de informatieperiode in de kabinetsformatie. De initiatiefnemers begrijpen het bezwaar dat dit kan leiden tot het onnodig bijeenroepen van de Kamer over de formatie, kort na het starten van de besprekingen.

Derhalve dienen de initiatiefnemers gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging met toelichting in om het voorstel aan te passen. In deze nota naar aanleiding van het verslag zal daarnaast worden ingegaan op de bij het verslag van 15 december

¹ C. van Baalen, A. van Kessel, P. Bovend'Eert & M. Twist, Evaluatie kabinetsformatie 2021/22: Nijmegen, 21 februari 2023. Zie Kamerstukken II 2022/23, 35 788, nr. 210.

2021 vanuit verschillende fracties gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Om de leesbaarheid te bevorderen en herhalingen in de beantwoording te voorkomen, zijn de vragen van de verschillende fracties daarbij veelal geclusterd beantwoord.

2. Beantwoording gestelde vragen en gemaakte opmerkingen

Algemeen

De leden van de VVD-fractie, D66-fractie, CDA-fractie, SP-fractie en GroenLinks-fractie hebben enkele vragen en opmerkingen over het oude initiatiefvoorstel.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van de mogelijkheid dat vijftig leden kunnen verzoeken de (in)formateur(s) uit te nodigen inlichtingen te verschaffen over de kabinetsformatie. Deze leden hebben enkele vragen over dit voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de indieners om het Reglement van Orde te wijzigen. Deze leden zien ook dat het parlementaire landschap veranderd is doordat er veel kleinere fracties bij zijn gekomen. Zij hechten er waarde aan dat elke fractie, ongeacht omvang, in de gelegenheid wordt gesteld om het parlementaire werk naar behoren uit te voeren. In algemene zin snappen zij ook de wens om de rechten van minderheden te borgen. Zij hebben over dit voorstel echter wel nog enkele kritische vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van de mogelijkheid dat vijftig leden kunnen verzoeken de (in)formateur(s) uit te nodigen inlichtingen te verschaffen over de kabinetsformatie.

De leden van de SP-fractie danken de indieners voor het voorstel dat zij hebben gedaan om te komen tot wijziging van het Reglement van Orde. Deze leden staan hier positief tegenover maar hebben hierover nog een aantal nadere vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het door de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen ingediende voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Deze leden hebben nog een tweetal vragen.

Antwoord:

De initiatiefnemers danken hun collega-Kamerleden voor de gestelde vragen. Zij zullen hieronder de nog openstaande relevante vragen beantwoorden.

Alhoewel er – gezien de politiek instabiele situatie – mogelijk maar een kort tijdsbestek is om dit voorstel te behandelen, is het wel zeer wenselijk om dit voorstel te behandelen voordat een kabinet valt en nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. De politieke partijen in de Kamer weten nu nog niet welke positie zij hebben tijdens de formatie, namelijk of zij meeonderhandelen of niet en zijn dus gebaat bij een evenwicht tussen vertrouwelijkheid van besprekingen en het verschaffen van informatie aan het parlement.

Aantal verzoekende leden

De leden van de VVD-fractie vragen de initiatiefnemers allereerst om nader te motiveren waarom wordt voorgesteld dat vijftig leden de (in)formateur kunnen verzoeken inlichtingen te verschaffen over de kabinetsformatie. Los van enkele uitzonderingen geschiedt besluitvorming immers bij gewone meerderheid.

De leden van de CDA-fractie vragen de indieners welke uitkomst een door een minderheid aangevraagd debat over de voortgang van de kabinetsformatie in hun ogen kan hebben, waarvoor geen steun is bij een meerderheid van de Kamer.

Antwoord:

Initiatiefnemers merken op dat deze vragen in het nieuwe voorstel niet langer relevant zijn. Wel wensen zij te benadrukken dat zij van opvatting zijn dat het de taak van de Kamer is de regering te controleren en het proces van kabinetsformatie te controleren.

Indien enkel een meerderheid, vaak dezelfde meerderheid die is gaan onderhandelen, tot die controle kan overgaan, dan is het mogelijk de toekomstige oppositie maandenlang geen informatie te verschaffen. Dat is onwenselijk. De controle zal zich namelijk verplaatsen van de openbare Tweede Kamer naar de besloten fractievergaderingen. De kiezers, die net hun stem hebben uitgebracht, zouden dan maanden in onduidelijkheid kunnen blijven wat er met hun stem gedaan wordt. In het nieuwe voorstel wordt dit opgelost met een maximumtermijn.

