



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Evaluatie kabinetsformatie 2023-2024

29 januari 2025

Inhoudsopgave

1	Inleiding en belangrijkste bevindingen	4
1.1	Een ambtelijke evaluatie	4
1.2	Leeswijzer	4
1.3	Overzicht belangrijkste bevindingen	6
2	Ontwikkelingen in aanloop naar de kabinetsformatie 2023-2024	8
2.1	Behandeling evaluatie formatie 2021-2022	8
2.2	Brief Kamervoorzitter Bergkamp over verkenningfase	9
2.3	Voorlichting Raad van State over de verkenningfase van de kabinetsformatie	9
2.4	Het plenaire debat over de kabinetsformatie	10
2.5	Reglementering van de termijnen voor de opdracht aan een (in)formateur	11
2.6	Conclusie	12
3	Tijdlĳn kabinetsformatie 2023-2024	13
4	De verkenningfase	14
4.1	Aanstelling verkenner	14
4.2	Invulling verkenningfase	16
4.3	Voordracht informateur	17
5	Termijnen	18
5.1	Voordelen van termijnen	19
5.2	Beëindiging werkzaamheden informateur	20
6	Ambtelĳke ondersteuning	23
7	Informatieafspraken	25
7.1	Fasering informatievoorziening	25
7.2	Relatie Wet open overheid	28
7.3	Zorgdragerschap formatiedossier	29
8	Het formatiekwartier in B67	32

9 Overige onderwerpen	34
9.1 Uitvoering van de motie-Drost/Sneller	34
9.2 Rol van de Kamervoorzitter	34
9.3 Toelichting informateurs bij aanvang debat.....	36
9.4 Vergoeding informateurs	36
 Bijlagen	 38
1 Artikel 11.1 en 11.2 Reglement van Orde.....	38
2 Motie-Klaver/Sneller over invulling van het formatieproces.....	39
3 Opvolging aanbevelingen eerdere evaluaties.....	40
4 Gespreksverslagen	55

1 Inleiding en belangrijkste bevindingen

1.1 Een ambtelijke evaluatie

Met ingang van de kabinetsformatie van 2012 is het de Tweede Kamer zelf die besluit over de aanwijzing van (in)formateurs en niet langer de Koning. De drie kabinetsformaties die sindsdien onder regie van de Tweede Kamer hebben plaatsgevonden, zijn op verzoek van de Kamer steeds geëvalueerd door een wetenschappelijke evaluatiecommissie.¹ De meest recente evaluatie, over de kabinetsformatie van 2021-2022, werd opgeleverd op 21 februari 2023. Zoals in deze evaluatie werd aanbevolen, voerde de Kamer voorafgaand aan de verkiezingen van 22 november 2023 een plenair debat over haar regierol over het formatieproces. Dit debat resulteerde in de aangenomen motie-Klaver/Sneller waarin procesafspraken zijn vastgelegd over de fasering, de verkenningfase, het hanteren van termijnen voor opdrachten van de informateur, de ambtelijke ondersteuning van de formatie en de informatievoorziening aan de Kamer.

In dit debat heeft de Tweede Kamer de keuze om zelf de regie over de formatie te voeren bestendigd en het proces op onderdelen ook van een nadere invulling voorzien. Een wetenschappelijke evaluatie over de bredere constitutionele context van het formatieproces ligt dit keer daardoor minder voor de hand, terwijl een gericht onderzoek naar de praktische uitwerking van de door de Kamer geformuleerde uitgangspunten wel wenselijk is. In combinatie met het gegeven dat de vorige evaluatie van zeer recente datum is, heeft het Presidium daarom besloten om een ander soort evaluatie te laten uitvoeren. Met een meer praktijkgerichte en in reikwijdte beperkte evaluatie kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de recentelijk door de Kamer zelf geformuleerde uitgangspunten hebben gefunctioneerd en waar ruimte is voor verbeteringen. Deze evaluatie kan dan ook gelezen worden als een operationele verdieping op de drie eerdere wetenschappelijke evaluaties, die een zeer gewaardeerde reflectie hebben geleverd op de nieuwe constitutionele rol van de Tweede Kamer in het formatieproces. Gelet op deze invalshoek heeft het Presidium besloten om deze keer een evaluatie door de ambtelijke organisatie van de Tweede Kamer uit te laten voeren, onder verantwoordelijkheid van de Griffier.²

1.2 Leeswijzer

De voorliggende evaluatie begint met een korte schets van de ontwikkelingen in aanloop naar de kabinetsformatie 2023-2024 (hoofdstuk 2), gevolgd door een tijdlijn van de formatie van 2023-2024 (hoofdstuk 3) en een beschrijving van de wijze waarop de

¹ In wisselende samenstellingen bestonden de evaluatiecommissies uit P.P.T. Bovend'Eert, C.C. van Baalen, A.C.M.W. van Kessel, P. Bootsma en M.J.W. van Twist.

² De evaluatie is uitgevoerd door M.Y. Israel (tot 1 december 2024 werkzaam bij de Tweede Kamer als griffier van de commissie voor de Werkwijze, tevens logistiek coördinator van de kabinetsformatie 2023-2024), F.C.G. Goorden (stafadviseur van de Griffier) en S.P. Poppelaars (kenniscoördinator bij de Dienst Analyse en Onderzoek).

nieuwe afspraken in de praktijk hebben uitgewerkt. Daarbij wordt de volgorde van de onderwerpen uit de motie-Klaver/Sneller gehanteerd. Achtereenvolgens komen aan bod de verkenningfase (hoofdstuk 4), de termijnen (hoofdstuk 5), de ambtelijke ondersteuning (hoofdstuk 6) en de informatieafspraken (hoofdstuk 7). Er is gekozen voor een thematische benadering in plaats van een chronologische beschrijving van iedere afzonderlijke fase van de formatie, waarbij de focus net als bij de wetenschappelijke evaluaties op de proceskant van de formatie ligt. Inhoud en personen zijn immers iedere formatie weer anders, terwijl op procesniveau de voorwaarden worden gecreëerd om onder steeds verschillende omstandigheden op een zo gestructureerd mogelijke manier tot regeringsvorming te komen. Deze procesanalyse leidt op enkele onderdelen tot vraagpunten waarvan het wenselijk wordt geacht dat de Kamer zich hierover uitspreekt met het oog op toekomstige formaties. Omdat dit de eerste formatie was die plaatsvond in de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer, wordt ook aandacht besteed aan de locatie (hoofdstuk 8). Het slothoofdstuk gaat in op enkele overige onderwerpen.

Twee onderwerpen die weliswaar tot het formatieproces behoren en tijdens of na afloop van deze formatie ook de nodige aandacht hebben gekregen, komen in deze evaluatie niet aan de orde: de procedure voor naslag van kandidaat-bewindspersonen door de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst en de omgang met financiële en zakelijke belangen van aantredende bewindspersonen. Voor deze onderwerpen dragen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties respectievelijk de minister-president ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee wijken deze onderwerpen af van de overige onderwerpen die in deze evaluatie worden behandeld en waarvoor de (proces)verantwoordelijkheid bij de Tweede Kamer zelf ligt. Deze onderwerpen vallen daarom buiten de reikwijdte van deze evaluatie.³ Ook de hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen, zoals tijdens de afgelopen formatie voor het eerst georganiseerd naar aanleiding van de motie-Sneller⁴, maken geen onderdeel uit van deze evaluatie. De Kamer heeft met het aannemen van de motie-Diederik van Dijk c.s. al uitgesproken dat dergelijke hoorzittingen niet opnieuw zullen worden gehouden.⁵

Ten behoeve van deze evaluatie zijn met een aantal direct betrokkenen bij de formatie gesprekken gevoerd. Hiermee wordt zo veel mogelijk recht gedaan aan de verschillende perspectieven van alle bij dit proces betrokken partijen. Van deze gesprekken zijn verslagen gemaakt die na autorisatie door de gesprekspartners als bijlage bij deze evaluatie zijn gevoegd. De verantwoording bevat een overzicht van gesprekspartners.

³ Over beide onderwerpen vond al uitwisseling plaats tussen Kamer en kabinet. Op 17 juni 2024 stuurde de demissionair minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een toelichting op de procedure voor de naslag van kandidaat-bewindspersonen, waarin hij concludeerde dat 'het systeem heeft gewerkt zoals beoogd en daarmee heeft bijgedragen aan het goed functioneren van de democratische rechtsorde' (Kamerstuk 36 471, nr. 65, gevolgd door een correctie op 20 juni 2024, Kamerstuk 36 471, nr. 68). De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft vervolgens feitelijke vragen gesteld over deze brief; de op 1 juli 2024 ontvangen beantwoording van deze vragen heeft de commissie voor kennisgeving aangenomen (Kamerstuk 36 471, nr. 71). Verder stuurde de minister-president op verzoek van de Tweede Kamer op 6 december 2024 een brief over de omgang met de financiële en zakelijke belangen van (aantredende) bewindspersonen. Hierin geeft de minister-president aan het bestaande kader tegen het licht te zullen houden, waarover hij de Kamer tijdig en voorafgaand aan een volgende formatie zal informeren en vervolgens ook graag in gesprek gaat met de Kamer (Kamerstuk 28 844, nr. 278).

⁴ Kamerstuk 35 788, nr. 226.

⁵ Kamerstuk 36 741, nr. 104.

Ook is een bijlage opgenomen die een overzicht geeft van de opvolging van alle aanbevelingen uit de drie wetenschappelijke evaluaties.

1.3 Overzicht belangrijkste bevindingen

1. De regierol van de Tweede Kamer is versterkt doordat zij een debat heeft gevoerd dat resulteerde in een aantal procesafspraken voor het verloop van de volgende formatie. Het zou goed zijn als de Kamer voor een volgende formatie enkele uitgangspunten waar nodig verduidelijkt: beëindiging van de werkzaamheden van informateurs, tussentijdse informatievoorziening door informateurs aan de Kamer, het aanbieden van een vergoeding aan informateurs en de mogelijkheid voor een toelichting door informateurs bij aanvang van het debat over hun eindverslag. Dit biedt alle betrokkenen vooraf helderheid en past bij de verantwoordelijkheid die de Kamer sinds 2012 heeft voor het formatieproces.
2. De aanwijzing van de verkenner is verlopen zoals de Tweede Kamer had beoogd: op voordracht van de fractievoorzitter van de grootste partij en met breed draagvlak onder de andere fractievoorzitters. Ook is de verkenningfase ingevuld op de door de Kamer beoogde afgebakende wijze en zoals deze fase ook succesvol is doorlopen in 2012 en 2017.
3. De invoering van termijnen heeft het formatieproces meer structuur en voorspelbaarheid gegeven en druk op het onderhandelingsproces gehouden. Hoewel de afzonderlijke fases van kortere duur waren dan in de twee voorgaande formaties, behoort ook deze formatie tot de langste in de parlementaire geschiedenis.
4. Om te verduidelijken wanneer de werkzaamheden van een informateur als beëindigd kunnen worden beschouwd, kan in de opdracht worden opgenomen dat een informateur stilzwijgend decharge wordt verleend nadat de Tweede Kamer een debat over diens eindverslag heeft gevoerd. Dit voorkomt dat een vacuüm in verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid optreedt in de tijdspanne tussen aanbieding van het verslag en het debat daarover.
5. Er is brede waardering voor de ondersteuning van de formatie door Bureau ondersteuning kabinetsformatie met bij de Tweede Kamer gedetacheerde ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken en voor de continuïteit die zij vertegenwoordigen in het formatieproces. Er is daarom geen aanleiding deze constructie te wijzigen. Gelet op de verantwoordelijkheidsverdeling ligt het eveneens voor de hand dat het zorgdragerschap van het formatiedossier bij het ministerie van Algemene Zaken blijft berusten.
6. De Tweede Kamer heeft de informatie ontvangen waarvan zij vooraf had uitgesproken dat deze openbaar diende te worden, maar pas na herhaaldelijk om deze informatie te hebben verzocht. Om dat te voorkomen, is het raadzaam dat de gewenste fasering van de informatievoorziening wordt verduidelijkt. De Wet open overheid staat niet in de weg aan tussentijdse informatievoorziening door informateurs aan de Kamer.

7. Het formatiekwartier in de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer heeft niet voldaan aan de wensen en behoeften van de onderhandelaars, informateurs, ambtelijke ondersteuning en pers. Er zou verkend moeten worden of er een geschikte alternatieve locatie voor de onderhandelingen gevonden kan worden.
8. Op twee onderdelen kan de positie van de informateur worden verduidelijkt: is het wenselijk dat de Kamer informateurs een vergoeding voor hun werkzaamheden aanbiedt en dienen informateurs bij aanvang van het debat over hun eindverslag de gelegenheid te krijgen voor een toelichting op hun verslag?

2 Ontwikkelingen in aanloop naar de kabinetsformatie 2023-2024

2.1 Behandeling evaluatie formatie 2021-2022

Op 23 februari 2023 bood de evaluatiecommissie haar evaluatie van de kabinetsformatie van 2021-2022 aan toenmalig Kamervoorzitter Vera Bergkamp aan.⁶ Om deze evaluatie had de Tweede Kamer al gevraagd toen die formatie nog maar nauwelijks begonnen was: aansluitend aan het Kamerdebat van 1 april 2021 over het uitgelekte document met 'positie Omtzigt, functie elders' nam de Kamer de motie-Van der Staaij/Segers aan die hierom vroeg.⁷ Gezien de wijze waarop de verkenning destijds was verlopen, gaf deze motie ook expliciet aan de evaluatiecommissie mee om in te gaan op een alternatieve invulling van deze fase, bijvoorbeeld door het staatshoofd hierin een rol te geven.

Zoals gebruikelijk besloot het Presidium de evaluatie van de kabinetsformatie door te geleiden naar de commissie voor de Werkwijze, die in vergelijking met de twee eerdere evaluaties koos voor een uitgebreidere behandeling: de commissie nodigde de evaluatiecommissie uit voor een gesprek op 13 juni 2023 om haar bevindingen en aanbevelingen toe te lichten. Daarnaast vond in reactie op berichtgeving van *Nieuwsuur* over de verkenningfase van 2021 op 3 juli 2023 een hoorzitting plaats met voormalig verkenner Jorritsma en Ollongren en oud-Kamervoorzitter Arib.⁸

Beide activiteiten waren georganiseerd ter voorbereiding op een Kamerdebat over de kabinetsformatie zoals de evaluatiecommissie had aanbevolen: 'Voer ruim vóór de volgende verkiezingen, dus los van de hectiek van verkiezingscampagnes, een debat over de betekenis van het voeren van regie over de kabinetsformatie door de Tweede Kamer.'⁹ Doordat het kabinet-Rutte IV op 7 juli 2023 haar ontslag aanbod, dienden de volgende verkiezingen zich sneller dan verwacht aan en voerde de Kamer dit debat slechts vijf weken voor de verkiezingen van 22 november 2023. De evaluatiecommissie had de Kamer aanbevolen om in dit debat in ieder geval duidelijkheid te creëren over de rol van de Kamer als instituut in het formatieproces, de rol van de Voorzitter daarin, de mate van transparantie in het proces en de inhoud en betekenis van de verkenningfase. Op deze onderwerpen gaf de evaluatiecommissie zelf ook een richting mee: de Kamer zou haar regie op het proces kunnen versterken door termijnen in te voeren voor de opdrachten van informateurs, de rol van de Voorzitter zou als procedureel, symbolisch en beperkt beschouwd moeten worden, de vertrouwelijkheid zou tijdens de formatiegesprekken consequent in acht moeten worden genomen en de opdracht voor de verkenner zou 'klein' moeten worden gehouden. Over de verkenner adviseerde de evaluatiecommissie één persoon aan te wijzen, voorgedragen door de grootste partij, die bij voorkeur een prominent en ervaren (oud-)politicus is met enige afstand tot de actuele

⁶ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023.

⁷ Kamerstuk 35 788, nr. 17.

⁸ *Nieuwsuur*, 'Verkenner Omtzigt als probleem en risico voor de formatie', 10 juni 2023.

⁹ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 25.

politiek.¹⁰ De gesprekken die de verkenner voert met alle gekozen lijsttrekkers dienen ter voorbereiding van het Kamerdebat over de verkiezingsuitslag. De focus van de gesprekken moet zijn het advies van de lijsttrekkers over de gewenste regeringscoalitie in het algemeen en over de aan te wijzen (in)formateurs en hun opdracht in het bijzonder.

2.2 Brief Kamervoorzitter Bergkamp over verkenningsfase

Bij het debat over de kabinetsformatie op 18 oktober 2023 voerde toenmalig Kamervoorzitter Bergkamp het woord vanuit vak K, nadat zij tijdens een vergadering van de commissie voor de Werkwijze toezegde haar visie op de verkenningsfase in een brief aan de Kamer uiteen te zetten. In deze brief van 22 september 2023 sloot zij zich grotendeels aan bij de aanbevelingen van de evaluatiecommissie.¹¹ Zo benadrukte zij het belang om de verkenningsfase klein te houden en om hiervoor op voordracht van de lijsttrekker van de grootste partij één persoon aan te wijzen met enige afstand tot de actuele Haagse politiek, die op voldoende draagvlak kan rekenen van de andere aanwezigen. Daarnaast stelde zij, in navolging van de evaluatiecommissie, voor om de bijeenkomst met de lijsttrekkers niet direct op de donderdagochtend na de verkiezingen te houden, zoals tot dan toe gebruikelijk was, maar om enige rust in te bouwen na de hectiek van de campagne en de verkiezingsdag en deze bijeenkomst in ieder geval een dag later te plannen. Bij een complexe verkiezingsuitslag zou hiervoor ook nog wat meer tijd genomen kunnen worden.

2.3 Voorlichting Raad van State over de verkenningsfase van de kabinetsformatie

Ter voorbereiding op het debat vroeg de Kamer naar aanleiding van de aangenomen motie-Stoffer c.s. voorlichting aan de Raad van State over de verkenningsfase.¹² De Kamer vroeg onder meer advies over de aandachtspunten en voor- en nadelen van de verschillende functionarissen genoemd in de evaluatie van de kabinetsformatie 2021-2022 ten aanzien van de verkenning.

De Raad van State beschreef in zijn voorlichting twee opties voor de vraag wie er als verkenner kan optreden: per kabinetsformatie een persoon aanwijzen op basis van vooraf bepaalde vaste criteria of de verkenningstaak opdragen aan een vaste functionaris in de vorm van een bestaand ambt. De Raad van State wees erop dat aan een per kabinetsformatie te benoemen persoon naast voordelen als flexibiliteit ook belangrijke nadelen kleven.¹³ Onder meer is onduidelijk hoe de keuze van de verkenner en de formulering van diens opdracht tot stand komen. Deels kunnen deze nadelen worden weggenomen door de benoeming te laten plaatsvinden op basis van een aantal vaste

¹⁰ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 35.

¹¹ Kamerstuk 35 788, nr. 222.

¹² Kamerstuk 36 410, nr. 46 (motie-Stoffer c.s.); Kamerstuk 35 788, nr. 224 (voorlichting Raad van State).

¹³ Kamerstuk 35 788, nr. 224, p. 9.

criteria. De Raad van State noemde daarbij de volgende aspecten: de te benoemen persoon moet op afstand staan van de dagelijkse politiek, onafhankelijk zijn, gevoel hebben voor staatsrechtelijke verhoudingen en bij voorkeur ervaring hebben met formatieprocessen. Gelet op de genoemde nadelen merkte de Raad van State op zich goed te kunnen voorstellen dat de Kamer de functie van verkenner toe zou kennen aan een vast ambt en in dat geval ook te overwegen de gemaakte keuze op hoofdlijnen vast te leggen in het Reglement van Orde.¹⁴ De Raad van State besprak in dat kader onder meer de optie om de vicepresident van de Raad als vaste verkenner te laten optreden.

2.4 Het plenaire debat over de kabinetsformatie

Tegen de achtergrond van de evaluatie van de kabinetsformatie 2021-2022, de brief van toenmalig Kamervoorzitter Bergkamp en de voorlichting van de Raad van State over de verkenningsfase, voerde de Kamer op 18 oktober 2023 een plenair debat over de kabinetsformatie. Na afloop van het debat nam de Kamer de motie-Klaver/Sneller aan (zie bijlage 2) die een aantal uitgangspunten bevat voor het formatieproces.¹⁵ Zo spreekt de motie uit dat er sprake is van drie aparte fasen in het formatieproces: de verkenningsfase, waarin op basis van getalsmatige mogelijkheden een eerste inhoudelijke richting wordt verkend welke partijen met elkaar kunnen gaan informeren, de informatiefase, en de formatiefase. Ook spreekt de motie uit dat de grootste fractie het initiële voordrachtrecht voor de aanstelling van de verkenner heeft, met inachtneming van het advies van de evaluatiecommissie dat dit een persoon is met afstand tot de dagelijkse politiek en aanstelling plaatsvindt op basis van zo breed mogelijk draagvlak in de vergadering van lijsttrekkers. Verder benoemt de motie dat in de opdracht aan de informateur heldere termijnen, bijvoorbeeld zes tot acht weken, worden vastgelegd. Daarna volgt een debat met de informateur en formuleert de Kamer een nieuwe opdracht voor het vervolg van de informatie. Over de ondersteuning van de kabinetsformatie bepaalt de motie dat de Griffier verantwoordelijk is voor de inrichting van Bureau ondersteuning kabinetsformatie, waarbij het ministerie van Algemene Zaken op detacheringsbasis aan de Tweede Kamer inhoudelijke ondersteuning voor het formatieproces levert. Tot slot spreekt de motie uit dat de informatie van maatschappelijke partijen en notities met inhoudelijke informatie vanuit ministeries die aan de (in)formerende partijen worden gestuurd en de geaccordeerde gespreksverslagen tezamen met het eindverslag van de verkenner of (in)formateur openbaar worden gemaakt en dat de overige gespreksverslagen en notities niet openbaar worden gemaakt.

Tijdens het debat kwam ook de vraag aan de orde of een eventuele terugkeer naar de Koning wenselijk is voor de rol van verkenner. De Kamer verwierp echter de motie-Van den Brink c.s. die uitspreekt dat het wenselijk is dat de Koning in de verkenningsfase de

¹⁴ Kamerstuk 35 788, nr. 224, p. 13.

¹⁵ Kamerstuk 35 788, nr. 229; Handelingen II 2023/24, 16, 28 (24 oktober 2023). Voor de motie stemden: VVD, D66, SP, PvdA, GroenLinks, PvdD, DENK, Volt, BIJ1, het lid Omtzigt en het lid Gündoğan (totaal: 97 zetels). Tegen de motie stemden: PVV, CDA, ChristenUnie, FvD, BBB, SGP, JA21, Fractie Den Haan, Groep Van Haga. Het lid Ephraïm was afwezig.

gesprekken voert die moeten leiden tot een gemotiveerde voordracht voor het aanwijzen van een informateur.¹⁶

Verder nam de Kamer de motie-Sneller¹⁷ aan over het organiseren van een openbare hoorzitting met kandidaat-bewindspersonen en de motie-Drost/Sneller¹⁸ die uitspreekt dat jongeren aan de formatietafel zullen worden uitgenodigd. Ten aanzien van die eerste motie heeft de commissie voor de Werkwijze op basis van een ambtelijke notitie het Presidium reeds geadviseerd het organiseren van deze hoorzittingen ook bij volgende formaties voort te zetten.¹⁹ Over dit advies heeft de Kamer op 16 januari 2025 een plenair debat gevoerd. Met het aannemen van de motie-Diederik van Dijk c.s. heeft de Kamer uitgesproken dat er bij volgende formaties geen hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen zullen plaatsvinden.²⁰

2.5 Reglementering van de termijnen voor de opdracht aan een (in)formateur

Op dezelfde dag als het plenaire debat over de kabinetsformatie vond ook de behandeling plaats van het voorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van termijnen voor de opdrachten van (in)formateur(s).²¹ De evaluatiecommissie beval aan deadlines te introduceren in de formatieprocedure door dit soort termijnen te stellen bij de opdrachtverstrekking aan een informateur. Dit zou eindeloze informatiefases voorkomen, de Kamer meer controle geven over het proces en meer duidelijkheid creëren over de voortgang. Ook bleef zo de urgentie tijdens het proces meer behouden.²² In lijn met deze aanbeveling stelden de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen voor het volgende op te nemen in het Reglement van Orde²³ :

¹⁶ Kamerstuk 35 788, nr. 228. De wenselijkheid van een terugkeer van de Koning in het formatieproces kwam ook al eerder aan de orde bij de indiening van de motie-Stoffer c.s. over het vragen van voorlichting aan de Raad van State over de verkenningsfase (Kamerstuk 36 410, nr. 46). Zie Handelingen II 2023/24, 2, 5, p. 56; Handelingen II 2023/24, 3, 7, p. 25. In die motie is vervolgens uitdrukkelijk opgenomen dat de Raad van State om voorlichting wordt gevraagd, 'binnen de kaders en zonder wijziging van artikel 11.1 van het Reglement van Orde, waarbij de Kamer een of meer informateurs aanwijst'. Een mogelijke rol van de Koning is daarom in de voorlichting van de Raad van State buiten beschouwing gelaten.