In de formatie 2021/2022 waren de onderhandelende partijen dezelfde partijen als de regeringspartijen van een regering die al gevallen was. In die situatie waren langdurige onderhandelingen zonder informatie zeer ongewenst. Ook in de toekomst is het in het volatiele en gefragmenteerde politieke landschap mogelijk dat partijen bij onderhandelingen in een impasse belanden zonder het aan de Kamer te melden of er verantwoording over te willen afleggen. Het voorliggende voorstel wil dat voorkomen en zoekt een balans tussen enerzijds de mogelijkheid om ongestoord een aantal weken te kunnen onderhandelen en anderzijds het afleggen van verantwoording.

Minderheden in Kamer

De leden van de SP-fractie vragen de indieners op welke andere vlakken zij vinden dat er een fundamentele herbezinning zou moeten zijn op de positie van minderheden in de Kamer als het gaat om het gebruik van instrumenten. Het advies van de Venetië-Commissie dat de indieners aanhalen, wijst erop dat op andere vlakken een substantiële minderheid ook andere initiatieven zou moeten kunnen nemen.

Antwoord:

Initiatiefnemers zien dit voorstel niet als middel om ook op andere vlakken een substantiële minderheid initiatieven te laten nemen. Zij merken op dat in landen als Duitsland, Frankrijk en Noorwegen substantiële minderheden rechten hebben om een parlementaire hoorzitting, een parlementair onderzoek of zelfs een parlementaire enquête in te stellen. De initiatiefnemers achten het zeker het overwegen waard om een grote minderheid de mogelijkheid te geven een parlementair onderzoek of een parlementaire hoorzitting te houden.

Dit lost ook een elementair informatieprobleem op: nu vraagt de Kamer vaak aan de regering om onafhankelijk onderzoek te verrichten naar het eigen handelen. Indien belastende informatie gevonden wordt, zal de Kamer politieke maatregelen voorstellen. Daarmee kan de regering in de verleiding komen om de onderzoeksvraag zo te definiëren dat de

belastende informatie net niet gevonden wordt. Ook kan niet gecontroleerd worden of de regering wel alle informatie heeft overhandigd aan de onderzoekers. Dit is geen theoretisch probleem: veel van de vroege onderzoeken in het toeslagenschandaal scheerden precies langs dit probleem.

Kabinetsevaluatie(s)

De leden van de VVD-fractie constateren met de initiatiefnemers dat het formatieproces waarbij de Kamer het voortouw heeft relatief nieuw is. De kabinetsformatie van 2017 is uitgebreid geëvalueerd door de evaluatiecommissie-Bovend'Eert. Hebben de initiatiefnemers deze evaluatie en de opvolging van deze aanbevelingen door de Kamer betrokken bij hun voorstel en kunnen zij aangeven op welke wijze? In hoeverre leidt de uitkomst van deze evaluatie tot het onderhavige voorstel om het reglement aan te passen?

De leden van de CDA-fractie merken op dat het uitdrukkelijk de bedoeling van de indieners is om dit initiatief op korte termijn te behandelen, zodat het ook van dienst kan zijn in de huidige kabinetsformatie. De leden van de CDA-fractie constateren dat het sinds 2012 gebruikelijk is dat het verloop van de kabinetsformatie wordt geëvalueerd. De Kamer heeft daartoe voor de lopende kabinetsformatie reeds besloten bij de motie van de leden Van der Staaij en Segers (Kamerstuk 35 788, nr. 17). Het spreekt vanzelf dat het verstrekken van inlichtingen aan de Tweede Kamer tijdens de kabinetsformatie onderdeel zal zijn van die evaluatie. Deze leden vragen de indieners waarom zij met het voorliggende voorstel vooruitlopen op die evaluatie.

De leden van de SP-fractie vragen de indieners waarom zij nu dit initiatief hebben genomen, zonder een evaluatie af te wachten. Snappen de indieners dat deze aanpassing gezien kan worden als een geleegenheidsaanpassing? Deze leden zien dat de formatie onder leiding van de Kamer een goede evaluatie behoeft om te voorkomen dat enerzijds het proces een kopie lijkt te zijn van de formatie onder regie van de Koning, anderzijds dat de tijd die onderhandelende partijen nodig hebben wordt verstoord. Hoe kijken de indieners hier tegenaan?

Antwoord:

Initiatiefnemers hebben de evaluatiecommissie-Bovend'Eert niet betrokken bij het voorstel, maar merken wel op dat Bovend'Eert en van Kessel tevens lid waren van de commissie die de kabinetsevaluatie 2021/22 heeft opgesteld en dus het voorstel tot termijnen onderschrijven, na de ervaring van de laatste kabinetsformatie.

Initiatiefnemers hebben het voorstel op deze kabinetsevaluatie gebaseerd. Aangezien deze kabinetsevaluatie van recentere datum is, over de meest recente kabinetsformatie gaat en concrete aanbevelingen doet om de problemen met de kabinetsformatie op te lossen, vinden initiatiefnemers het voldoende om enkel deze evaluatie bij het voorstel te betrekken. Initiatiefnemers lopen dus niet langer vooruit op een nog niet afgeronde evaluatie.

Door te wachten met de beantwoording menen initiatiefnemers ook recht gedaan te hebben aan de opmerkingen van de fracties van SP en CDA, die stelden dat het misschien gepaster is de regels niet tijdens het spel te veranderen en te wachten op de evaluatie. Initiatiefnemers willen echter niet verhullen dat enige traagheid van hun kant ook een reden is voor de rijkelijk late beantwoording van de vragen.

Doel van de wijziging

De leden van de VVD-fractie constateren met de initiatiefnemers dat de huidige formatie langer duurt dan eerdere formaties, maar merken hier wel bij op dat deze formatie meerdere formatiestadia heeft gekend en dat de Kamer na iedere fase is geïnformeerd over het verloop en de uitkomst, met daaropvolgend een debat. Naast de debatten die hebben plaatsgevonden hebben de informateur(s) met regelmaat, al dan niet op verzoek van de Kamer of de Kamervoorzitter, per brief informatie verstrekt over het proces en het verloop ervan. Deze leden zouden gelet op deze context graag een nadere toelichting willen bij de probleemanalyse, welk type inlichtingen gemist wordt en hoe de voorgestelde aanpassing bijdraagt aan het formatieproces. Kunnen de initiatiefnemers aangeven of en welke alternatieven daarbij zijn overwogen? Hebben de initiatiefnemers bijvoorbeeld overwogen een eventuele evaluatie van het gehele proces af te wachten alvorens met dit voorstel te komen, zodat een integrale weging gemaakt kan worden?

De leden van de D66-fractie zien dat er in de toelichting verschillende overwegingen en zorgen worden aangehaald door de indieners. Zo worden de informatiepositie van de Kamer tijdens het formatieproces in beschouwing genomen, maar ook de duur van de formatie en de rol van het demissionaire kabinet wordt genoemd. Kunnen de indieners nader toelichten welk specifiek doel zij willen bereiken met deze wijziging?

De leden van de D66-fractie lezen dat de indieners ook de optie van een tijdslimiet hebben overwogen. De indieners hebben dit echter afgewezen omdat dit te vergaande gevolgen zou hebben voor een wijziging van het Reglement van Orde. Kunnen de indieners uiteenzetten welke andere opties zij hebben overwogen voor het versterken van de informatiepositie van de Kamer in het formatieproces?

Volgens de leden van de D66-fractie is een grondige evaluatie van de formatieperiode wenselijk, met naar aanleiding daarvan eventuele structuurwijzigingen in het proces. Dit voorstel van de indieners zou daar onderdeel van uit kunnen maken. Delen de indieners deze mening? Zijn de indieners het met deze leden eens dat om structurele veranderingen aan te brengen in het proces, grotere wijzigingen nodig zijn dan een aanpassing van het Reglement van Orde? Wat deze leden betreft zou een direct door de bevolking gekozen formateur ook moeten worden overwogen. Hoe kijken de indieners daartegen aan? De indieners hebben de wens geuit om deze wijziging van het Reglement van Orde nog voor het einde van deze formatieperiode in werking te doen treden. Kunnen zij toelichten waarom zij het wenselijk vinden om dit niet in een bredere context, de mogelijkheid van een formatiewet, te bespreken?

Antwoord:

Dit voorstel heeft als doel om zowel de (in)formateur(s) als de onderhandelende partijen een zekere druk te laten ervaren om de kabinetsformatie af te ronden. Dit dient enige snelheid in het formatieproces te houden. Het gaat de indieners dus niet om het type van informeren van de Kamer.

Initiatiefnemers hebben geen alternatieven overwogen. Initiatiefnemers hebben wel nagedacht over het verbinden van sancties aan het niet behalen van de voorgeschreven termijnen. Hier zien initiatiefnemers vanaf aangezien dit niet in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dient te gebeuren. Hiervoor zal een Formatiewet tot stand moeten worden gebracht. Aangezien het tot stand brengen van een Formatiewet een langdurig proces zal zijn en omdat indieners voor de komende Tweede Kamerverkiezingen al een oplossing willen bieden voor de steeds langer

durende kabinetsformatie, vinden initiatiefnemers deze wijziging van het Reglement van Orde geschikt. Het tot stand brengen van een Formatiewet kan niet worden afgewacht.