¹⁷ Kamerstuk 35 788, nr. 226.

¹⁸ Kamerstuk 35 788, nr. 227.

¹⁹ Kamerstuk 36 471, nr. 100.

²⁰ Kamerstuk 36 471, nr. 104.

²¹ Dit voorstel werd lopende de formatie van 2021-2022 ingediend met als aanvankelijke strekking de drempel voor toekenning van een debat over de kabinetsformatie waarvoor de (in)formateur(s) worden uitgenodigd te verlagen naar een gekwalificeerde minderheid van 50 leden. Bij een in mei 2023 ingediende nota van wijziging werd de inhoud van dit voorstel vervangen door invoering van termijnen voor opdrachten van de (in)formateur(s), conform de inmiddels gepubliceerde evaluatie van de kabinetsformatie van 2021-2022. Over het oorspronkelijke '50 leden-voorstel' merkte de evaluatiecommissie op dat sommigen hier voorstander van waren en anderen er 'weinig gecharmeerd' van waren (C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 24).

²² C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 42.

²³ Kamerstuk 35 980, nr. 9.

- De Kamer stelt bij de aanwijzing van de informateurs of formateurs een termijn vast, waarbinnen de uit te voeren opdracht moet zijn afgerond. De termijn bedraagt ten hoogste zes weken, en kan niet worden verlengd.
- Indien een informatieopdracht binnen de termijn, bedoeld onder het voorgaande punt, wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
- Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht binnen de termijn teruggeven, of zij niet binnen die termijn hun opdracht hebben afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave onderscheidenlijk na de dag van het verstrijken van de termijn een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs of formateurs aan.
- Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het bovenstaande is dan van toepassing, met dien verstande dat de termijn voor de uitvoering van de opdracht van de (in)formateur ten hoogste drie weken kan bedragen.

Tijdens het debat over dit voorstel bleek er geen meerderheid voor de in het voorstel opgenomen vaste termijn van zes weken: weliswaar kon het voorstel tot invoering van een termijn op bijval rekenen, maar een meerderheid wenste daarbij een flexibele termijn te hanteren. De definitieve wijziging van het Reglement van Orde bepaalt daarom dat de Kamer bij de aanwijzing van de (in)formateur een termijn vaststelt, waarbinnen de uit te voeren opdracht moet zijn afgerond. Dit voorstel is Kamerbreed aangenomen.²⁴

2.6 Conclusie

Met het debat over de formatie, het aannemen van de motie-Klaver/Sneller en de reglementering van de termijnen voor de opdracht aan een (in)formateur heeft de Kamer haar regierol ten aanzien van het formatieproces versterkt. Zoals aanbevolen door de evaluatiecommissie is in het debat ten aanzien van een aantal aspecten duidelijkheid verkregen over de uitgangspunten die de Kamer wenst te hanteren bij een volgende formatie. Dat biedt alle betrokkenen vooraf helderheid en past bij de verantwoordelijkheid die de Kamer sinds 2012 heeft voor het formatieproces. De volgende hoofdstukken beschrijven hoe deze uitgangspunten hebben uitgewerkt tijdens deze formatie en waar het op basis van de praktijk wenselijk is dat deze worden aangescherpt of verduidelijkt. Ook voor toekomstige formaties kan het raadzaam zijn om te bezien in hoeverre het nodig is om eerder gehanteerde uitgangspunten bij te stellen of van een nadere invulling te voorzien. Dat hoeft overigens niet noodzakelijkerwijs in de vorm van een plenair debat, zoals in 2023 gebeurde. Het is ook denkbaar dat het Presidium of de commissie voor de Werkwijze hierin het voortouw neemt, wanneer het kleinere bijstellingen betreft. Het is vanzelfsprekend aan de Tweede Kamer als geheel om zich uit te spreken over de gewenste invulling van haar regierol.

²⁴ Handelingen II 2023/24, 18, 28 (26 oktober 2023). Alle aanwezige fracties stemden voor het voorstel.

3 Tijdslijn kabinetsformatie 2023-2024

22 november	Tweede Kamerverkiezingen
24 november	Beraad beoogd fractievoorzitters, aanwijzing verkenner Van Strien
27 november	Verkenner Van Strien stapt voortijdig op
28 november	Beraad beoogd fractievoorzitters, aanwijzing verkenner Plasterk
1 en 4 december	Vaststelling definitieve verkiezingsuitslag door Kiesraad
6 december	Beëdiging nieuwe leden Tweede Kamer
11 december	Aanbieding eindverslag verkenner Plasterk
13 december	Debat over de verkiezingsuitslag met verkenner Plasterk
13 december	Aanwijzing informateur Plasterk
14 december	Verkiezing Bosma tot Kamervoorzitter
6 februari	NSC stapt uit de formatiebesprekingen
12 februari	Aanbieding eindverslag informateur Plasterk
14 februari	Debat over het eindverslag van informateur Plasterk
14 februari	Aanwijzing informateur Putters
14 maart	Aanbieding eindverslag informateur Putters
20 maart	Debat over het eindverslag van informateur Putters
20 maart	Aanwijzing informateurs Dijkgraaf en Van Zwol
16 mei	Aanbieding eindverslag informateurs Dijkgraaf en Van Zwol
16 mei	Presentatie hoofdlijnenakkoord door fractievoorzitters PVV, VVD, NSC en BBB
22 mei	Debat over het eindverslag van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol
22 mei	Aanwijzing formateur Van Zwol
28 mei	Gesprek fractievoorzitters PVV, VVD, NSC en BBB met beoogd premier Schoof
28 mei	Persconferentie beoogd premier Schoof
19 juni	Aanbieding overzicht beoogde bewindspersonen door formateur Van Zwol
20, 21, 24 en 26 juni	Hoorzittingen met beoogde bewindspersonen
1 juli	Aanbieding eindverslag formateur Van Zwol
2 juli	Benoeming en beëdiging ministers en staatssecretarissen kabinet-Schoof
3 en 4 juli	Debat over de regeringsverklaring

4 De verkenningsfase

De gang van zaken tijdens de verkenningsfase van de formatie van 2021-2022 kon op brede afkeuring in de Tweede Kamer rekenen. Zowel in de evaluatie van deze formatie als in de stappen die de Kamer daarna heeft genomen, is er dan ook veel aandacht uitgegaan naar de aard van deze fase en naar mogelijke alternatieve invullingen daarvan. Niettemin heeft de Kamer uiteindelijk besloten de werkwijze voor deze fase grotendeels te bestendigen. Zo is er niet voor gekozen om iets over deze fase in het Reglement van Orde op te nemen of om de rol van verkenner te beleggen bij een vast ambt. De motie-Klaver/Sneller handhaaft het voordrachtsrecht van de lijsttrekker van de grootste partij onder verwijzing naar het profiel voor de verkenner dat de evaluatiecommissie schetste en bakent inhoudelijk af wat het doel van de verkenningsfase is. Voorts vindt op initiatief van Kamervoorzitter Bergkamp de bijeenkomst van de beoogd fractievoorzitters waarin de verkenner wordt aangewezen een dag later plaats dan voorheen gebruikelijk was. Met deze aanpassingen adresseert de Kamer de probleemanalyse dat in 2021 te snel gekozen was voor twee verkenners met een te politiek profiel en dat deze verkenningsfase te veel het karakter van een inhoudelijke informatieronde had. Aanvullend hierop deed zich het gegeven voor dat door een wijziging van de Kieswet per 1 januari 2023 de termijn tussen de verkiezingsdag en de eerste bijeenkomst van de nieuw verkozen Tweede Kamerleden werd verlengd van 8 naar 14 dagen, waardoor er sprake is van een langere periode waarin de verkenner zijn werkzaamheden verricht voordat de nieuwe Tweede Kamer wordt geïnstalleerd.²⁵

4.1 Aanstelling verkenner

In lijn met deze aanpassingen vindt de bijeenkomst van de beoogd fractievoorzitters op vrijdag 24 november 2023 plaats, waar de fractievoorzitter van de PVV voorstelt om Eerste Kamerlid Gom van Strien (PVV) als verkenner aan te wijzen. In haar toelichting aan de pers na dit beraad meldt Kamervoorzitter Bergkamp dat alle fractievoorzitters met deze voordracht hebben ingestemd, met uitzondering van de fractievoorzitter van DENK.²⁶ De opdracht die verkenner Van Strien van de Kamervoorzitter ontvangt bevat de volgende taakomschrijving:

1. Inventariseren hoe de beoogd fractievoorzitters de verkiezingsuitslag interpreteren;
2. De richting nagaan die de beoogd fractievoorzitters in de kabinetsformatie zouden willen volgen;
3. De mogelijkheden verkennen die zij zien voor politieke samenwerking in een te vormen kabinet;

²⁵ Wijziging van de Kieswet in verband met de aanpassing van de procedure voor de vaststelling van verkiezingsuitslagen alsmede regeling van enkele andere onderwerpen in die wet, de Waterschapswet, de Mediawet 2008 en de Mediawet BES (Wet nieuwe procedure vaststelling verkiezingsuitslagen), Kamerstuk 35 489, nr. 2.

²⁶ Persverklaring Kamervoorzitter met betrekking tot de kabinetsformatie d.d. 24 november 2023.

4. Nagaan uit welke politieke groepering of groeperingen de informateur(s) zouden moeten komen en welke kandidaten in aanmerking zouden komen.²⁷

Deze formulering van de taken van de verkenner, die is overgenomen uit de voorlichting van de Raad van State inzake de verkenningsfase, is nieuw ten opzichte van eerdere opdrachten en sluit aan bij de inhoudelijke afbakening van de verkenningsfase uit de motie-Klaver/Sneller.

Op maandag 27 november maakt Van Strien bekend zijn taken als verkenner per direct neer te leggen vanwege artikelen in de media waarin zijn integriteit in twijfel wordt getrokken.²⁸ Hij is niet toegekomen aan het voeren van gesprekken met de beoogd fractievoorzitters of andere werkzaamheden in zijn rol als verkenner. Kamervoorzitter Bergkamp belegt een dag later een nieuwe bijeenkomst met de beoogd fractievoorzitters, waar de fractievoorzitter van de PVV oud-minister en oud-Tweede Kamerlid Ronald Plasterk (PvdA) voordraagt als verkenner. Met uitzondering van de fractievoorzitters van de Partij voor de Dieren en DENK stemt iedereen in met deze voordracht.²⁹ De opdracht van de Kamervoorzitter aan verkenner Plasterk bevat dezelfde taakomschrijving als de eerdere opdracht aan verkenner Van Strien.³⁰

De aanstelling van beide verkenners is daarmee grotendeels verlopen zoals de motie-Klaver/Sneller uitsprak, namelijk op basis van een voordracht door de fractievoorzitter van de grootste partij en met breed draagvlak onder de andere fractievoorzitters. In hoeverre er sprake was van verkenners met voldoende afstand tot de dagelijkse politiek laat zich niet zo eenduidig vaststellen. Kamervoorzitter Bergkamp werd hier na de aanstelling van zowel Van Strien als Plasterk ook op bevraagd door de pers, waarbij zij verwees naar de instemming van zo goed als alle fractievoorzitters met beide voordrachten.

Uit de gesprekken komt geen eensgezind oordeel naar voren over de wijze waarop invulling is gegeven aan het criterium voor het profiel van de verkenner. Er is echter evenmin sprake van een breed gedeelde wens tot aanpassingen in het aanstellingsproces. Daarbij speelt een rol dat een nadere invulling van het criterium 'afstand tot de dagelijkse politiek' de vrijheid van de grootste fractie beperkt om tot een voordracht te komen en de kring beperkt van personen die mogelijk als verkenner kunnen optreden. Overigens hield het voortijdige vertrek van verkenner Van Strien geen verband met het al dan niet hebben van voldoende afstand tot de dagelijkse politiek. Daarmee blijft voor de aanstelling van de verkenner met name van belang dat die op voordracht van de fractievoorzitter van de grootste partij plaatsvindt, dat diegene een inschatting maakt of er sprake is van voldoende afstand tot de dagelijkse politiek, en dat de voordracht vervolgens op breed draagvlak kan rekenen onder de andere fractievoorzitters.

²⁷ Kamerstuk 36 471, nr. 1.

²⁸ Verklaring namens Gom van Strien d.d. 27 november 2023 (<https://www.kabinetsformatie2023.nl/kabinetsformaties/kabinetsformatie-2023/nieuws/2023/11/27/verklaring-namens-gom-van-strien>).

²⁹ Persverklaring Kamervoorzitter met betrekking tot de kabinetsformatie d.d. 28 november 2023.

³⁰ Kamerstuk 36 471, nr. 2.

4.2 Invulling verkenningsfase

Verkenner Plasterk voert van woensdag 29 november tot en met vrijdag 1 december 2023 gesprekken met alle fractievoorzitters, met uitzondering van de fractievoorzitter van DENK, die heeft laten weten niet in te gaan op de uitnodiging van de verkenner. In de periode van maandag 4 december tot en met donderdag 7 december 2023 ontvangt hij, in wisselende samenstellingen, de fractievoorzitters van PVV, VVD, NSC en BBB. Er vindt geen gesprek plaats met de Voorzitter van de Eerste Kamer, zoals sinds 2012 wel gebruikelijk was tijdens de verkenningsfase.³¹ Op 11 december 2023 biedt de verkenner zijn eindverslag aan, nadat hij eerder al aan de Kamervoorzitter heeft gemeld de in zijn opdracht genoemde datum van 5 december 2023 niet te zullen halen. In lijn met de motie-Klaver/Sneller bevat het verslag als bijlagen de geaccordeerde verslagen van de gesprekken van de verkenner met alle 14 fractievoorzitters. Ook zijn de brieven bijgevoegd die de 14 fractievoorzitters voorafgaand aan het gesprek aan de verkenner hebben gestuurd, evenals een door de fractievoorzitter van de BBB aan de verkenner aangeboden concept-fractievoorzittersmanifest.³²

In zijn verslag gaat verkenner Plasterk achtereenvolgens in op de interpretatie van de uitslag van de verkiezingen, de informateur(s) en informatieopdracht en de mogelijkheden voor politieke samenwerking en een te vormen kabinet. Hij adviseert een door de fractievoorzitter van de PVV voor te dragen informateur te benoemen die onderzoekt of er overeenstemming is of kan worden bereikt tussen de PVV, VVD, NSC en BBB over een gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Indien daarover overeenstemming ontstaat, kan vervolgens onderzocht worden of er een reëel perspectief is op het bereiken van overeenstemming over onderwerpen zoals migratie, bestaanszekerheid, goed bestuur, veiligheid, stabiele overheidsfinanciën, internationaal beleid, gezond ondernemingsklimaat, klimaat, stikstof, land- en tuinbouw en visserij.

Uit de gesprekken blijkt dat de meeste gesprekspartners van oordeel zijn dat verkenner Plasterk erin geslaagd is de verkenningsfase in te vullen zoals door de Kamer was beoogd en dus 'klein' te houden: gericht op de getalsmatige combinatie van partijen die met elkaar kunnen gaan informeren en daarvoor een eerste inhoudelijke richting meegeven. Zelf geeft de heer Plasterk aan dat het hem in dat opzicht hielp dat er een brede consensus bestond over de combinatie van partijen die als eerste in aanmerking kwam voor een informatiepoging.³³ Geen van de gesprekspartners meent dat er in deze fase al is voorgesorteerd op inhoudelijke onderhandelingen, ondanks dat de verkenner in de gesprekken met fractievoorzitters wel op inventariserende wijze heeft gesproken over onderwerpen die naar hun oordeel relevant zijn voor het te vormen kabinet.

³¹ In de hoorzitting over de verkenningsfase in 2021 rees de vraag waarom het in deze fase eigenlijk gebruikelijk was een gesprek met de Voorzitter van de Eerste Kamer te voeren. Daarover merkte oud-verkenner Jorritsma op: 'Ik vermoed overigens dat het feit dat we met de Voorzitter van de Eerste Kamer hebben gesproken nog een soort relikwie uit het verleden was, namelijk uit de tijd dat de Koning het formatieproces deed.' (Kamerstuk 35 788, nr. 218, p. 4). Tijdens deze formatie voert formateur Van Zwol samen met beoogd minister-president Schoof op 12 juni 2024 een gesprek met de Eerste Kamervoorzitter (Kamerstuk 36 471, nr. 69).

³² Kamerstuk 36 471, nr. 4.

³³ Gespreksverslag Plasterk.

4.3 Voordracht informateur

In zijn eindverslag adviseert verkenner Plasterk dat de voorzitter van de grootste fractie een voorstel doet voor de aan te wijzen informateur. De fractievoorzitter van de PVV draagt in het debat over het eindverslag vervolgens Plasterk voor als informateur. Hoewel Plasterk dus net als de twee eerdere verkenner die hun opdracht voltooiden – Henk Kamp in 2012 en Edith Schippers in 2017 – continueert in de rol van informateur, vermeldt hij in tegenstelling tot deze voorgangers niet expliciet in zijn verslag beschikbaar te zijn voor de uitvoering van de door hem geadviseerde informatieopdracht.³⁴ Ook informateurs Plasterk en Putters laten het in een later stadium aan PVV-fractievoorzitter Wilders om een opvolger aan te dragen in de debatten over hun eindverslag. Wel vermeldt het eindverslag van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol dat de heer Van Zwol bereid is een opdracht tot formatie te aanvaarden.³⁵

Daarmee is geen opvolging gegeven aan de aanbeveling van de evaluatiecommissie 2021-2022 om in het eindverslag van een informateur de naam van de volgende informateur(s) te benoemen.³⁶ De evaluatiecommissie deed deze aanbeveling om de transparantie en verantwoording over deze besluitvorming te vergroten. Ook wees zij erop dat dit bij eerdere formaties wel gebruikelijk was, zij het dat dit niet in alle gevallen gebeurde. Mocht het niet lukken om bij afronding van het eindverslag al tot overeenstemming te komen over de naam van een volgende informateur, dan zou het volgens de evaluatiecommissie wenselijk zijn om zodra er wel overeenstemming is bereikt, deze naam alsnog ter kennisneming mee te delen aan de andere fractievoorzitters. Overigens klonk er eerder ook kritiek op deze praktijk in de Kamer, omdat zo de indruk werd gewekt dat de Kamer voor een voldongen feit werd gesteld. Tegelijkertijd kan het ergernis over het uitlekken van de naam van een volgende informateur via de media voorkomen. Beide routes kennen daarmee voor- en nadelen.

Uit de gesprekken blijkt niet dat betrokkenen een vermelding van een volgende informateur in een eindverslag hebben gemist, hoewel is opgemerkt dat dit meer rust in het proces had kunnen brengen. De keuze voor de volgende informateur(s) is ook niet informeel ter kennisneming gedeeld met andere dan de vier onderhandelende partijen. Ook is ingebracht dat de keuze voor een volgende informateur vaak ingewikkeld bleek en er ook een risico kan bestaan dat een beoogd informateur beschadigd raakt of zich bedenkt in de tijdspanne tussen aanbieding van het eindverslag en het debat waarin de Kamer daadwerkelijk een informateur aanwijst. In zoverre volstaat dus ook de werkwijze om de naam pas in het debat bekend te maken, waarbij het tijdens deze formatie behulpzaam was dat de namen van informateurs Putters, Dijkgraaf en Van Zwol niet voortijdig zijn uitgelekt.

³⁴ Kamerstukken 33 410, nr. 1 en 34 700, nr. 1; verkenner Kamp vermeldt in zijn eindverslag tevens de beschikbaarheid van Wouter Bos voor uitvoering van de informatieopdracht.

³⁵ Kamerstuk 36 471, nr. 37.

³⁶ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 47.

5 Termijnen

In lijn met de aanbeveling van de evaluatiecommissie 2021-2022 is deze kabinetsformatie de eerste waarin werd gewerkt met een termijn voor de (in)formateur. Op grond van het gewijzigde Reglement van Orde stelt de Kamer bij de aanwijzing van de (in)formateur per motie een termijn vast waarbinnen de uit te voeren opdracht moet zijn afgerond. Deze termijn wordt ook in de opdrachtverlening van de Kamervoorzitter aan de (in)formateur opgenomen. Onderstaand schema geeft een overzicht van de gestelde termijnen per fase, het aantal dagen tussen de opdrachtverlening en de publicatie van het eindverslag en het moment waarop het debat in de Tweede Kamer over het eindverslag plaatsvond.

Tabel 5.1 – Overzicht gehanteerde termijnen kabinetsformatie 2023-2024

Fase	Termijn	Werkelijke duur	Opdracht-verlening	Publicatie eindverslag	Debat over eindverslag
Informateur Plasterk	Begin februari	62 dagen	13 december 2023	12 februari 2024	14 februari 2024
Informateur Putters	4 weken	29 dagen	14 februari 2024	14 maart 2024	20 maart 2024
Informateurs Dijkgraaf en Van Zwol	8 weken	57 dagen	20 maart 2024	16 mei 2024	22 mei 2024
Formateur Van Zwol	5 weken	40 dagen	22 mei 2024	1 juli 2024	Geen debat met formateur; debat met de minister-president over de regeringsverklaring op 3 en 4 juli 2024 ³⁷

Overigens is ook voor de verkenningsfase een termijn gehanteerd. In de opdrachtverlening van de Kamervoorzitter aan verkenner Van Strien en Plasterk is een termijn opgenomen voor het uitbrengen van een verslag van 11 dagen, respectievelijk 7 dagen. Deze termijn voor de verkenner is net als in eerdere kabinetsformaties vastgesteld met het oog op een zo spoedig mogelijk debat over de verkiezingsuitslag, waarvan artikel 11.1 van het Reglement van Orde bepaalt dat dit uiterlijk een week na aanvang van een nieuwe zitting plaatsvindt. De termijn voor het uitbrengen van het eindverslag kan desgewenst worden verlengd – zoals op verzoek van verkenner Plasterk is gebeurd, zoals ook gebeurde in 2017 en 2021 – maar die verlenging wordt begrensd door de uiterste termijn waarop het debat over de verkiezingsuitslag dient plaats te vinden.

³⁷ Het eindverslag van formateur Van Zwol is geagendeerd voor het debat over de regeringsverklaring. De Kamer heeft niet verzocht om de formateur daarbij uit te nodigen om inlichtingen over zijn eindverslag te verschaffen dan wel om een separaat debat te voeren over dit eindverslag.

5.1 Voordelen van termijnen

Alle gesprekspartners laten zich overwegend positief uit over de toegevoegde waarde van de termijnen: voor de onderhandelende partijen creëert het de urgentie om tot besluitvorming te komen, het geeft de overige partijen in de Kamer voorspelbaarheid en duidelijkheid over het procesverloop en de informateurs hebben een drukmiddel in handen in de richting van de onderhandelende partijen. Een kritische kanttekening is dat de termijn zijn weerslag heeft op het ritme van de onderhandelingen, doordat er aanvankelijk op een laag tempo wordt onderhandeld en er pas een versnelling optreedt naarmate het einde van de termijn nadert. Niet alle gesprekspartners zijn ervan overtuigd dat dit bijdraagt aan de kwaliteit van de besluitvorming. De meeste gesprekspartners pleiten ervoor de huidige flexibele opzet van de termijnen te handhaven, waarbij het Reglement van Orde geen maximumtermijn bevat maar enkel voorschrijft dat er voor iedere opdracht een termijn wordt vastgesteld. Op deze wijze kan de Kamer steeds een termijn vaststellen die passend is bij de aard van de fase.