Een evaluatie van het gehele proces hoeft ook niet te worden afgewacht alvorens initiatiefnemers met dit voorstel komen. De kabinetsevaluatie door Van Baalen, Van Kessel, Bovend'Eert en Van Twist over de kabinetsformatie van 2021/22 is vooralsnog voldoende. Initiatiefnemers zien dit voorstel ook nadrukkelijk als een startpunt. Het is volgens initiatiefnemers niet uitgesloten dat er later meer wijzigingen nodig zullen zijn om de problemen met de kabinetsformatie op te lossen. Deze wijzigingen kunnen volgens initiatiefnemers meer inhouden dan enkele wijzigingen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Initiatiefnemers hebben voor dit voorstel een direct door de bevolking gekozen formateur, zoals bijvoorbeeld de staatscommissie-Remkes voorstelt, niet overwogen, omdat dat wijziging van materiewetten zoals de Kieswet vergt. Dit voorstel ziet op het bieden van een oplossing voor de steeds langer durende kabinetsformatie. Initiatiefnemers zien niet in op welke wijze een direct door het volk gekozen formateur dit probleem zou kunnen oplossen. Een direct door het volk gekozen formateur zal binnen dit voorstel de kabinetsformatie alleen maar verder vertragen. Wanneer het een formateur niet lukt om een opdracht af te ronden, zal door het volk een nieuwe formateur moeten worden benoemd. Dit zal de kabinetsformatie dus alleen maar verder vertragen.

Toepassing wijziging

De leden van de VVD-fractie stellen dat het voorstel van de initiatiefnemers zich vooral lijkt te richten op de fase waarin er nog geen onderhandelingsakkoord is. Klopt deze aanname?

Antwoord:

Het voorstel richt zich op het proces tot het moment waarop de (in)formateur zijn opdracht heeft volbracht. Het voorstel richt zich dus ook op de formatiefase. Overwogen kan worden om ook nadere regelgeving over de formatiefase in het Reglement van Orde op te nemen, zoals bijvoorbeeld een hoorzitting met kandidaat-bewindspersonen. Indieners hebben dat echter niet in dit voorstel opgenomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het voorstel alleen ziet op de (in)formateur(s) of ook op de verkenner(s). Mocht dit voorstel alleen zien op de (in)formateur(s), dan zijn deze leden benieuwd waarom de initiatiefnemers van mening zijn dat voor verkenner(s) een andere situatie zou gelden.

Antwoord:

Dit voorstel voorziet niet in het regelen van verkenner(s). De functie en de rol van de verkenner staan niet omschreven in het Reglement van Orde. Dat is in de ogen van de initiatiefnemers wel een forse omissie.

Nadat de Koning uit het formatieproces gehaald was in 2012 en de Kamer de regierol naar zich had toegetrokken is er nog een relevante wijziging geweest voor de rol van verkenner. De nieuwe Kamer wordt nu pas twee weken na de verkiezingen geïnstalleerd en niet meer na een week. De nieuwe Kamer is natuurlijk de enige die besluiten kan nemen over informateurs, informatieopdrachten en meer.

De figuur van verkenner is nu opgedoken in dat vacuüm. Er is een risico dat hier een persoon (of personen) benoemd wordt/worden die erg dicht bij de winnaars van de verkiezingen staat/staan.

Initiatiefnemers achten het wenselijk dat de figuur van verkenner beter verankerd wordt. Dan kan middels een protocol (zoals voorgesteld bij de evaluatie) of het kan formeel opgenomen worden in het Reglement van Orde.

Indien dat gebeurt, is het niet langer aan de Kamervoorzitter, die na consultatie een besluit neemt, maar aan de oude Kamer om te besluiten over het aanstellen van een of meer verkenner(s). De reden om te kiezen voor de Kamer is dat de uitgaande Kamervoorzitter ook onder druk gezet kan worden door grote partijen om een bepaalde verkenner te kiezen, zeker omdat de nieuwe Kamer een Voorzitter kiest en de oude Kamervoorzitter zich opnieuw verkiesbaar zou kunnen stellen.

Als de Kamer het wenselijk acht, zijn de initiatiefnemers bereid om vast te leggen in het Reglement van Orde dat de oude Kamer één of meerdere verkenner(s) kan aanwijzen, die als enige opdracht krijgt/krijgen om bij alle partijen die zeer waarschijnlijk zetels behaald hebben, op te halen welke regeringsformatie onderzocht dient te worden en welke cruciale onderwerpen daar besproken dienen te worden. In de ogen van de initiatiefnemers is het wenselijk dat de verkenner(s) enige afstand tot de dagelijkse politiek en de partijleiders hebben. Dat kan formeel geregeld worden door vast te leggen dat bewindspersonen, leden van Eerste Kamer en leden van de oude en de nieuwe Tweede Kamer niet als verkenner kunnen worden aangewezen.

Type inlichtingen en frequentie

De leden van de VVD-fractie zouden graag een nadere toelichting willen op wat de aard van de inlichtingen zou moeten zijn die van de informateurs en onderhandelende partijen wordt verwacht, anders dan informatie over het proces, aangezien er inhoudelijk nog geen overeenstemming is. Deze leden willen de initiatiefnemers vragen hierbij te reflecteren op de evaluatiecommissie-Bovend'Eert, die de aanbeveling doet om tijdens de kabinetsformatie zo veel mogelijk af te zien van de mogelijkheid dat tussentijds een Kamerdebat volgens artikel 11.2 plaatsvindt met toepassing van artikel 12.7 van het Reglement van Orde (dertigleden-debat).

De leden van de D66-fractie brengen verder naar voren dat indien het voornaamste doel is de informatiepositie van de Kamer te versterken, of de indieners dit doel dan nader kunnen specificeren. Kunnen de indieners aangeven welke informatie zij noodzakelijk achten voor de Kamer om te ontvangen gedurende de verschillende fases van een formatie? Kunnen zij hierbij ook aangeven welk detailniveau van informatie zij wenselijk achten?

De leden van de D66-fractie vragen of de indieners schematisch kunnen aangeven hoeveel debatten er in de vorige paar kabinetsformaties zijn geweest met de informateurs. Kunnen de indieners concreet aangeven hoeveel tijd er zat tussen de verschillende Kamerdebatten en welke tussenpozen zij precies te lang vonden? Kunnen zij ook aangeven waarom zij die te lang vonden? Kunnen de indieners ook reflecteren op de vraag of meer Kamerdebatten over de formatie zullen bijdragen aan het tempo waarin de formatie vordert?

De leden van de SP-fractie zouden aan de indieners willen vragen hoe zij het risico zien dat bij een grens van vijftig leden voor het aanvragen van een (in)formatiedebat deze mogelijkheid misbruikt kan worden en een dergelijk debat potentieel wekelijks op de agenda van de Kamer wordt geplaatst. Hoe zouden de indieners willen ondervangen dat de noodzakelijke inlichtingen en het debat uiteindelijk een rem op de voortgang kunnen zijn?

Antwoord:

Zoals hierboven vermeld, gaat het nieuwe voorstel niet over het type inlichtingen en gaat het niet langer over een dertigledendebat. Het is de bedoeling dat de Kamer in beginsel ten minste elke zes weken (zeven weken als rekening gehouden wordt met de week die de voorzitter heeft voor het inplannen van het debat) geïnformeerd wordt over de formatie en dat daar in de openbaarheid een mate van verantwoording over afgelegd wordt.

Natuurlijk is het debat zelf tijd die niet aan de formatie besteed kan worden, maar zij vermoeden dat de druk om in de openbaarheid verantwoording af te leggen zal leiden tot snellere overeenstemming. En misschien ook wel tot een snellere conclusie dat een poging mislukt is, wanneer iedereen nog om die conclusie heen draait. In dat geval kan de Kamer verder met een volgende poging.

Een voorbeeld van een te lange periode is de periode tussen 5 oktober en 15 december 2021 in de formatie van 2021/22.

De Kamer heeft op grond van het nieuwe voorstel altijd nog de mogelijkheid om tussentijds inlichtingen te vragen aan de (in)formateur(s). Initiatiefnemers verwachten dat de Kamer door dit voorstel van deze bevoegdheid minder frequent gebruik zal maken aangezien de Kamer sowieso kan rekenen op een tussenstand na zes weken (of drie weken; indien sprake is van een tussentijdse val van het kabinet).

Rol Kamervoorzitter

Verder vragen de leden van de VVD-fractie zich af welke rol de initiatiefnemers in dezen zien weggelegd voor de Kamervoorzitter.