Het invoeren van termijnen riep ook de vraag op of dit zou leiden tot een vlotter verloop van de formatie. De evaluatiecommissie 2021-2022 tekende wel op dat enkele gesprekspartners dit hopen of verwachten, maar sprak die verwachting zelf niet uit in haar onderbouwing van de aanbeveling om termijnen te hanteren. In de nota naar aanleiding van het verslag bij het voorstel om de termijnen in het Reglement van Orde op te nemen, geven de initiatiefnemers Omtzigt, Eerdmans en Dassen aan te verwachten dat het hanteren van een termijn ertoe zal leiden dat er minder debatten nodig zullen zijn alvorens een kabinet wordt geformeerd.³⁸ Desgevraagd erkent Omtzigt bij de plenaire behandeling van het voorstel dat de verwachting dat er minder debatten nodig zijn waarschijnlijk niet kan worden waargemaakt, maar dat het voorstel wel tot een afname van het aantal tussentijdse debataanvragen kan leiden.³⁹

Hoewel deze formatie geen duurrecord heeft gevestigd, behoort deze met 223 dagen – gerekend vanaf de verkiezingsdatum 22 november 2023 tot aan het debat over de regeringsverklaring op 3 en 4 juli 2024 – nog altijd tot de langste formaties uit de parlementaire geschiedenis, na de 299 dagen van de formatie van 2021-2022 en nipt na de 225 dagen van de formatie van 2017. In dat opzicht is er terecht terughoudendheid betracht met het uitspreken van de verwachting dat de invoering van termijnen ook een effect zou hebben op de totale duur van de formatie.

Zoals verwacht is er wel sprake van een effect op de duur van de afzonderlijke fases in het formatieproces. Zo hebben zich geen 'eindeloze' informatierondes voorgedaan: de langste informatieronde duurt 62 dagen (inclusief kersteces) en is daarmee beduidend korter dan de rondes van informateur Zalm in 2017 (105 dagen) en informateur Hamer (113 dagen, verdeeld over twee opdrachten) in 2021. Ook de informatieronde die resulteert in een akkoord tussen de onderhandelende partijen duurt met 57 dagen twee weken korter dan de vergelijkbare fase van informateurs Remkes en Koolmees in 2021 (72 dagen).

³⁸ Kamerstuk 35 980, nr. 7, p. 6.

³⁹ Handelingen II 2023/24, 14, 13, p. 9.

Daarbij valt op dat de formatiefase deze keer aanmerkelijk langer duurt dan in voorgaande kabinetsformaties: 40 dagen, terwijl dit in 2021-2022 slechts 25 dagen (inclusief kerstreces) betrof, in 2017 14 dagen en in 2012 zelfs niet meer dan 5 dagen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zoals dat de formateur in dit geval niet de beoogd minister-president is en deze laatste nog gevonden moet worden en dat er in de voorgaande informatieronde nog geen overeenstemming over de postenverdeling is bereikt. Ook het organiseren van de hoorzittingen met alle kandidaat-bewindspersonen speelt een rol: hiervoor is in totaal een periode van 8 dagen uitgetrokken. Overigens is de langer dan gebruikelijke duur van deze fase niet onvoorzien, getuige de termijn van vijf weken die de Kamer voor de opdracht van formateur Van Zwol vaststelt.

Ook op het aantal tussentijdse debataanvragen en informatieverzoeken over de voortgang van de formatie is een duidelijk effect van de invoering van de termijnen merkbaar. Waar in de formatie van 2021-2022 gedurende iedere informatieronde een of meerdere aanvragen voor een tussentijds debat met de informateur(s) werden gedaan en de informateurs ook met grote regelmaat gevraagd werden om de Kamer te berichten over de voortgang van hun werkzaamheden, blijft dit tijdens deze formatie beperkt tot één aanvraag voor een tussentijds debat met informateur Plasterk.⁴⁰ Wel krijgt informateur Plasterk driemaal het verzoek om de Kamer tussentijds te informeren over het eerste deel van zijn opdracht (het onderzoeken van een gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat), waarop hij de Kamer steeds laat weten dat hij conform zijn opdracht en de daarin gestelde termijn begin februari verslag uitbrengt over het geheel van zijn opdracht.⁴¹ In de daarop volgende informatieronden doet de Kamer geen tussentijdse verzoeken aan de informateurs.⁴² In de formatiefase verzoekt de Kamer in reactie op berichtgeving over een akkoord over de portefeuilleverdeling de formateur om een 'trajectvoorstel [...] voor de komende dagen en weken leidend tot de regeringsverklaring van het nieuwe kabinet'.⁴³

5.2 Beëindiging werkzaamheden informateur

Een vraagstuk dat door de invoering van termijnen scherper naar voren is gekomen, betreft het moment tot wanneer een informateur in functie is. Traditioneel bedienen informateurs zich in hun eindverslag van de zinsnede dat zij met de aanbidding daarvan hun werkzaamheden als beëindigd beschouwen, gevolgd door de toevoeging dat zij gaarne bereid zijn inlichtingen te verschaffen in het debat dat de Kamer over hun verslag voert. Het verbinden van een termijn aan hun opdracht versterkt de indruk dat er ook sprake zou zijn van een formele einddatum voor hun werkzaamheden als informateur,

⁴⁰ Zie voor de door de Tweede Kamer verzochte voortgangsbrieven tijdens de formatie van 2021-2022 Kamerstuk 35 788, nrs. 35, 36, 43, 45, 56, 71, 72, 73, 74 en 76.

⁴¹ Kamerstuk 36 471, nrs. 18, 19 en 20.

⁴² Na aanbidding van het eindverslag van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol volgt wel herhaaldelijk een informatieverzoek, waarop hoofdstuk 7 nader ingaat.

⁴³ Handelingen II 2023/24, 82, 26 (11 juni 2024).

zoals blijkt na het verstrijken van de termijn van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol. Als de Kamer op de dag na de aanbieding van hun eindverslag een informatieverzoek doet, blijkt uit navraag van de Kamervoorzitter dat zij zich niet meer in functie beschouwen en dat Bureau ondersteuning kabinetsformatie zich zonder informateurs niet gemachtigd voelt de door de Kamer gevraagde stukken over te dragen.⁴⁴ Uiteindelijk sturen Dijkgraaf en Van Zwol kort voor het debat over hun eindverslag een deel van de gevraagde stukken alsnog naar de Kamer, vergezeld van een brief die zij als oud-informateurs ondertekenen.⁴⁵ Een gevolg van deze vermeende taakonthefing is ook dat de persconferentie van de vier fractievoorzitters op de ochtend na de nachtelijke aanbieding van het eindverslag niet onder verantwoordelijkheid van de woordvoerder van Bureau ondersteuning kabinetsformatie wordt georganiseerd – zoals voorheen het geval was bij dergelijke persconferenties – maar door de persvoorlichter van een van de onderhandelende partijen.⁴⁶

Uit de gesprekken blijkt brede overeenstemming te bestaan over de onwenselijkheid van een dergelijk vacuüm in het formatieproces. Alle informateurs zijn van mening dat hiervoor een oplossing gevonden moet worden, waarbij de heer Putters aangeeft dat hij zijn werkzaamheden als informateur pas als beëindigd beschouwde na het debat over zijn eindverslag.⁴⁷ Er is eveneens breed draagvlak voor een pragmatische oplossing, namelijk door een informateur pas van zijn taken te ontheffen nadat de Kamer het debat heeft gevoerd over het eindverslag van de betreffende informateur(s). Dit kan in de vorm van een stilzwijgende dechargeverlening nadat dit Kamerdebat is afgerond.⁴⁸ Op die manier blijft de informateur gedurende een korte periode aanspreekbaar voor verzoeken die de Kamer doet met het oog op het debat over het eindverslag. Binnen het geheel aan geschreven en ongeschreven regels inzake de formatie ligt het niet voor de hand dit in het Reglement van Orde vast te leggen, maar deze vorm van dechargeverlening kan wel worden opgenomen in de opdracht van de Kamervoorzitter aan de informateurs. Indien de Kamer voortaan deze werkwijze wenst te hanteren, is het raadzaam dat zij zich hierover uitspreekt.

De voorwaarde dat de Kamer ook een nieuwe informateur moet hebben aangewezen voordat de 'oude' informateur ontheven wordt van zijn taken, zou een minder proportionele oplossing zijn. Hoewel het zich nog niet heeft voorgedaan, is het immers denkbaar dat een debat over een eindverslag niet resulteert in de aanwijzing van een nieuwe informateur, omdat de Kamer het hierover niet eens wordt. Het zou in een dergelijke situatie onredelijk zijn van de 'oude' informateur te verwachten in functie te blijven totdat de Kamer er in een nieuw debat wel in slaagt overeenstemming over de aanwijzing van een informateur te bereiken. Het vacuüm dat in die situatie ontstaat, komt dan immers voor verantwoordelijkheid van de Kamer.

⁴⁴ Handelingen II 2023/24, 73, 10 (16 mei 2024); Handelingen II 2023/24, 74, 24 (21 mei 2024).

⁴⁵ Kamerstuk 36 471, nr. 41.

⁴⁶ Gespreksverslag Bhikhe.

⁴⁷ Gespreksverslag Putters.

⁴⁸ Het staat de Kamer in theorie ook vrij om informateurs niet uit te nodigen om inlichtingen te verschaffen tijdens het debat over hun eindverslag. In dat opzicht moet dus ook niet het verschaffen van inlichtingen voorwaarde zijn om een informateur decharge te verlenen, maar enkel het feit dat de Kamer een debat over het eindverslag van de betreffende informateur heeft gevoerd.

Een andere optie is dat een informateur zijn opdracht teruggeeft. Het Reglement van Orde bepaalt dat de Kamer in dat geval uiterlijk een week na teruggave van de opdracht een debat voert waarin een nieuwe informateur wordt aangewezen. Ook in dat geval ligt het voor de hand dat de informateur gedurende een korte periode aanspreekbaar blijft voor verzoeken van de Kamer met het oog op het aankomende debat. Overigens kan de Kamer ook na teruggave van een opdracht een oud-informateur uitnodigen om inlichtingen te verschaffen in een debat over de kabinetsformatie, zoals in 2021 gebeurde nadat verkenner Jorritsma en Ollongren hun opdracht teruggaven.

Als een informateur nog in functie beschouwd moet worden totdat de Kamer het debat over diens eindverslag heeft gevoerd, is het ook in het belang van de informateur dat de tijdspanne tussen aanbieding van het eindverslag en het debat zo kort mogelijk is. In dat verband valt op dat het na het eindverslag van informateur Putters en informateurs Dijkgraaf en Van Zwol bijna een week duurt voordat een debat plaatsvindt. Dat heeft als bijkomend nadeel dat het publieke debat over het eindverslag al enige tijd gevoerd wordt voordat de Kamer aan zet is.

De stilzwijgende decharge heeft ook als voordeel dat informateurs hun eindverslag niet in de nacht hoeven aan te bieden vanwege het verstrijken van de termijn voor hun opdracht, maar hiermee tot de volgende ochtend kunnen wachten. Zij zijn dan immers nog in functie, hoewel de termijn voor de afronding van hun eindverslag is afgelopen. Dit voorkomt dat er om 2.00 uur 's nachts nog onder hoge druk een aanbiedingsmoment georganiseerd moet worden, zoals het geval was bij het eindverslag van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol.

6 Ambtelijke ondersteuning

De motie-Klaver/Sneller spreekt uit dat de Griffier verantwoordelijk is voor de inrichting van het Bureau ondersteuning kabinetsformatie, waarbij het ministerie van Algemene Zaken op detacheringsbasis aan de Tweede Kamer inhoudelijke ondersteuning voor het formatieproces levert. Sinds de kabinetsformatie plaatsvindt onder verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer, wordt gewerkt met een dienstverleningsovereenkomst waarin is geregeld dat ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken voor de duur van de kabinetsformatie in opdracht van de Tweede Kamer werken aan de inhoudelijke en secretariële ondersteuning van de verkenner, informateur en formateur. Ook de woordvoering namens de verkenner, informateurs en formateur wordt op deze basis verzorgd, met inbegrip van het beheer van de website www.kabinetsformatie2023.nl en het X-account 'Kabinetsformatie'. In de decennia voordat de Kamer verantwoordelijk was voor de aanwijzing van (in)formateurs was het al gebruik dat ambtenaren van Algemene Zaken de kabinetsformatie ondersteunden. De in dit kader opgedane ervaring is van betekenis voor de kwaliteit van de ondersteuning. Het is immers goed dat ambtenaren die de minister-president later dienen, kennis hebben van de ontstaansgeschiedenis van diens kabinet.

Alle gesprekspartners spreken hun grote waardering uit voor de deskundige, professionele en toegewijde wijze waarop Bureau ondersteuning kabinetsformatie haar werkzaamheden verricht. Veelal wijzen zij daarbij in het bijzonder op de kennis en ervaring die deze ondersteuning bij voorgaande kabinetsformaties heeft opgebouwd, waarvan aannemelijk is dat deze extra waardevol is gebleken doordat bij deze formatie zowel de meeste vertegenwoordigers van de onderhandelende partijen als de verkenner en informateurs voor het eerst in deze hoedanigheid aan het formatieproces deelnamen. Daarmee vertegenwoordigt Bureau ondersteuning kabinetsformatie ook bij uitstek de continuïteit in het formatieproces.

In de evaluatie van de formatie 2021-2022 werden op basis van de gesprekken met betrokkenen enkele alternatieve varianten voor de vormgeving van de inhoudelijke ondersteuning genoemd, bijvoorbeeld deze laten verzorgen door de Tweede Kamerorganisatie of door de onderhandelende partijen zelf. De evaluatiecommissie formuleerde op dit punt echter geen concrete aanbeveling.⁴⁹ In het debat van 18 oktober 2023 hebben enkele leden wel vragen over de ambtelijke ondersteuning gesteld – met name over de mogelijkheid dat de Tweede Kamerorganisatie in de toekomst de ondersteuning van de verkenner voor haar rekening neemt – maar uiteindelijk is in de motie-Klaver/Sneller de in eerdere formaties gehanteerde detachingsconstructie voor het gehele formatieproces bestendigd. Hoewel in een enkel gesprek de principiële preferentie naar voren komt dat de formatie als proces van de Tweede Kamer ook inhoudelijk door de Tweede Kamerorganisatie wordt ondersteund, lijkt er geen sprake te

⁴⁹ In het gesprek met de commissie voor de Werkwijze liet de voorzitter van de evaluatiecommissie desgevraagd weten dat de commissie uitvoerig over dit onderwerp heeft gesproken maar geen overeenstemming bereikte over een aanbeveling (Kamerstuk 35 788, nr. 216, p. 9).

zijn van een breed draagvlak om op dit punt tot een wijziging van de verhoudingen over te gaan.⁵⁰

Het in het voorgaande hoofdstuk beschreven voorstel om een informateur in functie te beschouwen totdat de Tweede Kamer het debat over diens eindverslag heeft gevoerd, waarborgt ook dat er geen lacunes optreden in de verantwoordelijkheid voor Bureau ondersteuning kabinetsformatie. De dienstverleningsovereenkomst voorziet weliswaar in detachering van ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken bij de Tweede Kamer, maar stipuleert dat deze ambtenaren 'uitsluitend in opdracht van verkenner(s) en (in)formateur(s)' werken.⁵¹ Bureau ondersteuning kabinetsformatie kan dus ook geen werkzaamheden verrichten in opdracht of onder verantwoordelijkheid van de Kamervoorzitter, zoals in de discussie over het eerder beschreven informatieverzoek vanuit de Tweede Kamer is voorgesteld.⁵² Ook om te voorkomen dat Bureau ondersteuning kabinetsformatie op deze wijze onderdeel wordt van het politieke debat is het van belang te voorzien in een doorlopende verantwoordelijkheid van een door de Tweede Kamer aangewezen verkenner of (in)formateur. Overigens is in deze kwestie ook publiekelijk uitgesproken dat het uitblijven van de gevraagde informatie Bureau ondersteuning kabinetsformatie niet aan te rekenen was.

In de dienstverleningsovereenkomst tussen de Tweede Kamer en het ministerie van Algemene Zaken is de verantwoordelijkheid voor de logistieke en facilitaire werkzaamheden, de beveiliging en de persopstellingen en -voorzieningen bij de Tweede Kamerorganisatie belegd. Ook voor deze ondersteuning is door alle betrokkenen grote waardering uitgesproken. De Griffier van de Tweede Kamer zal zoals gebruikelijk tijdig met de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken in gesprek gaan over de wederzijdse ervaringen en over de dienstverleningsovereenkomst voor een volgende kabinetsformatie.

⁵⁰ Gespreksverslag Omtzigt.

⁵¹ Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2023 door het ministerie van Algemene Zaken d.d. 8 november 2023.

⁵² Handelingen II 2023/24, 74, 24 (21 mei 2024).

7 Informatieafspraken

De spanning tussen vertrouwelijkheid en transparantie vormt een constante in recente kabinetsformaties. Waar de onderhandelende partijen gebaat zijn bij een vertrouwelijke omgeving waarin zij los kunnen komen van opvattingen en stellingen die zij tijdens de verkiezingscampagne hebben betrokken, hebben de partijen in de Tweede Kamer die niet aan de onderhandelingstafel zitten belang bij een zekere mate van transparantie over een proces waar zij niet rechtstreeks bij betrokken zijn. De debatten die de overgang markeren van de ene naar de andere fase in de formatie zijn een poging deze spanning te reguleren door vaste momenten in het proces te creëren waarop in de openbaarheid verantwoording wordt afgelegd. De invoering van termijnen leidt er ook toe dat vooraf voor iedereen duidelijk is wanneer deze momenten zich zullen aandienen, zoals in hoofdstuk 5 is beschreven.

In de evaluatie van de formatie van 2021-2022 is de benadering van het spanningsveld tussen vertrouwelijkheid en transparantie sterk gekleurd door wat er gebeurde tijdens de verkenningfase. In reactie op het uitgelekte document met 'positie Omtzigt, functie elders' dwong de Kamer af dat alle documenten openbaar werden gemaakt, inclusief de aantekeningen van de verkenner en hun ambtelijke ondersteuning. Gelet op de schade die deze ongeclausuleerde transparantie toebracht aan het proces, kwam de evaluatiecommissie met een nadrukkelijke aanbeveling over het belang van vertrouwelijkheid: 'Alle tijdens de kabinetsformatie gevoerde gesprekken zijn vertrouwelijk, zowel die plaatsvinden onder leiding van een verkenner als die onder leiding van informateurs en formateur. Vertrouwelijkheid is een voorwaarde voor succesvolle gesprekken en onderhandelingen. Betrokkenen kunnen gezamenlijk besluiten welke informatie wél naar buiten wordt gebracht.'⁵³ Tijdens het debat van 18 oktober 2023 onderstreepte het lid Klaver de noodzaak om vooraf duidelijkheid te bieden over de reikwijdte van de informatievoorziening: 'We moeten vooraf met elkaar afspraken maken over welke informatie wel en welke niet wordt gedeeld en daar moeten we elkaar aan houden, ook als het spannend wordt.'⁵⁴ Deze afspraken zijn vervolgens geconcretiseerd in de motie-Klaver/Sneller, die uitspreekt 'dat de informatie van maatschappelijke partijen en notities met inhoudelijke informatie vanuit ministeries die aan de (in)formerende partijen worden gestuurd en de geaccordeerde gespreksverslagen tezamen met het eindverslag van de verkenner/(in)formateur openbaar worden gemaakt en dat de overige gespreksverslagen en notities niet openbaar worden gemaakt'.

7.1 Fasering informatievoorziening

Behalve een afbakening van welke informatie openbaar wordt, introduceert de motie ook een nieuwe werkwijze met betrekking tot het moment waarop informatie openbaar gemaakt wordt. Hoewel dit bij de indiening van de motie niet expliciet is toegelicht of bediscussieerd, volgt uit de gekozen formulering dat na afronding van iedere fase de

⁵³ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 56.

⁵⁴ Handelingen II 2023/24, 14, 12, p. 21.

genoemde informatie met het eindverslag van zowel verkenner als informateur(s) en formateur openbaar wordt gemaakt. Dit is een verandering ten opzichte van eerdere kabinetsformaties, waar de Kamer in beginsel pas na succesvolle afronding van de formatie een afschrift van het formatiearchief ontving en informateurs dus niet na afronding van iedere afzonderlijke fase onderliggende stukken verstrekten.

In de praktijk heeft deze gefaseerde informatievoorziening echter niet plaatsgevonden. Op één onderwerp na – de reacties op de uitvraag van financiële tegenvallers in de fase van informateur Plasterk – zijn alle stukken van maatschappelijke partijen en ministeries pas openbaar geworden nadat de onderhandelende partijen een akkoord hadden gesloten. Hoewel de betreffende passage uit de motie-Klaver/Sneller is opgenomen in de opdracht die informateur Plasterk van de Kamervoorzitter ontving, merkt hij in zijn eindverslag het volgende op: 'De Tweede Kamer heeft bij behandeling van de wet open overheid (WOO) besloten dat formatiestukken openbaar gemaakt dienen te worden na het einde van een formatie, en niet eerder (WOO artikel 5.4). Desalniettemin maak ik een uitzondering voor deze brieven en voeg ze bij het verslag van deze eerste informatieronde.'⁵⁵

De genoemde brieven betreffen de reacties van de departementen op het verzoek van de informateur een overzicht te geven van mogelijke financiële tegenvallers, die bij uitzondering tussentijds openbaar worden gemaakt vanwege de vele aandacht die naar dit onderwerp is uitgegaan. De vertrouwelijke onderdelen van deze brieven zijn ter inzage gelegd voor alle Kamerleden conform de Regeling vertrouwelijke stukken. Andere notities vanuit ministeries zijn niet bij het eindverslag gevoegd, evenmin als informatie van maatschappelijke partijen. In het debat over het eindverslag van informateur Plasterk zijn geen opmerkingen gemaakt over het ontbreken van deze onderliggende stukken en is ook niet gesproken over de verwijzing van de informateur naar artikel 5.4 van de Wet open overheid (Woo).

Gezien de aard van zijn opdracht heeft informateur Putters geen inhoudelijke uitvragen aan ministeries gedaan. Zijn eindverslag bevat dan ook geen bijlagen. Ook het eindverslag van de informateurs Dijkgraaf en Van Zwol is niet voorzien van de in de motie-Klaver/Sneller genoemde stukken.⁵⁶ Kort na de aanbieding van hun eindverslag verzoekt de Kamer onder verwijzing naar deze motie de Kamervoorzitter om na te vragen wanneer de Kamer de onderliggende stukken kan ontvangen.⁵⁷ Wanneer deze stukken een dag voor het debat over het eindverslag nog niet zijn ontvangen, wordt dit verzoek herhaald bij de regeling van werkzaamheden op 21 mei.⁵⁸ Kort voorafgaand aan het debat sturen Dijkgraaf en Van Zwol – in de hoedanigheid van oud-informateurs, zoals ook in hoofdstuk 5 is beschreven – een brief met bijgevoegd de reacties op de uitvragen aan de ministeries. Ook zij verwijzen in hun brief naar artikel 5.4 van de Woo, zoals zij

⁵⁵ Kamerstuk 36 471, nr. 21.

⁵⁶ De betreffende passage uit de motie-Klaver/Sneller is niet meer opgenomen in de opdrachten van de Kamervoorzitter aan deze informateurs.

⁵⁷ Handelingen II 2023/24, 73, 10 (16 mei 2024).

⁵⁸ Handelingen II 2023/24, 74, 24 (21 mei 2024).

blijkens de bijlagen ook steeds doen in hun verzoeken om informatie aan de ministeries.⁵⁹

Wat echter nog ontbreekt bij de brief van 22 mei is de eerste categorie uit de motie-Klaver/Sneller: informatie van maatschappelijke partijen. De Kamer verzoekt om ontvangst van deze stukken tijdens de regeling van werkzaamheden op 28 mei en, na het uitblijven van ontvangst, opnieuw op 4 juni.⁶⁰ Deze stukken worden pas op 11 juni aan de Kamer overgedragen, op een wijze die niet strookt met de afspraken die hierover op ambtelijk niveau zijn gemaakt.

Om in de toekomst te voorkomen dat de Kamer opnieuw herhaaldelijk om de ontvangst van stukken moet vragen, zou het raadzaam zijn als de Kamer voorafgaand aan de volgende formatie duidelijk maakt op welk moment zij welke informatie verwacht. Hierbij speelt mee dat de huidige formulering van de motie-Klaver/Sneller een breuk met het verleden oplevert voor wat betreft de fasering van de informatievoorziening en dit punt bij de indiening van de motie niet expliciet is toegelicht of bediscussieerd. Voor zover het de verkenningfase betreft is het helder wat er aan bijlagen wordt verwacht bij het eindverslag: de geaccordeerde verslagen van de gesprekken met alle lijsttrekkers, eventueel vergezeld van de schriftelijke inbreng die zij ter voorbereiding daarop aan de verkenner hebben gestuurd. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 is dit ook gebeurd.

De Kamer kan echter verduidelijken of zij bij ieder eindverslag van iedere informateur de tijdens die fase uitgevraagde notities van ministeries en binnengekomen brieven van maatschappelijk partijen wenst te ontvangen, of dat zij dit slechts verwacht bij het eindverslag van de informateur die een akkoord tussen de onderhandelende partijen presenteert. Uit de gesprekken blijkt dat hier verschillend over wordt gedacht. Enkele gesprekspartners geven aan dat het voor een ordentelijk verloop van het proces beter zou zijn als deze stukken pas aan de Kamer gestuurd worden bij de informatiepoging die daadwerkelijk tot een coalitieakkoord leidt. Bij tussentijdse informatiepogingen die nog niet resulteren in een dergelijk akkoord, zou er in het belang van het proces dan van worden afgezien om onderliggende stukken met het eindverslag mee te sturen.⁶¹ Andere gesprekspartners vinden het belang van tussentijdse transparantie zwaarwegender. Een van de gesprekspartners suggereert een tussenoptie, namelijk om dit per fase aan het oordeel van de informateur over te laten.⁶² Als de informateur er dan voor kiest om geen

⁵⁹ Hiervoor werd deze standaardzinsnede gebruikt: 'De gevraagde informatie zal worden opgenomen in het archief van de kabinetsformatie dat, op basis van art. 5.4 van de Wet open overheid, niet openbaar is totdat de formatie is afgerond.' (bijlagen bij Kamerstuk 36 471, nr. 41).

⁶⁰ Handelingen II 2023/24, 77, 17 (28 mei 2024); Handelingen II 2023/24, 80, 33 (4 juni 2024).

⁶¹ Dit vraagstuk werd in verband met de opbouw van het formatiedossier ook belicht in de evaluatie van de formatie van 2012: 'Een dilemma doet zich voor bij de stukken die betrekking hebben op informatiepogingen die niet tot een kabinet hebben geleid. Politiek-strategische afwegingen maken openbaarmaking hiervan voor betrokken partijen minder wenselijk; eerder gedane concessies zouden daarmee publiek worden en de onderhandelingspositie verzwakken.' (P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Evaluatie van de kabinetsformatie 2012*, 9 december 2014, p. 68). In 2018 stelde toenmalig VVD-fractievoorzitter Dijkhoff in een debat over stukken met betrekking tot de dividendbelasting dat het regel zou zijn 'dat er geen informatiedossier komt als een informatie niet lukt' (Handelingen II 2017/18, 78, 7 (25 april 2018)).

⁶² Gespreksverslag Yeşilgöz-Zegerius.

onderliggende stukken te verstrekken, zou hij dat in zijn eindverslag moeten toelichten. Een eenduidige interpretatie van het moment van informatievoorziening kan voorkomen dat het bij een volgende kabinetsformatie opnieuw nodig is dat de Kamer herhaaldelijk moet verzoeken om ontvangst van onderliggende stukken. In het kader van de wederzijdse verwachtingen is het raadzaam als de informatieafspraken standaard onderdeel uitmaken van de opdracht die de Kamervoorzitter aan de verkenner en (in)formateurs verleent.

Overigens blijkt uit de gesprekken geen aanleiding om ook de inhoudelijke afbakening van de te ontvangen informatie uit de motie-Klaver/Sneller ter discussie te stellen. Lopende de formatie heeft de Kamer ook niet verzocht om andersoortige stukken dan in de motie zijn genoemd. Daarbij kan overigens wel worden aangetekend dat de categorie 'geaccordeerde gespreksverslagen' in de praktijk alleen ziet op de verkenningfase, wanneer de verkenner van alle individuele gesprekken met de fractievoorzitters een verslag opstelt. In latere fases van de formatie wordt doorgaans niet gewerkt met geaccordeerde verslagen van gesprekken tussen de onderhandelende partijen of met derden.⁶³

7.2 Relatie Wet open overheid

Deze kabinetsformatie is de eerste die plaatsvond sinds de inwerkingtreding van de Woo. Waar informatie die berust bij de Tweede Kamer niet onder de reikwijdte van de Wet openbaarheid van bestuur viel, is dat wel het geval onder de Woo. Dit is ook de reden waarom er in de Woo een artikel over de kabinetsformatie is opgenomen, waar verschillende informateurs naar hebben verwezen. Artikel 5.4 van de Woo bepaalt dat de openbaarheid van informatie tijdens de formatie wordt opgeschort en dat pas na de afronding daarvan een besluit genomen wordt op verzoeken om openbaarmaking van informatie die is opgesteld ten behoeve van de formatie. Zowel informateur Plasterk als informateurs Dijkgraaf en Van Zwol verwijzen naar dit artikel in het kader van de tussentijdse informatievoorziening aan de Kamer conform de motie-Klaver/Sneller. Uit de geconsolideerde artikelsgewijze toelichting op de Woo blijkt echter dat de initiatiefnemers van de Woo een dergelijke toepassing van artikel 5.4 juist niet hebben beoogd: 'Voor de volledigheid merken de initiatiefnemers op dat de Woo niet van toepassing is op de verhouding Tweede Kamer en verkenner. Artikel 5.4 Woo ziet op verzoeken om informatie van burgers. Die worden op grond van dat artikel geweigerd gedurende de formatie. De Tweede Kamer heeft als opdrachtgever van de verkenner een andere positie en is vrij te bepalen welke informatie openbaar moet zijn als (een meerderheid van) de Kamer dat wil. De verkenner is door de Tweede Kamer aangesteld en in die relatie kan

⁶³ Een uitzondering vormt bijvoorbeeld de ronde van informateur Tjeenk Willink in 2021, die door de voorafgaande gebeurtenissen echter meer het karakter had van een verkenning en waarbij de Tweede Kamer in de motie-Eerdmans/Wilders ook had uitgesproken dat de gespreksverslagen gelijktijdig openbaar zouden worden gemaakt met het eindverslag (Kamerstuk 35 788, nr. 22). Ook in de daarop volgende ronde van informateur Hamer verzocht de Tweede Kamer om 'analytische gespreksverslagen' te ontvangen van individuele gesprekken met de fractievoorzitters en van bijeenkomsten met vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en organisaties (Kamerstuk 35 877, nr. 33).

de Kamer aan de verkenner om informatie vragen. Artikel 5.4 Woo staat daaraan niet in de weg.⁶⁴

Een beroep op artikel 5.4 van de Woo kan dus enkel worden gedaan door de Tweede Kamer als instituut in de verhouding tot burgers die om informatie verzoeken en niet door de verkenner, informateur of formateur in de verhouding tot (een meerderheid van) de Tweede Kamer die om informatie vraagt.⁶⁵ In relatie tot artikel 68 van de Grondwet is in meer algemene zin eerder ook al opgemerkt dat er geen sprake is van een 'direct verband tussen de informatievoorziening aan het parlement en de openbaarmaking van documenten op grond van de Woo'.⁶⁶ Hoewel dit ziet op de verhouding met de regering, blijkt uit de toelichting van de initiatiefnemers van de Woo dat dit niet anders moet worden gezien in de context van een kabinetsformatie. Zowel in het informatieverkeer van verkenner en (in)formateur(s) met de Kamer als in de uitvragen van informateurs aan de ministeries is een verwijzing naar artikel 5.4 van de Woo in het kader van tussentijdse informatievoorziening aan de Kamer dus niet passend.

7.3 Zorgdragerschap formatiedossier

In de dienstverleningsovereenkomst tussen de Tweede Kamer en het ministerie van Algemene Zaken is bepaald dat deze laatste verantwoordelijk is voor 'het beschikbaar stellen van een papieren (in)formatiedossier en een digitaal (in)formatiedossier aan opdrachtgever en zorgt er daarbij voor dat het (in)formatiedossier is geanonimiseerd, eenvoudig toegankelijk en digitaal doorzoekbaar is'.⁶⁷ Als de Kamer na aanbieding van het eindverslag van informateur Dijkgraaf en Van Zwol herhaaldelijk verzoekt om de onderliggende stukken te ontvangen, laat de informatie van maatschappelijke partijen zoals beschreven lange tijd op zich wachten. Tijdens de regeling van werkzaamheden van 4 juni meldt de Kamervoorzitter dat de formateur heeft laten weten dat Bureau ondersteuning kabinetsformatie tijd nodig heeft om de persoonsgegevens te lakken en de stukken te digitaliseren; een aanbod om medewerkers van de Kamerorganisatie hierbij te laten assisteren is afgeslagen.⁶⁸ Ondanks deze aangevoerde redenen voor het oponthoud blijkt bij de uiteindelijke overdracht van deze stukken op 11 juni dat de persoonsgegevens niet gelakt zijn en de stukken ook niet in digitale vorm beschikbaar zijn en het alsnog aan de Kamerorganisatie is om deze werkzaamheden uit te voeren.

⁶⁴ Geconsolideerde artikelsgewijze toelichting versie EK ongemarkeerd 22 oktober, bijlage bij Kamerstuk 35 112, nr. 28. Hoewel de initiatiefnemers hier enkel over de verkenner spreken, ziet deze opmerking eveneens op de verhouding Tweede Kamer en informateur en formateur, van wie de Tweede Kamer immers op dezelfde wijze opdrachtgever is. Het expliciet benoemen van de verkenner moet gelezen worden in relatie tot de voorgaande opmerking van de initiatiefnemers 'dat de verkenning tot de formatie moet worden gerekend, voor zover de verkenner wordt aangewezen door de Tweede Kamer'.

⁶⁵ De Tweede Kamer heeft lopende de formatie geen Woo-verzoeken ontvangen die betrekking hadden op de formatie, waardoor zij geen beroep heeft hoeven te doen op artikel 5.4 van de Woo.

⁶⁶ Bijlage bij Kamerstuk 32 805, nr. 160, p. 2; P. P.T. Bovend'Eert e.a., wetenschappelijke factsheet 'De reikwijdte van de inlichtingenplicht van artikel 68 van de Grondwet', 12 juni 2023, p. 8; zie ook de kabinetsnotities over artikel 68 Grondwet uit 2002, 2016 en 2019: Kamerstuk 28 362, nr. 2, p. 12; Kamerstuk 28 362, nr. 8, p. 2; Kamerstuk 28 362, nr. 23.

⁶⁷ Dienstverleningsovereenkomst ondersteuning (in)formatieperiode 2023 door het ministerie van Algemene Zaken d.d. 8 november 2023.

⁶⁸ Handelingen II 2023/24, 80, 33 (4 juni 2024).

Middels een door de Kamervoorzitter en formateur Van Zwol ondertekende overeenkomst is het 'deelarchief correspondentie maatschappelijke partijen' op 11 juni ook formeel overgedragen aan de Tweede Kamer.⁶⁹

Los van het feit dat dit afwijkt van wat vooraf in de dienstverleningsovereenkomst is vastgelegd over archivering, is het onwenselijk om de eenheid van het formatiedossier op deze wijze te doorbreken en daarmee de verantwoordelijkheid voor dit dossier over twee partijen te verspreiden. De regierol die de Tweede Kamer sinds 2012 vervult heeft tot op heden geen consequenties gehad voor het gebruik dat de minister-president – die in recente kabinetsformaties ook steeds de rol van formateur had – het dossier dat gedurende het gehele formatieproces wordt opgebouwd door verkenner, informateurs en formateur onderbrengt bij het ministerie van Algemene Zaken. De Kamer ontvangt vervolgens een afschrift van het formatiedossier dat ter inzage wordt gelegd. Waar de commissie die de formatie van 2012 evalueerde dit nog omschreef als 'een praktische en voor de hand liggende handelwijze', komt de commissie die de formatie van 2021-2022 evalueerde tot het oordeel dat het vanuit de regierol van de Kamer juist voor de hand zou liggen om het zorgdragerschap over het formatiedossier bij de Kamer te beleggen.⁷⁰ Tegenover deze regierol van de Kamer staat de staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister-president voor de kabinetsformatie wanneer deze eenmaal succesvol is afgerond en heeft geresulteerd in een nieuw kabinet. Het is de minister-president die verantwoording aflegt over dit proces in het debat over de regeringsverklaring, waarin hij dan ook bevraagd kan worden op het onderliggende formatiedossier.

Naast een principiële invalshoek zijn er vooral praktische aspecten verbonden aan het zorgdragerschap. Dit betreft immers niet enkel de vraag wie de eigenaar is van het formatiedossier na afronding van de formatie, maar bovenal ook wie zorgdraagt voor de archivering tijdens de formatie en daarmee ook de samenstelling van het dossier bepaalt.⁷¹ Dit gaat onder meer om de registratie en selectie van inkomende stukken, het lakken van persoonsgegevens of vertrouwelijke informatie en het digitaal beschikbaar en doorzoekbaar maken van de gearchiveerde stukken.⁷² Deze werkzaamheden worden lopende de formatie onder verantwoordelijkheid van de verkenner en (in)formateur(s) door Bureau ondersteuning kabinetsformatie uitgevoerd; hier zijn dus geen medewerkers van de Kamerorganisatie bij betrokken. Het ligt binnen deze constellatie niet in de rede dat de Kamer wel het zorgdragerschap voor het formatiedossier zou overnemen zonder dat zij op enigerlei wijze betrokkenheid heeft bij de totstandkoming en samenstelling van

⁶⁹ Overeenkomst tot overbrenging van het deel van het archief van de formateur met betrekking tot de correspondentie van maatschappelijke organisaties aan de informateurs Dijkgraaf en Van Zwol aan de Tweede Kamer d.d. 11 juni 2024.

⁷⁰ P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Evaluatie van de kabinetsformatie 2012*, 9 december 2014, p. 67; C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 66.

⁷¹ De passage over de openbaarmaking van informatie uit de motie-Klaver/Sneller ziet niet op de samenstelling van het formatiedossier. Hiervoor geldt nog steeds de in 2012 aangenomen motie-Pechtold, die uitspreekt dat het 'wenselijk is dat de onderhandelende partijen voor aanvang van de informatie afspraken maken met de informateurs over de manier waarop zij gezamenlijk zorg zullen dragen voor openbaarheid van het «informatiedossier» na afronding van hun opdracht' (Kamerstuk 33 410, nr. 4).

⁷² Sinds de inwerkingtreding van de AVG worden brieven van burgers en organisaties niet langer actief openbaar gemaakt en wordt er ook geen openbare inventarisatielijst gepubliceerd (Antwoord van de Minister-President op vragen van het lid Sneller (D66) over het bericht «Documenten kabinetsformatie openbaar» op de website www.kabinetsformatie2021.nl, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 2021-2022, nr. 2436).

dit dossier. Het laten overnemen van de archiefvorming gedurende de formatie door de Kamerorganisatie acht het ministerie van Algemene Zaken op zijn beurt niet werkbaar.

Hoewel het zorgdragerschap over het formatiedossier en de tussentijdse informatievoorziening aan de Tweede Kamer zich van elkaar laten onderscheiden, blijken deze in de praktijk wel deels dezelfde werkzaamheden met zich mee te brengen, te weten het digitaliseren en anonimiseren van stukken die gedurende het formatieproces bij de (in)formateur(s) berusten. Als de Kamer bij volgende formaties vooraf duidelijk te kennen geeft op welke momenten zij welke informatie wenst te ontvangen, mag zij binnen de huidige verantwoordelijkheidsverdeling verwachten dat het ministerie van Algemene Zaken voorziet in voldoende capaciteit bij Bureau ondersteuning kabinetsformatie om ook onverkort en tijdig uitvoering te geven aan de verplichtingen die deze informatieafspraken met zich meebrengt.⁷³

⁷³ Uit de evaluatie van de formatie van 2017 blijkt dat er destijds vergelijkbare problemen van praktische aard ontstonden bij de overdracht van het afschrift van het formatiedossier aan de Tweede Kamer (P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2017*, 6 december 2018, p. 80).

8 Het formatiekwartier in B67

De formatie van 2023-2024 is de eerste formatie die plaatsvindt in de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer aan de Bezuidenhoutseweg 67 (B67). Dit gebouw is in zijn functionaliteiten en uitstraling onmiskenbaar van een andere aard dan het Binnenhof, waar de laatste drie formaties plaatshadden in de Stadhouderskamer en naastgelegen vertrekken. Toen de Tweede Kamer in september 2022 eenmaal was verhuisd naar B67 is voor enkele maanden het gebouwdeel Logement aan het Plein gebruikt om de destijds nog lopende formatieonderhandelingen af te ronden. De aanbieding van het eindverslag van informateurs Remkes en Koolmees en de toelichting op het hoofdlijnenakkoord door de fractievoorzitters op 15 december 2022 vonden al wel plaats in B67, in de Statenpassage.

De evaluatie van de formatie van 2017 bevatte al de aanbeveling 'tijdig na te denken over de voorzieningen voor de informateur (en de onderhandelaars) in de periode dat het Tweede Kamergebouw wegens een renovatie niet beschikbaar is als locatie'. Het is daarbij steeds als een gegeven beschouwd dat de formatie in het gebouw van de Tweede Kamer zou blijven plaatshebben, om ook in dat opzicht uit te stralen dat het om een proces gaat waarover de Tweede Kamer de regie voert. Toen de verkiezingen zich in 2023 eerder dan verwacht aandienden, heeft de Kamerorganisatie in afstemming met het ministerie van Algemene Zaken in enkele maanden het gebied rondom de Max van der Stoelzaal op de eerste etage van B67 ingericht als formatiekwartier. In dit kwartier zijn verschillende ruimten beschikbaar voor de onderhandelende partijen, verkenner en informateur(s) en is ook voorzien in kantoorruimte voor de ambtelijke ondersteuning. Voor de persconferenties door de verkenner en informateurs is de Wttewaall van Stoetwegenzaal op de begane grond van B67 in gebruik genomen. De parlementaire pers neemt plaats op de gang direct voor de ingang van het formatiekwartier.

Ondanks waardering voor alle inspanningen die onder grote tijdsdruk zijn verricht om een adequaat formatiekwartier in B67 op te leveren, spreken bijna alle gesprekspartners hun ongenoegen uit over de locatie en omgeving van het formatiekwartier. Voor wat betreft het formatiekwartier vormen de slechte klimaatbeheersing, het gebrek aan daglicht en de onmogelijkheid om de buitenlucht in te gaan de grootste bezwaren. De combinatie van deze factoren leidt tot een opgesloten beleving van het formatiekwartier. Enkele gesprekspartners noemen het een pluspunt dat het gemakkelijk is om vanuit het formatiekwartier snel voor overleg naar de fractiekamers te gaan of deel te nemen aan een Kamerdebat. Dit vermeende voordeel leidt volgens andere gesprekspartners juist tot een rommelig proces, doordat onderhandelaars geregeld in- en uitlopen tussen andere bezigheden door. De ambtenaren van Bureau ondersteuning kabinetsformatie beoordelen de beschikbare kantoorruimte in het formatiekwartier als niet optimaal.

De positionering van de pers bij het formatiekwartier is door veel gesprekspartners ronduit negatief ervaren, ook door de pers zelf. Doordat er voor de onderhandelende partijen, verkenner, (in)formateurs en ambtelijke ondersteuning maar één hoofdingang tot het formatiekwartier beschikbaar is, is het voor hen onvermijdelijk de pers vaak meerdere keren per dag te passeren, waarbij ze herhaaldelijk moeten laten weten geen

mededelingen te doen. De beschikbare ruimte voor de pers zelf is, gezien het aantal aanwezige journalisten, zeer beperkt. Bovendien leveren de beveiligde toegangspoorten van de Tweede Kamer als voortdurende achtergrond een slordig beeld op, dat afbreuk doet aan de uitstraling van het formatieproces.

Op basis van deze ervaringen adviseren veel gesprekspartners nadrukkelijk een alternatieve locatie te zoeken voor de volgende formatie.⁷⁴ Landgoed De Zwaluwenberg – waar ook deze formatie enkele keren voor een korte periode naar tevredenheid gebruik van is gemaakt – is onder meer vanwege de ligging in Hilversum geen aantrekkelijk alternatief om maandenlang in gebruik te nemen voor formatieonderhandelingen. Belangrijke criteria voor een alternatieve locatie zijn in ieder geval de ligging in Den Haag en de mogelijkheid de buitenlucht in te gaan, waarbij uiteraard ook gewaarborgd dient te zijn dat voldaan wordt aan alle beveiligingseisen.

Gelet op de brede onvrede over het formatiekwartier in B67 ligt het in de rede dat er een verkenning wordt gedaan naar een alternatieve optie in Den Haag. Zodra er zicht is op een alternatieve locatie die aan alle criteria en eisen voldoet, vraagt een definitieve keuze om besluitvorming op politiek niveau, bijvoorbeeld door het Presidium. Het buiten het Kamergebouw laten plaatsvinden van de formatieonderhandelingen zal immers tot gevolg hebben dat er ook in de beeldvorming meer afstand ontstaat tussen het formatieproces en de Tweede Kamer. Los daarvan is de haalbaarheid om een alternatieve locatie in gebruik te kunnen nemen ook afhankelijk van het moment waarop de volgende formatie zich zal aandienen. Aangezien nooit op voorhand met zekerheid te zeggen is wanneer dit zal zijn, is het raadzaam dat parallel aan de verkenning naar een alternatieve locatie nagedacht wordt over aanpassingen aan de inrichting van het formatiekwartier in B67 die tegemoetkomen aan de bezwaren die zijn geuit. Het daadwerkelijk realiseren van verbeteringen in de beleving en uitstraling van het formatiekwartier kan echter een grote verbouwing vergen.

Voor de volledigheid dient opgemerkt te worden dat B67 wel degelijk geschikt is als locatie voor belangrijke representatieve momenten in het formatieproces, zoals de aanbidding van het hoofdlijnenakkoord in december 2021 en ook de persconferenties van verkenner, informateurs en kandidaat-premier in de Wttewaall van Stoetwegenzaal tijdens deze formatie hebben laten zien. Mocht er bij de volgende kabinetsformatie een alternatieve locatie in gebruik genomen worden voor de onderhandelingen, verdient het dan ook de voorkeur dat deze 'rituele' overgangsmomenten in het formatieproces blijven plaatsvinden in B67. Dit is in het belang van de publieke zichtbaarheid van de Tweede Kamer in haar rol van regievoerder over het proces.

⁷⁴ Ook over de Stadhouderskamer op het Binnenhof zijn in het verleden wel klachten geuit, bijvoorbeeld over de klimaatbeheersing, maar deze waren niet van dien aard dat werd geadviseerd deze als hoofdlocatie voor de formatieonderhandelingen in te ruilen voor een alternatief. De verkenning naar een alternatieve locatie voor de formatieonderhandelingen moet dan ook nadrukkelijk enkel in relatie tot de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer worden gezien.

9 Overige onderwerpen

9.1 Uitvoering van de motie-Drost/Sneller

In het debat van 18 oktober 2023 dienden de leden Drost (ChristenUnie) en Sneller (D66) een motie in die uitsprak dat 'jongeren tijdens de formatie aan de formatietafel zullen worden uitgenodigd om met hen te spreken over de gevolgen van beleidsvoornemens voor de toekomstige generaties'.⁷⁵ De Kamer nam deze motie aan, waarbij VVD, PVV, BBB en het lid Omtzigt overigens tegenstemden. Op basis van de eindverslagen en openbare agenda's van de informateurs kan worden geconcludeerd dat deze motie niet is uitgevoerd, zoals ook is bevestigd in de gesprekken met de onderhandelende partijen en de informateurs.⁷⁶ Zij voeren daar verschillende redenen voor aan, onder meer dat het dan nodig zou zijn om naast jongeren ook andere groepen uit te nodigen, dat het aan politieke partijen zelf is om de verschillende maatschappelijke belangen zo breed mogelijk te vertegenwoordigen en dat het perspectief van jongeren niet in algemene zin maar per onderwerp aan bod zou moeten komen tijdens de formatie. Ook meer praktische overwegingen, zoals een gebrek aan beschikbare tijd, spelen een rol.