Antwoord:

De Kamervoorzitter ontvangt bericht van de (in)formateur(s). Dat kan in de vorm van een uitgebreid eindverslag maar het kan ook een relatief korte brief zijn. De Kamervoorzitter zal dan binnen een week over dit rapport of deze brief en de stand van de kabinetsformatie een debat plannen. Ook plant de Kamervoorzitter een debat indien er zes weken verstreken zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben nog een vraag over het moment van inplannen door de Kamervoorzitter. De initiatiefnemers verwijzen hierbij naar de thans gebruikelijke procedure rondom dertigledendebatten. Het verschil is evenwel dat dertigledendebatten op «de lijst» worden geplaatst en in de praktijk vaak pas na verloop van tijd worden ingepland. Wanneer een minderheid van tussen de 50 en 75 leden graag een debat met de (in)formateur zou willen voeren, dan lijkt het deze leden evident dat, gelet op de aard van de situatie van een kabinets(in)formatie, zo'n debat niet op de lange baan geschoven zou moeten kunnen worden. De Kamer gaat echter over haar eigen agenda, dus mocht een meerderheid van 76 leden bij een regeling van werkzaamheden het verzoek doen om een door een minderheid aangevraagd debat met de (in)formateur en door de Kamervoorzitter ingepland debat van de agenda af te voeren, dan kan de situatie ontstaan dat er wel een debat is toegekend, maar dat dit alsnog niet snel ingepland kan worden. Graag ontvangen deze leden een reactie van de initiatiefnemers op deze situatie. Hoe zou hiermee moeten worden omgegaan?

Antwoord:

Het debat over de formatie zal niet op de lange baan worden geschoven omdat de Kamervoorzitter ervoor zorgt dat het debat in beginsel binnen een week zal plaatsvinden. Overigens is deze zeer relevante vraag in het herziene voorstel niet langer relevant.

Democratische verantwoording

De leden van de CDA-fractie merken op dat de indieners suggereren dat er een structureel probleem bestaat in de democratische verantwoording over het verloop van het formatieproces. De leden van de CDA-fractie vragen de indieners deze stelling nader te onderbouwen in het licht van het geheel van hoofdstuk 11 van het Reglement van Orde, mede gelet op het feit dat nog geen jaar geleden een algehele herziening van het Reglement van Orde heeft plaatsgevonden.

Antwoord:

Initiatiefnemers vinden deze vraag voor het nieuwe voorstel niet meer relevant. Desalniettemin willen initiatiefnemers opmerken dat het nieuwe voorstel zal bijdragen aan betere/meer democratische verantwoording over het verloop van het formatieproces. De Kamer wordt immers, niet alleen op verzoek van de meerderheid, maar ten minste elke zes, zeven weken voorzien van informatie over de stand van de kabinetsformatie. Bovendien zijn initiatiefnemers van mening dat de kabinetsformatie van 2021/22 meer dan genoeg aanleiding geeft voor nadere regels. Zij verwijzen daarvoor ook naar de evaluatie van de formatie.

Artikel 68 Grondwet en de Venetië-Commissie

Voor wat betreft de informatieplicht wordt in het voorstel een relatie gelegd met artikel 68 Grondwet. Dit artikel heeft betrekking op de verhouding tussen Kamerleden en Ministers/Staatssecretarissen en ziet daarmee, zoals de initiatiefnemers zelf ook stellen, niet op het formatieproces noch op de informateurs of de onderhandelende partijen. Datzelfde geldt ook voor de conclusie van de Venetië-Commissie. De initiatiefnemers stellen in de toelichting bij het voorstel dat het voorstel vooral relevant is omdat de regering zich bij tijd en wijle demissionair opstelt en bij tijd en wijle minder demissionair. De leden van de VVD-fractie herkennen deze constatering niet, maar los daarvan vragen deze leden zich af of een aanpassing van het Reglement van Orde die ziet op de formatie de plek is om dit te adresseren. Het is immers de regering die verantwoording aan de Kamer verschuldigd is over het gevoerde beleid en eventuele voornemens en niet de onderhandelende partijen. Zij vragen de initiatiefnemers hierop te reflecteren.