Het niet-uitvoeren van deze motie en de redenen die hiervoor worden aangevoerd, werpen in algemene zin de vraag op of de Kamer vooraf zou moeten uitspreken dat een bepaalde maatschappelijke groep of organisatie aan de formatietafel wordt uitgenodigd of dat afwegingen over het uitnodigingsbeleid moeten worden overgelaten aan de partijen die op dat moment onderhandelen. Mocht de Kamer er in de toekomst voor kiezen om opnieuw een motie met een dergelijke strekking in te dienen, wordt voor een succesvolle uitvoering in overweging gegeven deze in te dienen tijdens een debat waarin de Kamer een informateur aanwijst. Op die manier kan de motie worden toegesneden op de fase van het formatieproces die dan aan de orde is en is ook duidelijk welke informateur 'eigenaar' is van deze oproep van de Kamer.⁷⁷ Als ook dan een aangenomen motie niet wordt uitgevoerd, kan van de betreffende informateur ten minste verwacht worden dat hij dit in zijn eindverslag toelicht.

9.2 Rol van de Kamervoorzitter

Een van de constatering in de evaluatie van de kabinetsformatie van 2021-2022 was dat er veel onduidelijkheden bestaan over de rol van de Kamervoorzitter tijdens de formatie. De evaluatiecommissie deed dan ook de aanbeveling om in het debat over de kabinetsformatie helderheid te creëren over deze rol, waarbij zij op dit punt zelf een

⁷⁵ Kamerstuk 35 788, nr. 227.

⁷⁶ De enige verwijzing naar de motie is te lezen in het eindverslag van informateur Putters, die aanbeveelt om hier in de volgende fase uitvoering aan te geven (Kamerstuk 36471, nr. 33, p. 13). Die fase zou ook het meest voor de hand hebben gelegen, aangezien toen pas daadwerkelijk over beleidsvoornemens is onderhandeld.

⁷⁷ Zoals in 2021 het geval was met de vergelijkbare motie-Segers/Ploumen, die oproep in de volgende fase van het formatieproces met jongeren en jongerenorganisaties te spreken en waar informateur Hamer uitvoering aan heeft gegeven (Kamerstuk 35 788, nr. 29).

duidelijke richting aangaf: 'Naar de opvatting van de evaluatiecommissie is de rol van de voorzitter te omschrijven als procedureel en beperkt. De voorzitter is niet verantwoordelijk voor het nemen van inhoudelijke, politieke besluiten en evenmin voor het verloop van de formatie. De voorzitter heeft een ondersteunende/faciliterende functie, gericht op een ordelijke voorbereiding en ordelijk verloop van Kamerdebatten die in het teken van de formatie staan. Daarnaast heeft zij/hij een symbolische functie door in het openbaar de verschillende fases in de formatie te markeren, zoals het overhandigen van informateursopdrachten en het in ontvangst nemen van eindrapporten.'⁷⁸ Deze omschrijving is consistent met de beschrijving van de rol van de Kamervoorzitter in de twee eerdere evaluaties.

In het debat van 18 oktober 2023 zijn de rol en taken van de Kamervoorzitter niet aan de orde gesteld. In de brief over de verkenningsfase die toenmalig Voorzitter Bergkamp ter voorbereiding op het debat aan de Kamer stuurde, had zij zich in eigen bewoordingen al aangesloten bij de opvatting van de evaluatiecommissie: '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 voorgeschreven 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.'⁷⁹ Uit het gegeven dat er geen alternatieve opvattingen over de rol of taken van de Kamervoorzitter tijdens het debat naar voren zijn gebracht, mag afgeleid worden dat de door de evaluatiecommissie geformuleerde richting kennelijk afdoende helderheid heeft gecreëerd op dit punt.

Tijdens deze formatie is de rol van de Kamervoorzitter dan ook op deze wijze ingevuld.⁸⁰ Zoals beschreven in hoofdstuk 4 heeft de invoering van de termijnen bijgedragen aan meer structuur en voorspelbaarheid in het formatieproces, waardoor de Kamer tijdens deze formatie ook nauwelijks een beroep heeft gedaan op de Kamervoorzitter om te informeren naar de voortgang van de onderhandelingen, zoals tijdens formatie van 2021-2022 wel veelvuldig gebeurde. In het kader van het toezien op de uitvoering van de informatieafspraken uit de motie-Klaver/Sneller heeft de Kamervoorzitter er meermaals bij de oud-informateurs en formateur op aangedrongen de gevraagde stukken conform afspraak naar de Kamer te sturen.⁸¹ Ook voor de invulling van deze verantwoordelijkheid van de Voorzitter is het behulpzaam als de Kamer voorafgaand aan een formatie duidelijkheid geeft over dergelijke uitgangspunten.

Ten aanzien van het rechtstreeks doorgeleiden van informatieverzoeken aan de (in)formateur heeft Voorzitter Bosma in het begin van de formatie in reactie op een dergelijke verzoek van de leden Timmermans (GroenLinks-PvdA), Dassen (Vlt) en Ouwehand (PvdD) per e-mail aan alle fractievoorzitters uiteengezet welke route daarvoor het meest aangewezen is: 'De kabinetsformatie is een aangelegenheid die de gehele Tweede Kamer aangaat. Als er dringende vragen zijn aan de informateur dan biedt de

⁷⁸ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 26.

⁷⁹ Kamerstuk 35 788, nr. 222.

⁸⁰ De Voorzittersrol is door drie leden vervuld tijdens deze formatie: door Vera Bergkamp tot aan de beëdiging van de nieuwgekozen Tweede Kamer op 6 december, door Roelien Kamminga als tijdelijk Voorzitter tot aan de Voorzittersverkiezing op 16 december en vanaf dat moment door Martin Bosma.

⁸¹ Kamerstuk 36 471, nrs. 39 en 40.

Regeling van Werkzaamheden in de Plenaire Zaal een mogelijkheid om deze te stellen, zodat alle Leden van de Kamer hier op kunnen reflecteren. Ik hecht eraan dat het proces op een transparante wijze plaatsvindt. Het stenogram kan doorgeleid worden naar de informateur.⁸²

Via deze procedure heeft de Kamer verzoeken gedaan over een tussentijdse terugkoppeling door informateur Plasterk, over de onderliggende stukken bij het eindverslag van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol en over het beoogde tijdpad van formateur Van Zwol. Hoewel artikel 68 van de Grondwet, dat individuele Kamerleden het recht geeft inlichtingen te vragen aan het kabinet, niet van toepassing is in de verhouding tot de (in)formateur, is er geen Kamermeerderheid vereist voor het doorgeleiden van deze informatieverzoeken. Uit het oogpunt van transparantie over het proces en een gelijk speelveld verdient deze route de voorkeur boven het rechtstreeks door de Voorzitter aan de (in)formateur laten doorgeleiden van verzoeken.

9.3 Toelichting informateurs bij aanvang debat

De Tweede Kamer heeft zich in het debat van 18 oktober 2023 niet uitgesproken over de aanbeveling uit de evaluatie van de formatie van 2021-2022 om informateurs bij aanvang van het debat over hun eindverslag de gelegenheid te geven voor een inhoudelijke toelichting op hun verslag. Deze aanbeveling van de evaluatiecommissie volgde op de constatering dat alle informateurs tijdens deze kabinetsformatie eensgezind waren 'in hun grief dat het Kamerdebat na afloop van hun werkzaamheden helemaal niet ging over de inhoud van hun eindverslag'.⁸³

Uit de gesprekken blijkt verschillend te worden gedacht over de wenselijkheid en toegevoegde waarde van deze aanbeveling. Sommige gesprekspartners zien er een mogelijkheid in voor de informateurs om de toon van het debat te zetten, om een persoonlijke en inhoudelijke terugblik op hun werkzaamheden te geven of eventuele misvattingen over hun verslag te weerspreken. Andere gesprekspartners zijn van mening dat het om een onderling debat van de Tweede Kamer gaat, dat het de onderhandelende partijen zijn die verantwoording moeten nemen voor het verslag van de informateur en dat een goed verslag voor zichzelf dient te spreken. Het valt daarbij op dat drie van de vier informateurs aangeven geen behoefte te hebben om een dergelijke toelichting te geven.

9.4 Vergoeding informateurs

Reeds in de evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 is de aanbeveling gedaan dat de Tweede Kamer als opdrachtgever bij de kennismaking met een informateur de mogelijkheid van een vergoeding voor zijn werkzaamheden aanbiedt.⁸⁴ Deze aanbeveling

⁸² E-mail van Kamervoorzitter Bosma aan alle fractievoorzitters d.d. 18 januari 2024.

⁸³ C.C. van Baalen e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2021/22*, 21 februari 2023, p. 47-48.

⁸⁴ Kamerstuk 33 410, nr. 72, p. 66.

werd herhaald in de evaluatie van de kabinetsformatie van 2017.⁸⁵ In 2018 adviseerde ook de Staatscommissie Parlementair Stelsel in haar rapport dat het 'in de rede ligt dat ook eventuele informateurs [...] in aanmerking komen voor een dergelijke vergoeding.'⁸⁶ Hoewel er sinds 2012 op basis van een ambtelijke notitie een dergelijk aanbod kan worden gedaan, is hier in de praktijk nog nooit gebruik van gemaakt. De Tweede Kamer heeft zich nooit expliciet uitgesproken over de wenselijkheid van een dergelijke vergoeding. Uit de gesprekken blijkt ook dat hier verschillend over gedacht wordt: enkele gesprekspartners zien de taak van de informateur als een eervolle baan die mede omwille van het tijdelijke karakter 'om niet' zou moeten worden uitgevoerd voor de publieke zaak. Anderen vonden compensatie voor gedeelde inkomsten passend, omdat een vaste baan, onderneming, commissariaatwerkzaamheden of andere nevenwerkzaamheden vanwege onverenigbaarheid met het informateurschap tijdelijk worden neergelegd.

Vanwege deze uiteenlopende opvattingen en de gevolgen die dit in de beeldvorming kan hebben voor de informateur, zou het wenselijk zijn als de Kamer zich uitspreekt op dit punt. Daarmee wordt op een transparante manier duidelijk dat er een politieke keuze ten grondslag ligt aan het beschikbaar stellen van deze vergoeding en straalt dit niet enkel af op de eerste informateur die ervoor zou kiezen hier gebruik van te maken. Indien de Kamer besluit tot het aanbieden van een vergoeding, vraagt dit ook om een praktische uitwerking, bijvoorbeeld of dit aanbod ook voor verkenner en formateur geldt en op welke hoogte deze vergoeding wordt vastgesteld. Voor dat laatste doen de gesprekspartners verschillende suggesties, zoals aansluiten bij het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies, bij de hoogte van de schadeloosstelling van Kamerleden, bij de bezoldiging van staatsraden of het aanbieden van een onkostenvergoeding waarvan inkomstenderving een onderdeel vormt.

⁸⁵ P.P.T. Bovend'Eert e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2017*, 6 december 2018, p. 92.

⁸⁶ Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, 13 december 2018, p. 179.

Bijlagen

1 Artikel 11.1 en 11.2 Reglement van Orde

Artikel 11.1 Aanwijzing van kabinets(in)formateurs

1. De Kamer beraadslaagt na aanvang van een nieuwe zitting zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk na een week, over de verkiezingsuitslag. Het doel van de beraadslaging is een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan te wijzen en de door hen uit te voeren opdracht vast te stellen. Indien dat doel niet in de vergadering wordt bereikt, besluit de Kamer daarover zo spoedig mogelijk in een volgende vergadering.
2. De Kamer stelt bij de aanwijzing van de informateurs of formateurs een termijn vast, waarbinnen de uit te voeren opdracht moet zijn afgerond. De termijn kan niet worden verlengd.
3. Indien een informatieopdracht binnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, wordt afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.
4. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht binnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, teruggeven, of zij niet binnen die termijn hun opdracht hebben afgerond, formuleert de Kamer in beginsel binnen een week na de dag van teruggave onderscheidenlijk na de dag van het verstrijken van de termijn een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs of formateurs aan.
5. De aanwijzing van een informateur of formateur vindt plaats onder toepassing van de artikelen 8.25 tot en met 8.30.
6. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met vijfde lid is dan van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat de termijn, bedoeld in het tweede lid, ten hoogste drie weken kan bedragen.

Artikel 11.2 Inlichtingen over kabinetsformatie

De Kamer kan de informateurs en formateurs tijdens de uitvoering van en na afronding van hun opdracht uitnodigen om inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie.

2 Motie-Klaver/Sneller over invulling van het formatieproces

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de evaluatiecommissie kabinetsformatie 2021/2022 aanbevelingen doet om het formatieproces te verbeteren en de rol van de Tweede Kamer hierin te versterken, in het bijzonder ten aanzien van de verkenning;

overwegende dat het wenselijk is om het komende formatieproces snel en zorgvuldig te laten verlopen;

spreekt uit dat het formatieproces uit drie aparte fasen bestaat, die duidelijk van elkaar moeten worden gescheiden:

- de verkenningsfase, waarin op basis van getalsmatige mogelijkheden en een eerste inhoudelijke richting wordt verkend welke partijen met elkaar kunnen gaan informeren;
- de informatiefase;
- de formatiefase;

spreekt uit dat de grootste fractie het initiële voordrachtrecht voor de aanstelling van de verkenner heeft, met inachtneming van het advies van de evaluatiecommissie dat dit een persoon is met afstand tot de dagelijkse politiek en aanstelling plaatsvindt op basis van zo breed mogelijk draagvlak in de vergadering van lijsttrekkers dan wel beoogd fractievoorzitters;

spreekt uit dat in de opdracht aan de informateur heldere termijnen, bijvoorbeeld zes tot acht weken, worden vastgelegd over wanneer de Kamer wordt geïnformeerd en over de duur van de informatieopdracht, waarna een debat met de informateur in de Kamer volgt en de Kamer een nieuwe opdracht formuleert voor het vervolg van de informatie;

spreekt uit dat de Griffier verantwoordelijk is voor de inrichting van het bureau ondersteuning kabinetsformatie, waarbij het Ministerie van Algemene Zaken op detacheringsbasis aan de Tweede Kamer inhoudelijke ondersteuning voor het formatieproces levert;

spreekt voorts uit dat de informatie van maatschappelijke partijen en notities met inhoudelijke informatie vanuit ministeries die aan de (in)formerende partijen worden gestuurd en de geaccordeerde gespreksverslagen tezamen met het eindverslag van de verkenner/(in)formateur openbaar worden gemaakt en dat de overige gespreksverslagen en notities niet openbaar worden gemaakt,

en gaat over tot de orde van de dag.

Klaver
Sneller

3 Opvolging aanbevelingen eerdere evaluaties

Evaluatie 2012

Aanbeveling	Opvolging
1. De invulling van de eerste acht dagen gebeurt op basis van besluitvorming door een (zo groot mogelijke) meerderheid in de nieuw verkozen Tweede Kamer. De voorzitter van de Tweede Kamer heeft hierbij een initiërende en organiserende rol: deze inventariseert de wensen van de fractievoorzitters met betrekking tot het voorbereiden van het eerste Kamerdebat.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
2. Direct na de verkiezingen krijgen alle fracties op gelijke wijze de gelegenheid hun opvattingen over de invulling van deze periode van acht dagen en de richting van de kabinetsformatie kenbaar te maken, bij voorkeur in een bespreking van de fractievoorzitters onder voorzitterschap van de voorzitter van de Tweede Kamer.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
3. Het ligt in de rede om de grootste fractie het eerste voorstel te laten doen inzake de vraag hoe het Kamerdebat over de verkiezingen en de kabinetsformatie voor te bereiden.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd, waarbij er steeds voor gekozen is het debat te laten voorbereiden door een verkenner (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
4. Het verdient aanbeveling om direct na de verkiezingen een verkennende opdracht uit te (laten) voeren.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
5. Geen opname van bepalingen inzake de periode tot aan het eerste Kamerdebat in het RvOTK.	Er zijn geen bepalingen over de verkenningsfase in het Reglement van Orde opgenomen.
6. De nieuw benoemde voorzitter heeft aanstonds na de benoeming overleg met de fractievoorzitters over de kabinetsformatie.	Een dergelijk overleg heeft niet plaatsgevonden na de verkiezing van een nieuwe Kamervoorzitter in 2021 en 2023; in 2017 werd de zittende Kamervoorzitter herkozen.
7. Het ligt in de rede dat de voorzitter op grond van art. 139a RvOTK en in aansluiting op algemene taken en bevoegdheden (art. 6 RvOTK) een functie vervult als procesbegeleider bij de formatie.	Deze taakopvatting van de Kamervoorzitter is in de volgende formaties gehandhaafd (<i>zie hoofdstuk 9</i>).

8. Voorop moet daarbij staan dat de voorzitter werkzaamheden verricht ter voorbereiding van de vergaderingen van de Kamer. Niet de voorzitter beslist over de benoeming van een (in)formateur. Formeel besluit de Kamer. Materieel nemen de fractievoorzitters en fracties de betreffende politieke beslissingen.	Deze taakopvatting van de Kamervoorzitter is in de volgende formaties gehandhaafd (zie hoofdstuk 9).
9. De voorzitter treedt op namens de Kamer en informeert de Koning omtrent het verloop van de formatie, meer in het bijzonder omtrent de benoeming van (in)formateurs. De (in)formateurs informeren de Koning omtrent het verloop van de formatie en doen daarvan verslag aan de Kamer	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd. Het op gezette tijden informeren van de Koning maakt ook onderdeel uit van de opdrachtverlening aan de informateur(s), waarover met de Kamervoorzitter dient te worden overlegd.
10. De voorzitter is daarnaast vaste adviseur van de Koning en kan op verzoek van de Koning persoonlijk advies uitbrengen	Deze rol kan de Kamervoorzitter desgewenst vervullen.
11. Het is niet nodig art. 139a RvOTK te wijzigen met het oog op de taken van de voorzitter bij de kabinetsformatie.	Er zijn geen bepalingen in het Reglement van Orde opgenomen over de taken van de Kamervoorzitter bij de kabinetsformatie.
12. Aan (de toepassing van) art. 139a RvOTK zijn geen constitutionele bezwaren verbonden, in die zin dat noch het geschreven, noch het ongeschreven constitutionele recht zich ertegen verzet dat de Tweede Kamer op grond van art. 139a RvOTK (in)formateurs benoemt en daarmee afwijkt van de vroegere formatiepraktijk, waarin de Koning de bevoegdheid uitoefende.	De aanwijzing van informateurs door de Tweede Kamer is in de volgende formaties gecontinueerd.

13. De positie van de Koning in de regering en als staatshoofd brengt met zich mee dat informateurs en formateurs de Koning tijdens de (in)formatie regelmatig, op gezette tijden, informeren omtrent het verloop van de formatie. De Tweede Kamer besluit hiertoe bij het verlenen van de opdracht aan (in)formateurs. Het uitbrengen van een eindverslag aan de Koning is wenselijk. De informateurs en formateurs brengen tevens verslag uit aan de Kamer.	Zie de opvolging van aanbeveling 9.
14. De voorzitter informeert de Koning omtrent de benoeming van de (in)formateurs door de Kamer.	Zie de opvolging van aanbeveling 9.
15. Een «terugvaloptie» waarbij de Koning opnieuw (in)formateurs benoemt in plaats van de Kamer wordt niet uitgesloten door art. 139a RvOTK. Het is aan de fractievoorzitters en fracties om zo veel mogelijk te vermijden dat een politieke impasse ontstaat in de formatie waardoor de Koning in de positie gebracht wordt om zo’n impasse te doorbreken. Vooropstaat dat de fractievoorzitters en fracties zelf de verantwoordelijkheid nemen voor de vorming van een kabinet.	Op deze terugvaloptie is in de volgende formaties geen beroep gedaan. In het debat over de kabinetsformatie op 18 oktober 2023 is een voorstel om de Koning een rol te geven in de verkenningsfase door een Kamermeerderheid verworpen (zie <i>hoofdstuk 2</i>).
16. De procedure van aanwijzing/benoeming van (in)formateurs verdient enige aanpassing. De Kamer kan, zoals in 2012 geschiedde, bij motie het advies van een voorafgaande verkenner of van (in)formateurs overnemen, maar het ligt in de rede dat de Kamer dan tevens een besluit neemt tot aanwijzing/benoeming van (in)formateurs en tot vaststelling van een opdracht. Art. 139a RvOTK kan in dit verband worden aangevuld met een vijfde lid waarin is vastgelegd dat de art. 69–73 RvOTK (stemmen over zaken) hierbij toepassing vinden.	Artikel 139a van het Reglement van Orde is aangevuld met een lid over de aanwijzing van de informateur conform de artikelen die zien op stemmingen over zaken (Kamerstuk 34 178).

17. Bij de kabinetsformatie 2012 werd voorafgaande aan het Kamerdebat tussen de Kamerfracties van een parlementaire meerderheid overeenstemming bereikt over de benoeming van de (in)formateurs en de vaststelling van een opdracht. Met het oog op een voorspoedige besluitvorming in de Kamer verdient deze werkwijze de voorkeur boven een benadering waarbij de Kamer tijdens de beraadslaging alsnog tot een voorstel moet zien te komen.	Ook in de volgende formaties is voorafgaand aan het debat overeenstemming bereikt over de aan te wijzen informateur(s) (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
18. Art. 139a RvOTK heeft niet geleid tot een verandering van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het resultaat van de formatie. De Minister-President (art. 48 Gw) en de ministers zijn verantwoordelijk voor de aanvaarding van hun benoeming. De ministeriële verantwoordelijkheid voor het handelen van de Koning vervalt wanneer de Kamer in plaats van de Koning (in)formateurs benoemt.	Deze staatsrechtelijke uitgangspunten zijn ongewijzigd gebleven.
19. Art. 139a RvOTK noemt enige termijnen, die overigens niet dwingend zijn. Het verdient geen aanbeveling «fatale» termijnen op te nemen in art. 139a RvOTK.	In 2023 is het stellen van een termijn voor opdrachten van (in)formateur(s) in het Reglement van Orde opgenomen, maar dit betreft geen fatale termijnen (<i>zie hoofdstuk 5</i>).
20. Het ligt voor de hand, gelet op de werking van de vertrouwensregel en de verdeling van bevoegdheden tussen de Kamers bij de vaststelling van wetten, om tijdens de kabinetsformatie bij de vorming van een regeringscoalitie mede rekening te houden met de omstandigheid dat meerderheidssteun in de Eerste Kamer tijdens de kabinetsperiode nodig is voor de totstandkoming van wetgeving en de uitvoering van regeringsbeleid.	Zowel in 2021 als 2024 beschikte de aantredende regeringscoalitie niet over een meerderheid in de Eerste Kamer.
21. Het is in het Nederlandse tweekamerstelsel, waarin het staatsrechtelijke en politieke primaat toekomt aan de Tweede Kamer, niet wenselijk de Eerste Kamerfracties en hun voorzitters te betrekken bij de formatiebesprekingen van (in)formateurs.	Eerste Kamerfracties en hun voorzitters zijn in volgende kabinetsformaties niet betrokken bij de formatiebesprekingen. Wel is de Eerste Kamervoorzitter in 2012, 2017 en 2021 ontvangen door de verkenners en in 2024 door de formateur (<i>zie hoofdstuk 4</i>).

22. Vasthouden aan de tot dusver gecreëerde openbare elementen: openbaarmaking van de door de fractievoorzitters uitgebrachte adviezen en van de eindverslagen van de verkenner en de (in)formateur(s); publieke debatten over de verkiezingsuitslag en de genoemde verslagen.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd.
23. Het verdient aanbeveling dat de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer bij de kennismaking met de informateur de mogelijkheid van een vergoeding aan de informateur aanbiedt.	De Tweede Kamer heeft zich over de wenselijkheid van een vergoeding niet uitgesproken (<i>zie hoofdstuk 9</i>).
24. De in 2012 gevolgde handelwijze waarbij (afschrift van) het formatiedossier zowel bij de Tweede Kamer als op het departement van Algemene Zaken kwam te berusten, verdient navolging.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 7</i>).
25. Op de (in)formateur rust de verplichting tenminste bij zijn eindverslag alle documenten openbaar te maken, die relevant zijn voor de beoordeling van dat verslag.	De in 2023 aangenomen motie-Klaver/Sneller geeft een nadere invulling van welke documenten openbaar gemaakt dienen te worden (<i>zie hoofdstuk 7</i>).
26. Bij aanvang van de onderhandelingen zouden de betrokken partijen ook afspraken moeten maken over de bestemming van het dossier in het geval van een mislukking van de informatiepoging. De aldus gemaakte afspraken zouden moeten worden meegedeeld aan de Tweede Kamer.	Dergelijke afspraken zijn niet gemaakt. Dit vraagstuk is ook relevant in het licht van de motie-Klaver/Sneller (<i>zie hoofdstuk 7</i>).
27. De commissie meent dat de transitiemomenten aan het einde van de kabinetsformatie, wanneer de eindverslagen van de informateur(s) en de formateur worden uitgebracht aan de (voorzitter van de) Tweede Kamer, meer aandacht verdienen. Ook op deze momenten moeten de verschillende rollen van de betrokkenen voor het publiek duidelijk worden. Bovendien dienen deze rituelen met gepaste zorgvuldigheid ter hand genomen te worden, zonder druk van de (politieke) agenda.	De transitiemomenten in het formatieproces voor en na de Kamerdebatten vinden plaats in de openbaarheid en in aanwezigheid van de Kamervoorzitter als vertegenwoordiger van de regierol van de Tweede Kamer.