De leden van de D66-fractie brengen verder naar voren dat de indieners hun voorstel onderbouwen met een tweetal uitspraken van de Venetië-Commissie. Deze twee uitspraken gaan strikt genomen niet over het voorstel van de indieners, zo stellen de indieners, maar zij achten deze wel relevant omdat deze van toepassing zouden zijn op de demissionaire status van de regering. De leden van de D66-fractie vragen zich af of deze overwegingen niet gepaster zouden zijn in het kader van een formatiewet waarbij de rol van het demissionaire kabinet besproken wordt. Kunnen de indieners toelichten hoe zij hiertegen aankijken? De indieners halen in de toelichting artikel 68 van de Grondwet aan, waarin het recht op informatie geregeld is. Dat regelt echter de verhouding tussen Ministers en Staatssecretarissen aan de ene kant, en de Kamer aan de andere kant. In het geval van de formatie gaat het om informateurs die eenmalig zijn aangesteld door de Kamer om een opdracht van de Kamer uit te voeren. Kunnen de indieners reflecteren op hoe hun voorstel zich verhoudt tot artikel 68 van de Grondwet? Het rapport van de Venetië-Commissie doet ook de aanbeveling dat Nederland de mogelijkheden voor constitutionele toetsing moet onderzoeken. Hoe kijken de indieners hiernaar?

De leden van de CDA-fractie merken op dat de indieners in de toelichting verwijzen naar artikel 68 van de Grondwet, dat luidt: «De Ministers en de Staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat.» De leden van de CDA-fractie constateren dat de inlichtingenplicht van de regering onverkort van kracht is, ook in de periode van de kabinetsformatie. De inlichtingenplicht geldt immers voor Ministers en Staatssecretarissen, ongeacht de vraag of zij demissionair zijn. Deze leden vragen de indieners dan ook waarom zij verwijzen naar artikel 68 van de Grondwet voor de onderbouwing van een voorstel dat geen betrekking heeft op de verhouding tussen regering en parlement.

Antwoord:

Initiatiefnemers merken op dat de politieke rollen in de formatie van 2021/22 fors door elkaar liepen. De partijleiders waren premier of vicepremier, waren onderhandelaar en waren fractievoorzitter in de Tweede Kamer. Op een aantal momenten heeft die stapeling van rollen tot grote problemen geleid, denk aan de twee debatten in april 2021. Ook in een formatie waarbij een aantal partijen nog steeds onderdeel uitmaakt van een demissionair kabinet en andere partijen niet, is in de regel sprake van zeer forse informatieasymmetrie. Overigens zien we die informatieasymmetrie ook in lopende zaken tussen regeringspartijen, partijen die wel onderhandelen maar niet in de regering zitten, partijen die in de regering zitten maar niet onderhandelen en partijen die niet onderhandelen en niet in de regering zitten.

Initiatiefnemers zijn net als de D66-fractie van mening dat een Formatiewet wenselijk is, maar vrezen dat een nieuwe wet niet in het Staatsblad zal staan voordat een volgende formatie aanvangt. Natuurlijk begrijpen de initiatiefnemers dat de D66-fractie, die tot de regeringspartijen behoort, minder geneigd is te speculeren over de mogelijke tussentijdse val van het kabinet dan leden van de oppositiefracties.

Europese vergelijking

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers of zij hebben overwogen hoe de formatieprocessen in andere landen lopen. Kunnen de initiatiefnemers aangeven hoe het Duitse en het Franse parlement betrokken worden in het formatieproces van hun respectievelijke landen? Hoe wordt in het Duitse en het Franse formatieproces transparantie gewaarborgd? Hoe bewaren zij de balans tussen transparantie in de richting van het parlement aan de ene kant en een bepaalde mate van vertrouwelijkheid ten behoeve van de onderhandelingen aan de andere kant? Welke lessen trekken de initiatiefnemers hieruit?

Antwoord:

Initiatiefnemers hebben niet nader onderzocht hoe formatieprocessen in andere landen lopen. Zij merken op dat het kiesstelsel in Nederland uniek is: een landelijk lijstenstelsel met de mogelijkheid een voorkeursstem uit te brengen, zonder kiesdrempel. Het leidt tot relatief weinig clustering van partijen en de uitdagingen die daarbij optreden.

Meer in het algemeen kunnen zij op dit punt wel het volgende schrijven. Zij merken op dat de benoeming van de Duitse bondskanselier geregeld is in artikel 63 van de Duitse Grondwet. De kanselier moet bij absolute meerderheid van stemmen gekozen worden. Wanneer er enkel een relatieve meerderheid van stemmen is, is het aan de president om hem te benoemen als bondskanselier of om nieuwe verkiezingen uit te schrijven. De initiatiefnemers denken dat er in de huidige constitutionele verhoudingen in Nederland geen draagvlak is om zo'n keuze bij het Nederlandse staatshoofd, de Koning te leggen.

Frankrijk heeft een semi-presidentieel systeem en heeft daarmee een totaal afwijkende vorm van bestuur ten opzichte van de overige 26 leden van de Europese Unie. Zo heeft de president de bevoegdheid om een premier te benoemen of te ontslaan. Verder heeft de regering onder artikel 49 lid 3 van de Franse Grondwet de mogelijkheid om een wet vast te stellen zonder goedkeuring van het parlement. Het parlement kan dat alleen stoppen door een motie van censure en daarmee verkiezingen voor het parlement. Het moge daarmee duidelijk zijn dat de positie van het Franse parlement ten opzichte van de uitvoerende macht zwakker is dan in Nederland.

Overig

De leden van de CDA-fractie zijn het met de indieners eens dat de onderhandelende partijen in een zekere rust en vertrouwelijkheid over de formatie moeten kunnen spreken. Deze leden constateren bovendien dat informateurs gedurende de kabinetsformatie geen inlichtingen kunnen verstrekken over de inhoud van de besprekingen tussen de informateurs en de onderhandelende partijen. Zij vragen de indieners nader te onderbouwen waarom zij het dan toch wenselijk vinden om een deel van de mogelijk toekomstige oppositie «de mogelijkheid te geven elke dag een debat te vragen». Zij constateren dat de toelichting op dit punt verder gaat dan de voorgestelde bepaling in het Reglement van Orde. In de toelichting spreken de indieners immers van «een debat met de (in)formateur(s)», terwijl in de voorgestelde bepaling sprake is van «uit te nodigen om inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie». Zij vragen de indieners op dit punt helderheid te scheppen.

De leden van de SP-fractie erkennen de onwenselijke situatie dat een gedeelte van de Kamer verstoken blijft van nadere informatie over de stand van zaken van de formatie. Zo waren vele partijen – die niet betrokken waren bij het overleg dat plaatsvond in de zomer van 2021 – onaangenaam verrast toen bleek dat er in die periode geen inhoudelijke onderhandelingen hadden plaatsgevonden. De presentatie naar de buitenwereld, als ook naar de niet betrokken gekozen volksvertegenwoordigers, was dat er «inhoudelijk goede gesprekken» werden gevoerd. Delen de indieners de mening dat hier een toneelstukje is opgevoerd dat uiteindelijk het vertrouwen in het formatieproces niet heeft vergroot? Hoe zien de indieners hiervoor een oplossing?

Antwoord:

Initiatiefnemers menen dat met het nieuwe voorstel een balans is gevonden tussen vertrouwelijkheid en openheid: om de zes weken wordt duidelijk hoe het staat met de formatie.

De initiatiefnemers merken op dat er voor de (in)formateur(s) geen formele verplichting bestaat een verslag te schrijven, maar dat dat wel staande praktijk geworden is. Er kunnen omstandigheden zijn waarin de (in)formateur(s) uitgebreid verslag doen en er zullen gelegenheden zijn waarbij de brief korter is.

In de praktijk zal er een debat plaatsvinden over de stand van de formatie: het is aan de (in)formateur(s) om een relatief korte of lange toelichting te geven of zelfs een beschouwing van de politieke situatie te geven met oplossingsrichtingen. Het is vervolgens wel aan de fractievoorzitters in hun eigen termijn om aan te geven waar zij staan in de formatie en zij zullen vragen van hun collega's moeten beantwoorden.

Het is de verwachting dat er een tussenstand op hoofdlijnen gegeven zal worden. Er is geen verplichting om op elk afgesloten dossier de gedetailleerde uitkomst alvast bekend te maken: dat zou de onderhandelingspositie van onderhandelende partijen kunnen schaden indien de onderhandelingen niet leiden tot een resultaat en een aantal onderhandelende

partijen met een andere partij alsnog een regering moeten vormen: dan zou een partieel onderhandelingsresultaat een soort startpunt van onderhandelingen kunnen worden.

Slechts de gewenste uitkomst van het debat staat vast: een meerderheid in de Kamer zal per motie een nieuwe (in)formateur of nieuwe (in)formateurs met een opdracht moeten aanwijzen.

Initiatiefnemers delen de opvatting van de leden van de SP-fractie dat het de partijen die formeren siert als zij naar buiten toe open zijn als er wekenlang geen onderhandeling plaatsvindt terwijl ze wel daartoe de opdracht hebben, allereerst van de Kamer maar natuurlijk gewoon van de kiezer. Anders ligt het als de partijen een keer een dag niet onderhandelen omdat zij in eigen kring willen sonderen of en hoe een moeilijke knoop wordt doorgesneden.

Omtzigt
Eerdmans
Dassen