28. De commissie geeft de Kamer in overweging om een extra lid op te nemen dat betrekking heeft op de aanwijzing van de (in)formateur(s), waarin is uitgelegd dat de art. 69–73 RvOTK (stemmen over zaken) toepassing vindt op de aanwijzing van de (in)formateur(s) en de vaststelling van hun opdracht.	Zie de opvolging van aanbeveling 16.
29. Redactionele uniformering van het eerste met het tweede en derde lid van het artikel: aanwijzen in plaats van benoemen van (in)formateurs.	Deze redactionele aanpassing is in het Reglement van Orde verwerkt (Kamerstuk 34 178).
30. Het artikel 139b in overeenstemming brengen met de praktijk.	In het Reglement van Orde is verduidelijkt dat de Tweede Kamer (in)formateurs ook tijdens de uitvoering van hun opdracht kan uitnodigen om over het verloop van die opdracht inlichtingen te verschaffen (Kamerstuk 34 178).

Evaluatie 2017

Aanbeveling	Opvolging
1. De in 2012 en 2017 gevolgde werkwijze – de dag na de verkiezingen wijzen de voorzitters van de nieuwe fracties in een vertrouwelijk overleg onder leiding van de Tweede Kamervoorzitter op voordracht van de voorzitter van de grootste fractie een verkenner aan, die voor het Kamerdebat volgens 139a van het Reglement van Orde een voorstel doet – is voor herhaling vatbaar.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
2. Het is zinvol dat de voorzitter van de Tweede Kamer bij aanvang van het overleg tussen de fractievoorzitters de dag na de verkiezingen kort de formatieprocedure uiteenzet, zoals ook in 2017 is gebeurd.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd.
3. Het verdient aanbeveling dat de door de fractievoorzitters aan de verkenner uitgebrachte adviezen direct gepubliceerd worden door de Tweede Kamer en/of het Bureau Woordvoering Kabinetsformatie.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
4. Debatten op grond van artikel 139a hebben een waardevolle functie om een fase in de kabinetsformatie af te sluiten en in dat debat een nieuwe (in)formateur aan te wijzen. Deze fasering verdient navolging bij volgende kabinetsformaties.	Deze fasering is in de volgende formaties gecontinueerd.
5. De werkwijze dat een scheidend verkenner of informateur in zijn of haar eindverslag een opvolger als (in)formateur vermeldt is op zichzelf werkbaar, maar in de geest van artikel 139a is meer transparantie mogelijk als daarbij consequent duidelijk wordt gemaakt welke fracties die kandidaat steunen.	Deze werkwijze is in de volgende formaties niet consequent gevolgd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
6. Waar artikel 139a specifiek spreekt van de aanwijzing van een of meer (in)formateur(s) verdient het aanbeveling de betreffende naam of namen in de Kamermotie waarin deze(n) wordt/worden aangewezen op te nemen en niet slechts te verwijzen naar het verslag van de verkenner of informateur.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd.

7. Waar artikel 139a specifiek spreekt van de aanwijzing van 'de door hen uit te voeren opdracht' verdient het aanbeveling ook deze in de motie op te nemen en niet slechts te verwijzen naar het verslag van de verkenner of informateur.	De opdracht voor de informateur(s) is in volgende formaties niet consequent in moties opgenomen.
8. Het is te overwegen om bij volgende kabinetsformaties in de moties betreffende de aanwijzing van de (in)formateur(s) op te nemen dat de voorzitter van de Tweede Kamer en de Koning 'met een zekere regelmaat' worden geïnformeerd over de voortgang.	Het op gezette tijden informeren van de Koning is opgenomen in de opdrachtverlening aan de (in)formateur(s), waarover met de Kamervoorzitter dient te worden overlegd. Voorts is in de opdracht opgenomen dat door de (in)formateur(s) eerst met de Kamervoorzitter wordt overlegd als er openbare mededelingen worden gedaan.
9. Praktische werkafspraken tussen Kamervoorzitter en informateur zijn nuttig. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om hiervan (tijdelijk) af te wijken; dan is voorafgaand overleg tussen (in)formateur(s) en de voorzitter van de Tweede Kamer wenselijk.	De opdrachtverlening van de Kamervoorzitter aan de (in)formateur(s) bevat op een aantal onderdelen praktische werkafspraken.
10. De bestaande vaste praktijk, waarin de Kamer volgens artikel 139b van het Reglement van Orde een informateur na het uitbrengen van zijn eindverslag uitnodigt om inlichtingen te verstrekken, verdient voortzetting. De informateur heeft daarbij een beperkte rol, in die zin dat hij of zij zich beperkt tot het beantwoorden van procedurele vragen omtrent het verloop van de werkzaamheden. Het Kamerdebat volgens artikel 139b heeft overigens vooral ten doel de Kamerleden in de gelegenheid te stellen onderling van gedachten te wisselen over het verloop van de kabinetsformatie.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd.
11. Het verdient aanbeveling spreektijdbeperking aan te houden bij een Kamerdebat volgens artikel 139b van het Reglement van Orde.	Op grond van de algemene bepaling in het Reglement van Orde over spreektijdbeperking wordt bij debatten over de formatie een maximumsprekktijd per fractie gehanteerd.

12. Het verdient aanbeveling om tijdens de kabinetsformatie zoveel mogelijk af te zien van de mogelijkheid dat tussentijds een Kamerdebat volgens artikel 139b plaatsvindt met toepassing van artikel 54a van het Reglement van Orde (dertigledendebat).	Er zijn tot op heden nog geen dertigledendebatten gevoerd over de formatie. De invoering van termijnen heeft geleid tot een afname van de aanvragen voor tussentijdse debatten (<i>zie hoofdstuk 5</i>).
13. Het is niet wenselijk dat een Kamerdebat met de formateur aan het einde van een kabinetsformatie over de keuze van kandidaat-bewindslieden plaatsvindt. Zo'n Kamerdebat is niet passend in de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen.	Het eindverslag van de formateur is steeds geagendeerd voor het debat over de regeringsverklaring met de minister-president.
14. De bij de kabinetsformaties van 2012 en 2017 ontwikkelde gedragslijn ten aanzien van de taken van de voorzitter kan bij een volgende kabinetsformatie worden aangehouden. Dit betekent dat de voorzitter een beperkte taakstelling heeft als procesbegeleider en geen verantwoordelijkheid draagt voor inhoudelijke, politieke beslissingen tijdens de kabinetsformatie.	Deze taakopvatting van de Kamervoorzitter is in de volgende formaties gehandhaafd (<i>zie hoofdstuk 9</i>).
15. De voorzitter is belast met het ter beschikking stellen van ambtelijke ondersteuning en materiële voorzieningen aan de verkenner, de (in)formateurs en de onderhandelaars tijdens de kabinetsformatie.	Hierin wordt deels voorzien door detachering van ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken en deels door de Tweede Kamerorganisatie zelf. De Griffier is verantwoordelijk voor de dienstverleningsovereenkomst waarin de taakverdeling wordt vastgelegd (<i>zie hoofdstuk 6</i>).
16. De voorzitter neemt het initiatief voor een overleg van (beoogd) fractievoorzitters de dag na de Tweede Kamerverkiezingen ter voorbereiding van het Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
17. De voorbereiding van de daaropvolgende Kamerdebatten ter aanwijzing van (in)formateurs ligt in handen van de voorzitter, die daartoe overleg voert met de fractievoorzitters.	De voorbereiding van deze debatten behoort tot de taakopvatting van de Kamervoorzitter, waarbij overleg met de fractievoorzitters in de praktijk niet altijd nodig is.

18. De voorzitter informeert de Koning omtrent de besluiten van de Tweede Kamer betreffende de kabinetsformatie.	Zowel de Kamervoorzitter als de (in)formateur(s) houden de Koning op gezette tijden op de hoogte van de stand van zaken van de formatie.
19. De voorzitter maakt eenduidige afspraken met de verkenner en de (in)formateurs omtrent het vooraf inlichten van de voorzitter over openbare mededelingen, het uitbrengen van eindverslagen (en tussenrapporten) aan de Kamer via de voorzitter, en het vooraf inlichten van de voorzitter over het informeren van de Koning.	Zie de opvolging van aanbeveling 9.
20. Verkenner en (in)formateurs informeren de voorzitter in de uitoefening van de taken als procesbegeleider over het verloop van hun werkzaamheden, met name voor zover van belang voor de voorbereiding van een Kamerdebat volgens artikel 139a van het Reglement van Orde.	Deze werkwijze is in de volgende formaties gecontinueerd.
21. De positie van de Koning in de regering en als staatshoofd brengt met zich mee dat de Koning op de hoogte gesteld wordt omtrent het verloop van de kabinetsformatie. Bij de kabinetsformatie van 2017 is op het punt van het informeren van de Koning een werkwijze ontwikkeld die bij volgende kabinetsformaties op vergelijkbare wijze toepassing kan vinden.	Zie de opvolging van aanbevelingen 8 en 18.
22. Bij deze werkwijze informeert de Tweede Kamervoorzitter de Koning regelmatig over de besluiten van de Kamer met betrekking tot de kabinetsformatie.	Zie de opvolging van aanbevelingen 8 en 18.
23. Bij deze werkwijze informeren de informateurs en de formateur de Koning op gezette tijden omtrent de voortgang van hun werkzaamheden. Aan het einde van hun opdracht informeren zij de Koning omtrent het eindverslag dat zij aan de Kamer hebben uitgebracht.	Zie de opvolging van aanbevelingen 8 en 18.

24. Het verdient aanbeveling dat de ministers één gedragslijn volgen bij het verstrekken van inlichtingen aan de informateurs en de onderhandelaars. Voorafgaande aan de kabinetsformatie kunnen de ministers in de ministerraad deze vaste gedragslijn afspreken. Volgens deze kan de informatie, opgevraagd door informateurs, via de minister worden verstrekt. Daarnaast kunnen ambtenaren, nadat de minister hun hiervoor toestemming heeft verleend aan het begin van de kabinetsformatie, rechtstreeks aan de onderhandelaars inlichtingen verstrekken, waarbij zij dan deze informatie tevens aan de minister ter kennis brengen.	Voor zover de ministerraad een vaste gedragslijn zou hebben afgesproken voor het verstrekken van inlichtingen aan de informateurs en onderhandelaars, is de Tweede Kamer hier niet van op de hoogte gesteld.
25. Het is raadzaam om de overdracht van het formatiedossier aan de Tweede Kamer gedurende de kabinetsformatie zodanig voor te bereiden dat de Kamer zo snel mogelijk na het moment van de formele overdracht door de formateur met het oog op het debat over de regeringsverklaring kan beschikken over een volledig, openbaar en digitaal doorzoekbaar formatiedossier.	In 2022 ontving de Tweede Kamer het afschrift van het formatiedossier een kleine week voor het debat over de regeringsverklaring, in 2024 slechts één dag voor het debat.
26. Het is wenselijk in de manier waarop het formatiedossier wordt gepresenteerd een duidelijk onderscheid in categorieën aan te brengen: relevante stukken die tijdens de kabinetsformatie op tafel gelegen hebben en brieven, nota's en adviezen aan de informateur. De correspondentie tussen Kamervoorzitter, informateur en fractievoorzitters hoort niet in het formatiedossier maar in de Kamerstukken.	Het formatiedossier is onderverdeeld in een aantal categorieën. Ook de openbare Kamerstukken – eindverslagen, opdrachtverlening en correspondentie met de Kamervoorzitter – zijn opgenomen in het formatiedossier.
27. Het ligt voor de hand dat de stukken die de informateur namens de onderhandelaars opvraagt bij ministeries en adviseurs onderdeel blijven uitmaken van het formatiedossier.	Deze werkwijze is aanscherpt doordat de motie-Klaver/Sneller uitspreekt dat de bij ministeries uitgevraagde informatie ook openbaar gemaakt wordt met het eindverslag van de (in)formateur(s) (zie <i>hoofdstuk 7</i>).

28. Het is raadzaam de gedragslijn ten aanzien van openbaarmaking van de stukken die het Bureau Kabinetsformatie namens onderhandelaars rechtstreeks – dus buiten de informateur om – opvraagt bij de ministeries, bij een volgende kabinetsformatie aan te passen. Dat kan door te werken met een openbaarheidstoets per stuk dat ter tafel komt. De jurisprudentie van de Raad van State ten aanzien van de openbaarmaking van formatiestukken (uit 2004) kan daarbij als leidraad dienen. Tot zo'n andere werkwijze besluiten de onderhandelende partijen voorafgaand aan coalitieonderhandelingen.	Er is geen openbaarheidstoets ontwikkeld voor stukken die tijdens de kabinetsformatie ter tafel komen.
29. De wijze waarop transitiemomenten (overhandiging van opdrachten en eindverslagen) door de Tweede Kamer zijn vormgegeven, verdient navolging bij volgende kabinetsformaties.	De vormgeving van deze openbare transitiemomenten in aanwezigheid van de Kamervoorzitter is in de volgende formaties gecontinueerd.
30. De kabinetsformatie voltrekt zich in beginsel in het gebouw van de Tweede Kamer. Er kunnen niettemin goede redenen zijn om hiervan (tijdelijk) af te wijken; dan is voorafgaand overleg tussen (in)formateur(s) en de voorzitter van de Tweede Kamer wenselijk.	Het gebouw van de Tweede Kamer is in de volgende formaties de hoofdlocatie geweest voor de onderhandelingen, waarbij tijdelijk ook gebruik is gemaakt van andere locaties (bijvoorbeeld De Zwaluwenberg en het Johan de Witthuis).
31. Het ligt voor de hand om ook bij volgende kabinetsformaties de inhoudelijke ondersteuning van de verkenner(s) en de (in)formateur(s) te laten verzorgen door aan de Tweede Kamer gedetacheerde raadgevers van het ministerie van Algemene Zaken.	Deze werkwijze is in volgende formaties gecontinueerd (<i>zie hoofdstuk 6</i>).
32. De Kamer doet er goed aan tijdig na te denken over de voorzieningen voor de informateur (en de onderhandelaars) in de periode dat het Tweede Kamergebouw wegens een renovatie niet beschikbaar is als locatie.	Er is in de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer voorzien in een formatiekwartier (<i>zie hoofdstuk 8</i>).

33. Als wordt vastgehouden aan de Stadhouderskamer als vaste vergaderlocatie na de renovatie van het Kamergebouw, dan is het raadzaam tijdens deze renovatie iets te doen aan de gebleken gebreken van die ruimte, met name de klimaatbeheersing.	Dit maakt onderdeel uit van het renovatieproject.
34. Het is wenselijk dat het publiek de openbare informatie betreffende de voortgang van de kabinetsformatie kan raadplegen via één website. Het ligt voor de hand dat deze informatie in ieder geval (ook) raadpleegbaar is via de website van de Tweede Kamer.	De informatie over de voortgang van de kabinetsformatie is te vinden op www.kabinetsformatie20xx.nl . De website van de Tweede Kamer bevat alle informatie die vanuit de regierol van de Tweede Kamer relevant is.

Evaluatie 2021-2022

Aanbeveling	Opvolging
1. Voer ruim vóór de volgende verkiezingen, dus los van de hectiek van verkiezingscampagnes, een debat over de betekenis van het voeren van regie over de kabinetsformatie.	Dit debat is op 18 oktober 2023 gevoerd (<i>zie hoofdstuk 2</i>).
2. Houd de verkennende fase 'klein'.	De beoogde beperkte invulling van de verkenningfase is naar het oordeel van de meeste betrokkenen geslaagd (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
3. Introduceer deadlines in de formatieprocedure: verbind termijnen aan de opdrachten van informateurs. Neem in art. 11.1 van het Reglement van Orde op dat aan informatieopdrachten een termijn verbonden is waarbinnen de opdracht moet worden afgerond.	In artikel 11.1 van het Reglement van Orde is opgenomen dat de opdracht aan (in)formateur(s) een termijn moet bevatten (<i>zie hoofdstuk 5</i>).
4. Neem een of twee dagen rust alvorens de formatie te starten.	Er is één dag rust genomen voordat de bijeenkomst met de gekozen lijsttrekkers plaatsvond (<i>zie hoofdstuk 2</i>).
5. Vermeld in het eindverslag van de informateur de naam/namen van de volgende informateur(s).	De Tweede Kamer heeft zich niet over deze aanbeveling uitgesproken. Tijdens deze formatie is enkel de naam van formateur Van Zwol vermeld in het eindverslag van informateurs Dijkgraaf en Van Zwol (<i>zie hoofdstuk 4</i>).
6. De Kamer geeft bij aanvang van het debat over het eindverslag van de informateur(s) deze(n) de gelegenheid voor een toelichting op het eindverslag.	De Tweede Kamer heeft zich niet over deze aanbeveling uitgesproken (<i>zie hoofdstuk 9</i>).
7. De compartimentering ten aanzien van de formatiestukken wordt gehandhaafd.	Deze werkwijze is gehandhaafd.
8. De vertrouwelijkheid tijdens de formatiegesprekken wordt consequent in acht genomen.	De Tweede Kamer heeft zich gehouden aan de bepaling uit de motie-Klaver/Sneller over welke stukken openbaar dienen te worden en welke stukken vertrouwelijk blijven (<i>zie hoofdstuk 7</i>).

9. De Koning wordt tijdens de formatie met een zekere regelmaat geïnformeerd over de voortgang.	Tijdens deze formatie is de Koning met regelmaat door de Kamervoorzitter geïnformeerd over de stand van zaken. Alle informateurs zijn door de Koning ontvangen op Paleis Noordeinde of Paleis Huis ten Bosch. Na aanbieding van hun eindverslagen aan de Kamervoorzitter hebben de informateurs en de formateur de Koning steeds geïnformeerd over hun werkzaamheden (zie de nieuwsberichten op www.kabinetsformatie2023.nl).
10. Het zorgdragerschap van het formatiedossier behoort te berusten bij de Tweede Kamer.	Ook tijdens deze formatie is het zorgdragerschap van het formatiedossier bij het ministerie van Algemene Zaken belegd, waarbij gedurende de formatie een deel daarvan is overgedragen aan de Tweede Kamer (zie <i>hoofdstuk 7</i>).
11. Geen hoorzittingen met kandidaat-bewindspersonen.	De Tweede Kamer heeft op 24 oktober 2023 de motie-Sneller aangenomen over het organiseren van een openbare hoorzitting met kandidaat-bewindspersonen. In de periode van 20 tot en met 26 juni 2024 hebben de vaste Kamercommissies met alle kandidaat-bewindspersonen (behoudens de kandidaat minister-president) een hoorzitting gehouden. Met het aannemen van de motie-Diederik van Dijk c.s. heeft de Kamer uitgesproken dat de hoorzittingen in deze vorm niet gecontinueerd worden.

4 Gespreksverslagen

Verantwoording

Gezien de aard en opzet van deze evaluatie en de wens om de doorlooptijd beperkt te houden, is ervoor gekozen om gesprekken te voeren met een kleiner aantal betrokkenen dan gebruikelijk was bij de eerdere evaluaties. De onderwerpen uit de motie-Klaver/Sneller waren leidend in deze gesprekken, waarbij alle gesprekspartners ook de ruimte is geboden om inbreng over andere aspecten te geven. Van de gesprekken is een beknopt verslag opgesteld, dat ter accordering aan de gesprekspartners is voorgelegd. Uit het oogpunt van transparantie worden deze gespreksverslagen bij de evaluatie gepubliceerd.

Aan de fractievoorzitters van de vier onderhandelende partijen is een uitnodiging voor een gesprek gedaan, waarbij is aangegeven dat zij zich ook kunnen laten vertegenwoordigen en/of vergezellen door iemand anders. De fractievoorzitter van de PVV liet weten dat hij noch iemand anders van de PVV zou deelnemen aan een gesprek. Het gesprek met de fractievoorzitter van de VVD is op 15 november aangevangen en voortgezet op 2 december. Aan alle andere fractievoorzitters is het aanbod voor een gesprek gedaan. De fractievoorzitters van GroenLinks-PvdA, ChristenUnie en Volt hebben van dit aanbod gebruikgemaakt. Daarnaast zijn de verkenner, informateurs, formateur, een ambtelijke vertegenwoordiging van het ministerie van Algemene Zaken/Bureau ondersteuning kabinetsformatie en de voorzitter van de Parlementaire Persvereniging voor een gesprek uitgenodigd.

Overzicht gesprekken

21 oktober 2024	Ronald Plasterk, verkenner en informateur
21 oktober 2024	Elbert Dijkgraaf, informateur, en Richard van Zwol, informateur en formateur
21 oktober 2024	Laurens Dassen, fractievoorzitter Volt
30 oktober 2024	Avinash Bhikhie, voorzitter Parlementaire Persvereniging
7 november 2024	Mirjam Bikker, fractievoorzitter ChristenUnie
11 november 2024	Caroline van der Plas, fractievoorzitter BBB, en Henk Vermeer, BBB
14 november 2024	Pieter Omtzigt, fractievoorzitter NSC
15 november 2024	Kim Putters, informateur
15 november 2024	Dilan Yeşilgöz-Zegerius, fractievoorzitter VVD
18 november 2024	Gert-Jan Buitendijk, secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken, en Karin van Boetzelaer, raadadviseur ministerie van Algemene Zaken en secretaris Bureau ondersteuning kabinetsformatie
19 november 2024	Frans Timmermans, fractievoorzitter GroenLinks-PvdA
2 december 2024	Dilan Yeşilgöz-Zegerius, fractievoorzitter VVD (vervolg)

Gespreksverslag Dilan Yeşilgöz-Zegerius, fractievoorzitter VVD

Mevrouw Yeşilgöz is van oordeel dat het tijdens deze kabinetsformatie redelijk snel duidelijk is geworden welke combinatie als eerste aan de onderhandelingstafel zou plaatsnemen en welke onderwerpen de basis vormden voor deze onderhandelingen. Daarmee is de verkenningsfase klein gebleven en dus op de beoogde wijze ingevuld door de heer Plasterk. In principe vindt mevrouw Yeşilgöz dat ook een senator voldoende afstand tot de dagelijkse politiek kan hebben en dus voldoet aan het profiel voor de verkenner zoals verwoord in de motie-Klaver/Sneller, maar doordat de heer Van Strien zijn opdracht voortijdig teruggaf vindt zij het moeilijk te zeggen of het in dit specifieke geval een belemmering voor het proces zou zijn geweest.

Het voordragen van een informateur was volgens mevrouw Yeşilgöz steeds een ingewikkeld proces, waarbij de naam pas op het laatste moment naar buiten kwam. Hoewel ze aangeeft dat het meer rust en kalmte uitstraalt als de naam al in het verslag van de verkenner of vorige informateur wordt genoemd, is in de praktijk het proces ook niet geschaad doordat er pas op laat moment een naam bekend werd. De fractievoorzitter van de grootste partij heeft de voordracht ook steeds gesondeerd bij de andere onderhandelende partijen.

Mevrouw Yeşilgöz constateert dat het in de context van deze formatie goed was dat er met termijnen gewerkt werd omdat dit onderhandelaars dwong om knopen door te hakken, maar ze is van mening dat het eigenlijk niet nodig zou moeten zijn om dit op deze manier af te dwingen. Het leidde volgens haar ook tot een ritme waarin er weinig spanning op het proces stond in de eerste weken van de onderhandelingen en er pas besluiten werden genomen als de deadline naderde. Ze vraagt zich af of deze wijze van onderhandelen de kwaliteit van de besluitvorming ten goede is gekomen. Ten aanzien van de reglementering van de termijnen is het wat mevrouw Yeşilgöz betreft goed dat er geen maximumtermijn is vastgelegd maar dat er flexibiliteit bestaat om per fase een termijn te kiezen die passend is bij het karakter daarvan.

Dat informateurs zichzelf als ontslagen beschouwden na het verstrijken van de termijn vindt mevrouw Yeşilgöz een interessante taakopvatting, bijvoorbeeld gezien de rol die ze nog vervullen in het debat over hun verslag. Bovendien is de termijn bedoeld voor de onderhandelende partijen en niet voor de informateur. Het lijkt haar daarom logisch dat een informateur in functie is tot en met het debat over het eindverslag, waarna stilzwijgend decharge wordt verleend. Het kan volgens haar ook helpen als de informateur bij aanvang van dit debat een korte toelichting geeft: voordat de fracties aan het woord komen, kan de informateur dan met enige distantie een helder beeld van het verslag geven. Mevrouw Yeşilgöz is er niet direct een voorstander van om informateurs een vergoeding aan te bieden.

Mevrouw Yeşilgöz begrijpt het belang van de Kamer om na afronding van iedere fase in het formatieproces de onderliggende stukken bij het eindverslag van de informateur te ontvangen. Zij wijst er echter ook op dat het soms in het belang van het proces beter kan zijn om deze stukken nog niet te verstrekken, bijvoorbeeld als een fase nog niet

volledig is afgerond. Zij pleit ervoor om deze inschatting niet aan de onderhandelende partijen over te laten maar om de onafhankelijke informateur de ruimte te geven deze afweging in te maken. Indien de informateur ervoor zou kiezen de onderliggende stukken niet bij het eindverslag aan de Kamer te sturen, zou hij deze keuze in het verslag moeten toelichten. Volgens mevrouw Yeşilgöz creëert deze oplossing een balans tussen het bieden van transparantie en het belang van een ordentelijk procesverloop.

Mevrouw Yeşilgöz heeft de ondersteuning door Bureau ondersteuning kabinetsformatie als deskundig en prettig ervaren en noemt met name de door hen ingebrachte continuïteit en kennis van voorgaande formaties als waardevol. Wat haar betreft hadden de formerende partijen wel om een bredere ambtelijke ondersteuning kunnen vragen, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of financiën. Ook meent zij dat er in vergelijking met eerdere kabinetsformaties relatief weinig uitvragen voor informatie bij de ministeries zijn gedaan. In dit verband wijst mevrouw Yeşilgöz ook op de naar haar oordeel ongelukkige keuze om tijdens deze formatie geen zijtafels voor fractiespecialisten in te richten, waardoor de besluiten over alle onderwerpen door de fractievoorzitters moesten worden genomen.

Met betrekking tot de motie-Drost/Sneller over het uitnodigen van jongeren aan de formatietafel geeft mevrouw Yeşilgöz aan dat ze het de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers zelf vindt om zo breed mogelijke inbreng van verschillende maatschappelijke groeperingen op te halen en te vertolken. Daarnaast is ze van mening dat de onderhandelende partijen zich tijdens de formatie primair moeten laten bijpraten aan de hand van de feitelijke informatie die ze nodig hebben om tot afspraken te komen.

Het formatiekwartier in B67 voldeed volgens mevrouw Yeşilgöz niet, onder meer vanwege het gebrek aan daglicht en doordat het niet mogelijk was naar binnen of buiten te gaan zonder daarbij de pers te passeren. Voor een volgende formatie raadt mevrouw Yeşilgöz aan een alternatieve locatie in Den Haag te zoeken. Op basis van haar ervaringen ziet zij landgoed De Zwaluwenberg niet als een geschikte optie voor langdurige onderhandelingen. Zij constateert ook dat de positionering van de pers in B67 tot wederzijdse irritatie leidde, doordat de onderhandelaars meerdere keren per dag langs de pers liepen om daar bij herhaling te laten weten niets over de onderhandelingen te zullen zeggen. Het lijkt haar verstandig om een modus te vinden waarin alle betrokkenen beter hun werk kunnen doen, waarbij dan ook wordt bekeken welke informatie over het proces door Bureau ondersteuning kabinetsformatie wordt gecommuniceerd.

Gespreksverslag Pieter Omtzigt, fractievoorzitter NSC

Ten aanzien van de verkenningfase is de heer Omtzigt van mening dat het de heer Plasterk is gelukt die 'klein' te houden, zoals was aanbevolen door de vorige evaluatiecommissie. De heer Omtzigt blikt ook positief terug op de werking van de termijnen, omdat de termijnen voor alle partijen helderheid en voorspelbaarheid gaven. Hij hoopt dat het werken met termijnen gehandhaafd blijft. Daarmee is duidelijk dat de Kamer geen tussentijdse informatie hoeft te verwachten, tenzij zich echte bijzonderheden voordoen. Ook is helder dat direct na afloop van de termijn een volwaardig Kamerdebat volgt.

De heer Omtzigt vindt het verstandig dat de opdracht van de informateur(s) eindigt zodra het Kamerdebat over diens eindverslag is afgerond, als een soort stilzwijgende decharge; en niet eerder. De informateur is nog in functie in de periode tussen het verstrijken van de termijn/verzending van diens eindverslag en het Kamerdebat daarover.

Met betrekking tot de verkenner en de informateur acht de heer Omtzigt het raadzaam dat zij bij aanvang van het Kamerdebat het woord krijgen om hun eindverslag toe te lichten, omdat zij dan zelf eerst verantwoording kunnen afleggen over de stand van zaken.

Gezien de zwaarte van de taak vindt de heer Omtzigt dat de verkenner en informateur(s) honorering op het niveau van het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies dienen te ontvangen. Hij wil dat de standaard wordt dat zij dit accepteren. Hij wijst erop dat dit eerder ook zo in afgesproken, maar dat er wederom onduidelijkheid was, na eerdere ervaringen met o.a. Wouter Bos en Gerrit Zalm, die ook in de private sector werkzaam waren en werkzaamheden neerlegden of niet aannamen om de schijn van belangenverstrengeling te vermijden. Hij vindt het vreemd dat iedereen een vergoeding krijgt behalve de persoon die verantwoordelijk is voor de vorming van het landsbestuur.

De heer Omtzigt is zich ervan bewust dat de motie met betrekking tot een gesprek met jongeren niet tot uitvoering is gekomen. Hij merkt op dat de motie in de oude Kamer was aangenomen maar dat geen van de vier onderhandelende partijen hem gesteund had.

Voorts geeft de heer Omtzigt aan dat hij het goed zou vinden als het Bureau ondersteuning kabinetsformatie wordt gevuld met medewerkers van de Tweede Kamer. Hij ziet daarin met name een rol voor commissiegriffiers. Hij kan zich voorstellen dat één of twee commissiegriffiers het vaste aanspreekpunt voor formerende partijen worden en dat er -indien er zijtafels worden gevormd- griffiers van specifieke vaste commissies worden ingezet om die zijtafel te ondersteunen. Wellicht zou een kenniscoördinator van de Dienst Analyse en Onderzoek van de Tweede Kamer griffiers kunnen bijstaan bij het articuleren van de kennisuitvraag bij ministeries en kennisinstituten. Het belang van de kennis bij de ministeries en kennisinstituten voor de formatie kan niet onderschat worden.

Wat betreft de locatie kan de heer Omtzigt zich, gezien de ervaringen in B67, voorstellen dat een alternatieve Catshuis-achtige locatie in de nabijheid van de Tweede Kamer wordt aangezocht ten behoeve van een volgende kabinetsformatie.

Tot slot benadrukt de heer Omtzigt het belang van toegang tot informatie voor formerende partijen (en dat ook een enkele partij toegang heeft tot informatie), de kwaliteit van de financiële cijfers over meevallers en tegenvallers en ramingen, professionalisering van de screening van beoogde bewindspersonen en een wettelijke regeling voor de kabinetsformatie.

Gespreksverslag Caroline van der Plas, fractievoorzitter BBB, en Henk Vermeer, BBB

Mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer zijn van oordeel dat de verschillende fases in het formatieproces goed van elkaar gescheiden waren, waarbij er in de verkenningfase snel een oplossing werd gevonden toen er een probleem ontstond met de eerste verkenner. Zij spreken wel hun afkeuring uit over het feit dat de fractievoorzitter van DENK niet wilde meedoen aan gesprekken met de verkenner, omdat zij deelname aan de verkenningronde beschouwen als een democratische plicht. Ten aanzien van het profiel van de verkenner merken mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer op dat er altijd kan worden betwist of iemand voldoende afstand tot de dagelijkse politiek heeft, aangezien dit geen eenduidige definitie is. De heer Van Strien voldeed hier in hun ogen niet aan, maar zij tonen wel begrip voor zijn voordracht door de fractieleider van de PVV. De heer Plasterk paste volgens hen wel bij het profiel; hij is er ook in geslaagd de verkenningfase klein te houden. Het heeft de voorkeur van mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer dat de Koning de rol van verkenner vervult. De ervaringen uit het verleden zijn immers positief en het zou ook rust brengen. Door de Koning uit het formatieproces te halen is er wat hen betreft een niet-bestaand probleem opgelost. De alternatieve suggestie om de rol van de verkenner bij een vast ambt te beleggen, zoals de vicepresident van de Raad van State, wijzen zij af, omdat een dergelijk ambt vaak ook vervuld wordt door iemand met een partijpolitieke achtergrond.

Mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer zijn positief over de invoering van termijnen in het formatieproces. Op deze manier wordt er door de onderhandelende partijen naar een deadline toegewerkt en hebben de informateurs ook een drukmiddel in handen. Als nadeel noemt mevrouw Van der Plas de onrust die in de media ontstaat naarmate de deadline nadert, waardoor er veel aannames gedaan worden. Zij zou het daarom goed vinden als beter wordt gecommuniceerd dat alle tijd die beschikbaar is binnen de termijn ook daadwerkelijk gebruikt moet worden voor de onderhandelingen. De heer Vermeer voegt toe dat ook de deadline voor de miljoenennota druk heeft gezet op alle processtappen. Zowel mevrouw Van der Plas als de heer Vermeer is voorstander van de huidige wijze van reglementering waarbij is bepaald dat iedere opdracht een termijn moet hebben, zonder dat een vaste maximumtermijn wordt genoemd. Zij vinden het ook een goed idee om een informateur stilzwijgend decharge te verlenen nadat het debat over diens eindverslag is gevoerd, zodat er geen onduidelijkheid bestaat of de informateur nog in functie is na het verstrijken van de termijn.

Over de informatievoorziening aan de Kamer zijn mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer van mening dat het per fase verstrekken van de onderliggende stukken ruis oplevert en het proces kan verstoren, zeker in een gepolariseerde context. Zij zouden het voor de rust in het proces beter vinden als alle onderliggende stukken pas aan het einde van de formatie aan de Kamer worden gestuurd, wanneer duidelijk is dat de onderhandelingen hebben geresulteerd in een coalitieakkoord.

Bij de voordracht van een nieuwe informateur is er steeds afstemming geweest tussen de onderhandelende partijen, maar mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer vinden het

niet nodig dat de naam van een nieuwe informateur al genoemd wordt in het eindverslag van diens voorganger. Er bestaat altijd een risico dat iemand beschadigd raakt als vooraf een naam genoemd wordt en er kunnen omstandigheden zijn waardoor iemand op het laatste moment toch zou besluiten af te zien van de opdracht.

Mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer zouden het logisch vinden als een informateur de gelegenheid krijgt voor een korte toelichting bij aanvang van het debat over diens verslag. Dat is ook een goed gebruik in gemeenten. Dit zou een inleiding zonder onderbrekingen zijn waarin de informateur een persoonlijke terugblik op zijn werkzaamheden kan geven en ook de kans krijgt om een eventueel onjuist beeld daarover te weerspreken. Mevrouw Van der Plas verwacht dat dit een waardiger debat zal opleveren.

Iedere informateur zou een aanbod moeten krijgen voor honorering, waarbij het voor mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer wel een voorwaarde is dat de werkgever de betreffende persoon dan niet doorbetaalt.

Mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer spreken hun grote waardering uit voor de kundige ondersteuning vanuit Bureau ondersteuning kabinetsformatie. Zij prijzen hun grote kennis, ervaring en inzet en vinden dat ze daarvoor niet altijd de waardering hebben gekregen die ze verdienen. Ook de facilitaire ondersteuning die vanuit de Tweede Kamer is geboden beoordelen mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer als zeer goed.

Wat mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer betreft zou een volgende formatie niet moeten plaatsvinden in het formatiekwartier in B67, vanwege een gebrek aan daglicht, de slechte klimaatbeheersing en de onmogelijkheid om naar buiten te gaan. Zij pleiten daarom voor een andere locatie, bijvoorbeeld het Catshuis. Het enige voordeel van een formatie in B67 is volgens de heer Vermeer dat je hierdoor ook makkelijk je andere werkzaamheden als Kamerlid kunt blijven uitoefenen, al geeft hij aan dat het voor het proces wellicht niet verstandig was om steeds heen en weer te rennen. De Zwaluwenberg is als een fijne locatie ervaren, mede omdat onderhandelaars daar niet meteen werden belaagd door de pers. Wat de heer Vermeer betreft is het van belang dat de formerende partijen zich ruim beschikbaar maken voor de onderhandelingen.

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de pers doen mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer de suggestie om de media tussentijds vaker uit te nodigen voor formele persmomenten waarop kan worden uitgelegd wat er op dat moment in het formatieproces gebeurt.

Mevrouw Van der Plas en de heer Vermeer waren geen voorstander van het apart uitnodigen van jongeren aan de formatietafel, omdat je dan alle belangengroepen zou moeten uitnodigen. Zij vinden het ook zinvoller om per onderwerp het perspectief van jongeren aan bod te laten komen, zoals op het thema landbouw bijvoorbeeld is gedaan door het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK).

Gespreksverslag Frans Timmermans, fractievoorzitter GroenLinks-PvdA

De heer Timmermans is tevreden over de werking van de termijnen die in deze formatie voor het eerst zijn gehanteerd, maar tekent daarbij aan dat deze soms wel overschreden werden. Hij is het eens met de suggestie om een informateur stilzwijgend decharge te verlenen nadat het debat over diens eindverslag heeft plaatsgevonden, zodat duidelijk is dat een informateur niet per direct uit functie is zodra de termijn van zijn opdracht is verstreken.

Bij de voordracht van zowel de verkenner als de informateur acht de heer Timmermans het wenselijk dat de grootste fractie het voortouw behoudt. Het draagt bij aan het vertrouwen als de uitslag van de verkiezingen op deze wijze een directe vertaling krijgt in het formatieproces. Hij vindt het om die reden ook niet verstandig om de rol van verkenner bij een vast ambt te beleggen. Verder is het naar zijn oordeel kwetsbaar en ingewikkeld als een lid van de Afdeling advisering van de Raad van State de functie van formateur vervult, omdat hij in die hoedanigheid daarna adviseur is over wetsvoorstellen afkomstig van een kabinet dat hij zelf geformeerd heeft.

Wat de heer Timmermans betreft had informateur Plasterk zijn opdracht moeten teruggeven op het moment dat NSC de onderhandelingen verliet. In zijn door de Kamer vastgestelde opdracht ging het immers om een combinatie van vier partijen. Op het moment dat een van deze vier partijen zich terugtrok uit de onderhandelingen, had de informateur direct terug naar de Kamer moeten. De keuze om door te gaan met gesprekken met de onderhandelende partijen deed volgens de heer Timmermans afbreuk aan de onafhankelijke positie van de informateur die een opdracht van de Kamer uitvoert.

Met betrekking tot het tussentijds verstrekken van onderliggende stukken aan de Kamer erkent de heer Timmermans de spanning tussen het belang van de formatie en het belang van de Kamer. Hij meent dat maximale transparantie in de huidige gepolariseerde context noodzakelijk is en is er dus voorstander van dat de onderliggende stukken na iedere fase bij het eindverslag van de informateur worden verstrekt. In het kader van de informatievoorziening merkt hij ook op dat de controlerende taak van de Kamer is bemoeilijkt doordat de doorrekening van het Centraal Planbureau van het hoofdlijnenakkoord geen integraal onderdeel vormde van de stroom van de stukken van de informateurs. De informatie uit het hoofdlijnenakkoord week op onderdelen af van de doorrekening, waarbij onduidelijkheid bestond over de input voor de doorrekening. Wat de heer Timmermans betreft behoort ook over de doorrekening verantwoording afgelegd te worden aan de Kamer en moet deze dus integraal onderdeel uitmaken van de stroom van de stukken van de informateurs.

Het is volgens de heer Timmermans wenselijk om de informateur een honorering aan te bieden, zodat de keuze voor deze functie niet wordt beperkt tot mensen wier salaris doorloopt. Voor de hoogte van deze honorering kan bijvoorbeeld worden aangesloten bij het niveau van secretarissen-generaal of leden van de Raad van State. Hij vindt het ook

een goed idee als de informateur bij aanvang van het debat over zijn verslag een korte toelichting geeft.

De heer Timmermans neemt kennis van de negatieve ervaringen met het formatiekwartier in B67, maar merkt daarbij op dat de omstandigheden misschien ook niet te comfortabel moeten zijn, gelet het belang van een spoedige formatie. Hij onderschrijft dat het voor de beeldvorming wenselijk kan zijn om de formatie als proces van de Kamer ook in het gebouw van de Kamer te laten plaatsvinden.

De heer Timmermans heeft geen uitgesproken standpunt over de wijze waarop de ambtelijke ondersteuning van het formatieproces moet worden vormgegeven, maar benadrukt wel het belang van ambtelijke ervaring voor het welslagen van het proces, vooral wanneer veel van de onderhandelaars niet eerder aan het formatieproces hebben deelgenomen.

Gespreksverslag Mirjam Bikker, fractievoorzitter ChristenUnie

Allereerst is de aanleiding voor deze ambtelijke evaluatie besproken. Mevrouw Bikker geeft aan dat de eerdere wetenschappelijke evaluaties in haar ogen heel nuttig waren en veel relevante aanbevelingen bevatten. Zij spreekt uit dat er wellicht op een later moment nog (deels) een beroep kan worden gedaan op deze wetenschappelijke expertise.

Mevrouw Bikker merkt verder op dat deze formatie in haar ogen niet het meest gestructureerde proces is geweest. Het is voor het slagen van de formatie belangrijk om een geordend proces te kunnen volgen. Fasen moeten niet door elkaar gaan lopen. Tijdens een verkenning moet partijen tijd worden gegund om het onderling vertrouwen te laten groeien. Ook is het belangrijk om inhoudelijke gesprekken te bewaren voor de informatiefase. In de opdrachtformuleringen kan dit duidelijker tot uitdrukking komen.

Verder is het voordragen van een verkenner door de grootste fractie besproken. Mevrouw Bikker geeft aan dat dit als nadeel heeft dat hiermee meteen het succes van die fractie valt of staat. Wanneer deze rol bij de Koning wordt neergelegd, ontstaat een andere dynamiek. Dit leidt tot een neutraliteit die niet op andere plekken te vinden is. Een ander vast ambt aanwijzen als verkenner (anders dan de Koning) gaat het proces niet helpen, omdat ook diegene altijd een bepaalde achtergrond heeft die tot conflicten kan leiden. Mevrouw Bikker heeft een duidelijke voorkeur voor het laten terugkeren van de Koning in dit proces.

Het is in de ogen van mevrouw Bikker verstandig om de bijeenkomst met beoogd fractievoorzitters niet direct de dag na de verkiezingen te organiseren, maar een dag later zoals in 2023 gebeurde. Dat geeft meer rust aan het begin van het formatieproces. Deze bijeenkomsten zijn altijd uitstekend georganiseerd naar de mening van mevrouw Bikker, alle complimenten voor de ondersteuning. Inhoudelijk is het belangrijk dat er geen voortzetting van de campagne plaatsvindt.

Een informateur wordt aangewezen namens de Kamer. Het is daarom de verantwoordelijkheid van de grootste fractie om collega's, en in de eerste plaats de onderhandelingspartners, mee te nemen bij het voordragen van een informateur. Mevrouw Bikker geeft aan dat haar fractie in dat kader niet is geconsulteerd. Als de Kamer zelf de regie wil, moet je de Kamer in de breedte betrekken in de processtappen en wie dat begeleidt. De opdrachtformulering voor de informateur kan in dat opzicht duidelijker.

Het stellen van termijnen, zoals deze formatie gebeurde, levert belangrijke momenten op om terug te komen naar de Kamer. Het moet dan wel helder zijn welk eindproduct kan worden verwacht en welke onderliggende stukken meegestuurd worden. Het idee van een informateur stilzwijgend decharge verlenen kan hierbij helpen. Bij het beoordelen of de juiste stukken zijn aangehecht heeft naar het oordeel van mevrouw Bikker de Kamervoorzitter een belangrijke rol. Hij kan een rol spelen om als Kamer stukken te verkrijgen mochten die niet toegestuurd worden. Transparantie is tot op zekere hoogte

nodig om te begrijpen welke stappen zijn gezet. Daarbij gaat het wat haar betreft om eindverslagen na iedere fase, in- en uitgaande correspondentie en gespreksverslagen.

Mevrouw Bikker spreekt haar waardering uit voor het Bureau ondersteuning kabinetsformatie en heeft geen suggesties voor verbetering.

Dat geen opvolging is gegeven aan de aangenomen motie van de leden Drost en Sneller over het uitnodigen van jongeren aan de formatietafel om met hen te spreken over de gevolgen van beleidsvoornemens voor de toekomstige generaties is naar het oordeel van mevrouw Bikker jammer. Zij zijn niet naar de stembus geweest en het is belangrijk dat zij de kans krijgen om van zich te laten horen.

Het is wat mevrouw Bikker betreft prima om als Kamer een honorering aan te bieden aan informateurs, waarbij qua hoogte kan worden aangesloten bij het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies. Zo'n rol hoor je overigens wat haar betreft om niet op je te nemen.

Mevrouw Bikker geeft aan voorstander te zijn van een korte toelichting door de informateur over het eindverslag bij aanvang van het Kamerdebat daarover. Er is dan gelegenheid om een persoonlijke boodschap, die vaak ook in het eindverslag zit, uit te spreken, ook voor diegenen die het debat volgen.

Het formatiekwartier is een omgeving waar je je meteen tot de media hebt te verhouden. Er is weinig ruimte voor bezinning of gelegenheid om even naar buiten te kunnen. Het is vooral aan de onderhandelende partijen om hierover te oordelen, aldus mevrouw Bikker. Ook is het de vraag of dit op te lossen is. Nabijheid tot het Kamergebouw heeft veel voordelen, al is het soms nodig om elders af te spreken.

Mevrouw Bikker vond de positionering van de pers dichtbij het formatiekwartier geen probleem.

Tot slot spreekt zij nogmaals grote waardering uit voor alle ondersteuning van het formatieproces.

Gespreksverslag Laurens Dassen, fractievoorzitter Volt

In een terugblik op de verkenningfase geeft de heer Dassen aan dat zijn gesprek met de heer Plasterk inderdaad een verkennend karakter had, waarbij niettemin ook inhoudelijke onderwerpen aan bod kwamen, mede op basis van zijn vooraf aan de verkenner toegestuurde schriftelijke inbreng. De heer Dassen is er voorstander van dat de grootste fractie het recht behoudt om een kandidaat voor te dragen als verkenner in plaats van dat deze rol zou worden belegd bij een vast ambt. Op die manier kan ook in de verkenningfase recht worden gedaan aan de verkiezingsuitslag, ook al betekent dit dat er vervolgens discussie kan ontstaan over de geschiktheid van de verkenner. Naar aanleiding van het afslaan van de uitnodiging voor een gesprek met de verkenner door de fractievoorzitter van DENK betoogt de heer Dassen het met name van belang te vinden dat fracties zelf kunnen afwegen of ze ingaan op een uitnodiging en dat het hen dus ook vrij moet staan om niet deel te nemen om politieke redenen.

De heer Dassen constateert dat het invoeren van termijnen voor iedere opdracht rust en voorspelbaarheid hebben gebracht in het formatieproces en dat er niet zoals bij de vorige formatie steeds om een debat over de stand van de formatie werd gevraagd door de oppositie. Het heeft zijn voorkeur om een maximumtermijn in het Reglement van Orde op te nemen, maar dit vormt geen halszaak voor hem. Wanneer in een motie een opvallend lange termijn voor een opdracht zou worden voorgesteld, kan de indiener tijdens het debat immers om verantwoording worden gevraagd. De heer Dassen zou wel graag verduidelijkt willen zien of de recessen van de Kamer worden meegerekend bij de termijn, omdat daar enige onduidelijkheid over was. Daarnaast vindt hij het onwenselijk dat een informateur na het verstrijken van de termijn niet meer in functie lijkt te zijn, zoals hij heeft ondervonden toen hij na publicatie van het verslag contact zocht en te horen kreeg dat er op dat moment geen informateur was. De heer Dassen vindt het een goed uitgangspunt dat een informateur in functie blijft totdat het debat over zijn verslag heeft plaatsgevonden, waarna stilzwijgend decharge wordt verleend.

De opdracht van informateur Plasterk bestond uit twee fasen, waarbij in eerste instantie werd onderzocht of de onderhandelende partijen overeenstemming konden bereiken over een gezamenlijke basislijn voor het waarborgen van de Grondwet, de grondrechten en de democratische rechtsstaat. De heer Dassen is van mening dat met deze fasering in de opdracht ook sprake had moeten zijn van een fasering in de terugkoppeling. Hij vindt ook dat de Kamervoorzitter deze positie van een grote minderheid van de Kamer beter had moeten verdedigen tegenover de Kamermeerderheid van onderhandelende partijen. Volgens de heer Dassen was het een unieke situatie dat er eerst over een dergelijke basislijn werd onderhandeld en was het zeer onwenselijk dat er over de inhoud van deze basislijn wel berichten in de media verschenen maar dat de Kamer hier geen tussentijdse terugkoppeling over ontving.

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de Kamer meent de heer Dassen dat het kwetsbaar kan zijn als bij de afronding van iedere fase al notities met inhoudelijke informatie vanuit ministeries openbaar worden gemaakt, zeker als er in de loop van een formatie afwisselend verschillende combinaties van partijen onderhandelen. Het lijkt hem

voor het belang van het formatieproces beter als dergelijke notities pas na afronding van de formatie aan de Kamer worden toegestuurd. Hij benadrukt dat voorafgaand aan de formatie duidelijk moet zijn welke informatie wel en welke informatie niet openbaar gemaakt wordt, met als oogmerk een gelijke informatiepositie tussen coalitie en oppositie bij het debat over de regeringsverklaring. Dit is kwetsbaar als er wel vanuit deze notities gelekt wordt.

Hoewel beperkt heeft de heer Dassen de interactie met Bureau ondersteuning kabinetsformatie positief ervaren en bestond deze met name uit een goede en snelle beantwoording van vragen. Hij kan zich voorstellen dat de Tweede Kamer vanuit haar verantwoordelijkheid voor het formatieproces ook zelf de inhoudelijke ondersteuning van de formatie op zich neemt. Doorslaggevend voor hem is dat de ondersteuning zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van de onderhandelende partijen tijdens het formatieproces. Mocht het op dit punt tot een verandering komen, lijkt het de heer Dassen verstandig om eerst een aantal keer in hybride vorm samen te werken, zodat de Tweede Kamerorganisatie goed kan worden voorbereid op het overnemen van de inhoudelijke ondersteuning.

De heer Dassen beoordeelt de uitstraling van het formatiekwartier als negatief, met name ook de oploopjes met de pers en de rommelige beeldvorming die dit opleverde. Een alternatieve locatie ziet hij echter niet direct, ook gelet op de wens en het belang dat de formatie zich in het gebouw van de Tweede Kamer voltrekt.

De heer Dassen is geen voorstander van het aanbieden van een vergoeding aan de verkenner of informateur. Hij ziet het als een erefunctie die wordt vervuld in het landsbelang, waarbij bezoldiging juist afbreuk zou kunnen doen aan de onafhankelijke positie van de verkenner of informateur.

Het lijkt de heer Dassen niet nodig dat de informateur een toelichting geeft op zijn verslag voor de eerste termijn van de Kamer in het Kamerdebat, zoals aanbevolen door de laatste evaluatiecommissie. De verdediging van het verslag is immers ook aan de onderhandelende fracties en niet aan de informateur.

De heer Dassen heeft geen uitgesproken opvatting over het vermelden van de naam van een nieuwe informateur in ieder eindverslag. Enerzijds zou dit vooraf voor alle partijen helderheid bieden, anderzijds vormt de aanwijzing van een nieuwe informateur juist de inzet van het debat en zou het vooraf bekendmaken van de naam hier enigszins aan afdoen.

Gespreksverslag Ronald Plasterk, verkenner en informateur

Met de heer Plasterk wordt in eerste instantie teruggeblikt op zijn rol als verkenner. Naar zijn oordeel is het gelukt om de verkenningsfase 'klein' te houden door deze zo min mogelijk politiek-inhoudelijke lading te geven en binnen de gestelde termijn af te ronden. Daarbij tekent hij aan dat het hielp dat er een brede consensus bestond over welke combinatie van partijen op basis van de verkiezingsuitslag als eerste in aanmerking kwam voor inhoudelijke onderhandelingen. Behalve het noemen van deze combinatie zijn in het verslag ook enkele inhoudelijke thema's geïnventariseerd die recht doen aan wat deze partijen in de verkiezingscampagne naar voren hebben gebracht, zonder dat er in deze fase al daadwerkelijk onderhandeld is over deze onderwerpen. In de verkenningsfase heeft de heer Plasterk enkel gesproken met de lijsttrekkers van de gekozen partijen en niet, zoals bij eerdere kabinetsformaties het geval was, ook met de Voorzitter van de Eerste Kamer. Over het afwijzen van de uitnodiging voor een gesprek met de verkenner door de fractievoorzitter van DENK merkt de heer Plasterk op dat dit fracties vrijstaat, maar dat het als een vorm van politesse beschouwd zou kunnen worden dat alle fracties deelnemen aan een proces waarover de Kamer zelf de regie voert.

In de informatieronde van de heer Plasterk werd voor het eerst gewerkt met een termijn voor zijn opdracht conform artikel 11.1, tweede lid, van het Reglement van Orde. Een dergelijke termijn heeft hij als behulpzaam ervaren doordat dit helderheid over het proces creëerde. Het droeg er in zijn geval ook enigszins aan bij om beide fasen van de opdracht uit te kunnen voeren binnen de vooraf bepaalde termijn zonder daar tussentijds over te rapporteren, zoals wel door een deel van de Kamer werd verzocht.

De ambtelijke bijstand vanuit Bureau ondersteuning kabinetsformatie beoordeelt de heer Plasterk als uitstekend, zowel inhoudelijk als secretarieel. Dat geldt ook voor de ondersteuning op het gebied van woordvoering, waarbij hij opmerkt dat de positie van informateur inmiddels meer dan voorheen wordt blootgesteld aan publieke aandacht. Op het formatiekwartier heeft de heer Plasterk geen aanmerkingen, evenmin als op de facilitaire ondersteuning door de Kamerorganisatie. De positionering van de pers zo dicht bij het formatiekwartier leidde ertoe dat er vaker informele persoplooppjes ontstonden dan bij eerdere kabinetsformaties gebruikelijk was, maar dat vond hij niet bezwaarlijk.

Tijdens zijn informatiepoging is aan de fractievoorzitters van de onderhandelende partijen en hun secondanten gevraagd om een geheimhoudingsverklaring te tekenen voor de volledige inzage van opgevraagde stukken over financiële tegenvallers. De heer Plasterk meent dat hier sprake was van een tegenstelling tot het door de departementen ingeroepen belang van de staat en het democratische belang van de onderhandelende partijen om kennis van deze stukken te nemen, waarbij hij inzageverlening met geheimhoudingsverklaring als een zorgvuldige oplossing zag voor deze frictie.

De heer Plasterk meent dat het in de rede ligt dat de Kamer informateurs een vergoeding aanbiedt, zodat deze zich in alle gevallen volledig vrij kan maken van andere belangen.

Voor een dergelijke vergoeding zou bijvoorbeeld kunnen worden aangesloten bij het niveau van de schadeloosstelling van een Kamerlid.

Het noemen van de naam van een informateur in het verslag acht de heer Plasterk niet de verantwoordelijkheid van de informateur, maar van de onderhandelende partijen. Dit heeft naar zijn mening ook alleen zin als de partijen het hierover eens kunnen worden en vooraf is vastgesteld dat de beoogde nieuwe informateur daadwerkelijk beschikbaar is. De heer Plasterk vindt het niet bezwaarlijk dat hij als verkenner en informateur niet de gelegenheid had om bij aanvang van het Kamerdebat zijn verslag toe te lichten. Deze bescheiden rol in het debat markeert wat hem betreft dat het gaat om een onderling debat van de Kamer, waarvan de uitkomst dient te zijn dat de Kamer zich het verslag van de verkenner of informateur tot haar eigen verslag maakt.

Gespreksverslag Kim Putters, informateur

De heer Putters beoordeelt de invoering van termijnen voor het formatieproces als positief. Het biedt helderheid, werkt disciplinerend en geeft de informateur ook een stok achter de deur in de richting van de onderhandelende partijen. De termijn van de heer Putters bedroeg vier weken, inclusief een week voorjaarsreces. Deze recesweek heeft hij bewust gebruikt om met deskundigen te spreken en daarmee de onderhandelende partijen ook gelegenheid te geven om uit te rusten en enige afstand van het proces te nemen. De inbreng uit deze gesprekken diende daarna als basis voor de een-op-een gesprekken met de fractievoorzitters. De heer Putters heeft ook overwogen om conform de aangenomen motie-Drost/Sneller in deze eerste week jongeren uit te nodigen. Omdat dit inhoudelijk niet bij zijn opdracht aansloot heeft hij daarvan afgezien, maar hij heeft het in zijn verslag wel aanbevolen voor een volgende fase.

De politieke keuze van de fractievoorzitter van DENK om niet in te gaan op de uitnodiging voor een gesprek, vindt de heer Putters jammer. Hij benadrukt het democratische belang dat alle stemmen van de volksvertegenwoordiging gehoord worden en dat een informateur daar vervolgens zorgvuldig mee omgaat. Gedurende zijn opdracht heeft de heer Putters alle fractievoorzitters steeds telefonisch en/of per mail geïnformeerd over de voortgang. Volgens hem valt of staat het succes van een kabinet met de relatie tussen coalitie en oppositie, waarvoor de basis in het formatieproces gelegd dient te worden. Het is hiervoor wezenlijk om contact met alle partijen te onderhouden.

Met betrekking tot de opdracht die de Kamer aan de heer Putters gaf om de mogelijke vorm van een nieuw kabinet te onderzoeken, merkt hij op dat het in de praktijk niet werkbaar was om inhoud en vorm altijd zo strikt te scheiden. Dat bleek volgens hem ook uit de eerdere informatiepoging van de heer Plasterk, waarin het juist niet over de vorm ging maar enkel over de inhoud. Hij geeft aan dat hij daarom de vrijheid heeft genomen om in zijn eindverslag, naast het onderlinge vertrouwen en goede afspraken over omgangsregels, ook een drietal inhoudelijke uitgangspunten mee te geven waarop overeenstemming wat hem betreft fundamenteel was voor de stabiliteit van een nieuw kabinet: de rechtsstaat, de overheidsfinanciën en de internationale positie van Nederland. Er is gedurende zijn opdracht nog niet inhoudelijk onderhandeld over deze onderwerpen.

De heer Putters beschouwde zijn werkzaamheden als informateur pas als afgerond nadat het debat over zijn eindverslag was gevoerd. Hij was in de periode tussen het verstrijken van de termijn voor zijn opdracht en debat ook nog aanwezig in het formatiekwartier om daar het debat voor te bereiden. Hij kan zich dan ook vinden in stilzwijgende dechargeverlening aan de informateur nadat het debat is gevoerd.

Hoewel het aan de Kamer is om te besluiten, zou de heer Putters het niet vreemd vinden als de informateur bij aanvang van het debat verslag doet van zijn werkzaamheden. Daarmee kan de boodschap uit het verslag sterker worden neergezet, wat mogelijk ook leidt tot meer aandacht voor de inhoud van het verslag in het debat. Overigens meent de

heer Putters dat het een breder verschijnsel is dat de inhoud van eindverslagen van informateurs in onvoldoende mate aan bod komt in Kamerdebatten. In de context van de kabinetsformatie zou hij het wenselijk vinden als de Kamer niet alleen een debat voert over de politieke verhoudingen en daaruit voortvloeiende coalitievorming, maar dat er ook een debat plaatsvindt waarin de Kamer overeenstemming probeert te bereiken over de onderwerpen die voor de toekomst van Nederland van belang zijn. Dit zou de Kamer de ruimte geven om in ieder geval overeenstemming te bereiken over de agenda. Een dergelijk debat zou bijvoorbeeld na de verkenningfase kunnen worden gehouden.

De heer Putters acht het raadzaam voorzichtig om te gaan met het aanbod voor honorering van de informateur, omdat deze functie vooral als burgerplicht beschouwd moet worden en niet als een betaalde opdracht. Hij kan zich voorstellen dat er een onkostenvergoeding wordt aangeboden waar mogelijke inkomstenderving onderdeel van uitmaakt.

Het lijkt de heer Putters het beste voor het proces als de onderliggende stukken, zoals de inhoudelijke notities van ministeries, pas aan de Kamer verstrekt worden als de formatie succesvol is afgerond. Met het tussentijds verstrekken van stukken ontstaat het risico dat het proces een fase terug wordt geworpen. Ook worden fractievoorzitters dan gedwongen om verantwoording af te leggen over een proces dat nog niet voltooid is. Als de Kamer er toch voor zou kiezen om na iedere fase in de formatie al onderliggende stukken te verstrekken, dan zouden er afspraken gemaakt moeten worden hoe het debat gevoerd wordt terwijl het proces nog niet volledig is afgerond.

De heer Putters oordeelt dat het formatiekwartier in B67 een aantal nadelen heeft en dat een andere locatie in dat licht beter zou zijn. Het is niet goed voor de rust in het proces als onderhandelaars steeds heen en weer lopen naar debatten of naar hun fractie. Bovendien was er geen mogelijkheid om naar buiten te gaan of ramen open te zetten, al toont de heer Putters begrip voor het feit dat de bewegingsvrijheid beperkt was door de strenge beveiligingseisen.

Ten aanzien van het persregime lijkt het de heer Putters verstandig als er in het formatieproces een aantal vaste persmomenten zijn in plaats van dat er iedere dag aan de media voor het formatiekwartier moet worden gemeld dat er geen mededelingen zijn. Hij geeft aan dat hij de uitzonderlijke stap heeft genomen om via het X-account van de kabinetsformatie berichtgeving van de NOS te weerspreken, omdat hierin ten onrechte werd gemeld dat de onderhandelingen succesvol waren afgerond. Om te voorkomen dat dit foutieve beeld het proces zou schaden en omdat het leek alsof de informateur als bron werd opgevoerd, heeft de heer Putters op deze wijze de door hem betrachte mediastilte doorbroken.

De heer Putters is zeer tevreden over de grote deskundigheid en ervaring van Bureau ondersteuning kabinetsformatie, maar heeft zich bij aanvang verbaasd over de gering omvang van het bureau. Ook voor de ondersteuning en beveiliging die geleverd is door de Tweede Kamerorganisatie spreekt de heer Putters zijn grote waardering uit.

Gespreksverslag Elbert Dijkgraaf, informateur, en Richard van Zwol, informateur en formateur

Ten aanzien van de fasering van het formatieproces is de heer Dijkgraaf van mening dat er steeds sprake was een duidelijke cesuur, waarbij de wisseling van informateurs ook bijdroeg aan het bewerkstelligen van een sfeerwisseling onder de onderhandelende partijen. De heer Van Zwol beschouwt het als ongelukkig dat de huidige situatie ervan uitgaat dat een fase is afgerond zodra er een eindverslag is opgeleverd, omdat er daarna een vacuüm van één of zelfs twee weken kan ontstaan totdat het debat over het verslag is gevoerd. Gedurende die periode treedt er een lacune op in de verantwoordelijkheid voor het proces. Hij stelt dan ook voor dat een informateur pas van zijn plichten wordt ontheven nadat de Kamer een nieuwe informateur heeft benoemd. De heer Dijkgraaf oppert dat het 'ontslag' van de oude informateur zou kunnen worden toegevoegd aan de motie waarin de nieuwe informateur wordt voorgedragen. Wat betreft de helderheid van de opdrachtformulering zijn er geen aanmerkingen, al vindt de heer Dijkgraaf dat de buitenwereld soms wel een ander beeld heeft van wat deze opdracht behelst. Er lijkt verwacht te worden dat het doel van een informateur is om een goede sfeer tussen de onderhandelaars te creëren, terwijl de opdracht is om te komen tot een akkoord dat op zo breed mogelijke steun in de volksvertegenwoordiging kan rekenen.

Ten aanzien van de verkenningfase oordeelt de heer Van Zwol dat deze al deels het karakter van een informatiefase had. Deze fase had wat hem betreft korter en staatsrechtelijker moeten worden ingevuld. Het resultaat van deze fase moet niet zijn dat er al een definitieve constellatie ontstaat. De heer Dijkgraaf voegt daaraan toe dat de eerdere informatiefases naar zijn mening onvoldoende waren afgeconcludeerd. Het was een voordeel dat zij zelf geen ambitie hadden om zitting te nemen in het kabinet omdat daarmee meer onafhankelijkheid ten opzichte van de onderhandelende partijen ontstaat. Beiden vinden het zeer nuttig om in de informatiefase een duo aan te stellen, waardoor er de mogelijkheid is om onderling met elkaar te sparren en een werkverdeling overeen te komen. De heer Van Zwol benadrukt dat deze overwegingen niet gelden voor de verkenningfase, die vanwege de beperktere vraagstelling door één persoon zou moeten worden uitgevoerd.

Zowel de heer Dijkgraaf als de heer Van Zwol is positief over de invoering van termijnen voor iedere informatieopdracht. De heer Dijkgraaf geeft aan dat het zonder deze termijn waarschijnlijk niet gelukt was om de onderhandelende partijen op dat moment tot overeenstemming te laten komen. Hij erkent dat er een versnelling optreedt in de onderhandelingen naarmate het einde van de termijn nadert, terwijl de onderhandelingen in de periode daarvoor op een lager tempo gevoerd worden. Beiden vinden het raadzaam om de huidige flexibele opzet van de termijnen te handhaven, waarbij het Reglement van Orde geen maximumtermijn bevat maar enkel voorschrijft dat er voor iedere opdracht een termijn wordt vastgesteld. Naar het oordeel van de heren Dijkgraaf en Van Zwol zijn deze termijn en het teruggeven van de opdracht de enige formele drukmiddelen waarover informateurs beschikken. De heer Van Zwol acht het van belang dat in het Reglement van Orde duidelijk is vastgelegd wat er gebeurt als de informateur zijn opdracht teruggeeft.

De heren Dijkgraaf en Van Zwol zijn zeer tevreden over de professionele dienstverlening vanuit Bureau ondersteuning kabinetsformatie. Zij wijzen wel op de hoge werkdruk voor hen, evenals voor de medewerkers in de facilitaire en logistieke ondersteuning die vanuit de Tweede Kamer wordt verzorgd. In tegenstelling tot de informateurs, die per fase kunnen wisselen, werkt de ambtelijke ondersteuning gedurende het hele formatieproces in dezelfde bezetting door. De heer Van Zwol vindt het positief dat dit keer in de dienstverleningsovereenkomst tussen de Kamer en het ministerie van Algemene Zaken de mogelijkheid was opgenomen om gedurende het proces extra inhoudelijke ondersteuning in te zetten, waar ook gebruik van gemaakt is. Gezien de hoge werkdruk acht hij het raadzaam om op enkele punten werkafspraken tussen ambtelijke ondersteuning, informateur en onderhandelende partijen te maken.

Met betrekking tot de informatievoorziening aan de Kamer geeft de heer Van Zwol aan het om logistieke redenen niet werkbaar te vinden om na afloop van iedere formatiefase bij het verslag de informatie van maatschappelijke partijen en notities met inhoudelijke informatie vanuit ministeries te verstrekken. Hij vindt ook dat er een duidelijke keuze gemaakt moet worden of het formatiearchief na afronding van de formatie naar het ministerie van Algemene Zaken gaat of naar de Tweede Kamer. Indien er voor dat laatste gekozen worden, zou de archivering (inclusief lakken) van de stukken ook door de Tweede Kamer zelf ter hand moeten worden genomen. De heer Van Zwol merkt op dat deze discussie over de informatievoorziening voor hem het enige punt van frictie was met de Voorzitter en Griffier van de Tweede Kamer, terwijl het wat hem betreft een logistiek en niet een principieel punt betreft.

De heer Dijkgraaf en de heer Van Zwol waren bekend met de aangenomen motie van de leden Drost en Sneller over het uitnodigen van jongeren aan de formatietafel om met hen te spreken over de gevolgen van beleidsvoornemens voor de toekomstige generaties. Zij geven echter aan dat de tijd ontbrak om hen uit te nodigen, ook omdat door ze door de invoering van termijnen een beperkte tijd voor hun opdracht hadden. Daarnaast vinden zij het onwenselijk om verkeerde verwachtingen te wekken door maatschappelijke groepen aan tafel te vragen, aangezien de ervaring leert dat deze ontvangsten vaak meer een procesdoel dienen dan een inhoudelijk doel. Daarnaast vinden de heren Dijkgraaf en Van Zwol dat dan ook vertegenwoordigers van andere groepen hadden moeten worden uitgenodigd, wat een nog groter beslag op de tijd gelegd zou hebben.

Het formatiekwartier is door zowel de heer Dijkgraaf als de heer Van Zwol als een onplezierige werkomgeving ervaren, vanwege de onmogelijkheid om naar buiten te kunnen, de slechte klimaatvoorziening en het gebrek aan daglicht. Zelf zouden zij de voorkeur geven aan een andere locatie, al zien zij ook de praktische voordelen voor de onderhandelende partijen om de formatie in het Kamergebouw te laten plaatsvinden zodat zij snel kunnen overleggen met hun fracties en zo min mogelijk hinder ondervinden bij het uitvoeren van hun werkzaamheden als Kamerlid. Ook het beveiligingsregime van onderhandelaars kan het lastig maken om een geschikte alternatieve locatie te vinden.

De positionering van de pers dicht bij het formatiekwartier vonden de heren Dijkgraaf en Van Zwol geen probleem. De heer Dijkgraaf constateert dat informateurs in het verleden soms een krampachtige omgang met de pers hadden. Hij vond het juist een voordeel om tijdens informele persoplooppjes bij het formatiekwartier mededelingen te kunnen doen in plaats van daarvoor een formeel persmoment te organiseren. Hij merkt ook op dat deze wat lossere omgang met de pers niet tot fouten of ongelukken heeft geleid. Beiden erkennen wel dat de positionering voor het formatiekwartier een wat rommelig beeld gaf.

De heer Dijkgraaf en de heer Van Zwol zijn er voorstander van dat de Kamer informateurs de mogelijkheid tot een vergoeding aanbiedt, alhoewel zij daar zelf geen gebruik van gemaakt zouden hebben. Dit draagt bij aan de onafhankelijkheid van de informateur en voorkomt dat bepaalde mensen voor deze positie zouden worden uitgesloten. Zij stellen voor dat wat betreft de hoogte van de vergoeding kan worden aangesloten bij de vergoedingen uit het Besluit vergoedingen adviescolleges en commissies.

De heer Dijkgraaf noch de heer Van Zwol ziet de meerwaarde van een toelichting door de informateur over zijn verslag bij aanvang van het Kamerdebat. Het is prima om die toelichting te geven na de eerste termijn van de zijde van de Kamer, omdat het debat met name tussen de Kamerleden onderling gevoerd dient te worden. De heer Van Zwol merkt op dat het verslag zelf duidelijk genoeg dient te zijn om het zonder verdere toelichting te kunnen stellen.

Tot slot spreken de heer Dijkgraaf en de heer Van Zwol uit dat zij om staatsrechtelijke redenen geen voorstander zijn van de hoorzittingen met kandidaats-bewindspersonen. Indien de Kamer er toch voor zou kiezen deze hoorzittingen te bestendigen, dan vindt de heer Van Zwol het belangrijk dat er duidelijke afspraken worden gemaakt over de rol en verantwoordelijkheid van de formateur. Hij benadrukt dat deze hoorzittingen een vertraging van zo'n anderhalve week in het formatieproces opleveren, waardoor de beoogd bewindspersonen zich gedurende een langere periode in een soort niemandsland bevinden. Bij bestendiging zou de Tweede Kamer wat hem betreft duidelijker moeten regelen hoe dit proces verloopt en wie ervoor verantwoordelijk is, bijvoorbeeld voor de aanlevering van door de Kamer gevraagde stukken voor de hoorzittingen (cv's en motivatiebrieven) en voor de begeleiding van de beoogd kandidaat bewindspersonen.

Gespreksverslag Gert-Jan Buitendijk, secretaris-generaal ministerie van Algemene Zaken, en Karin van Boetzelaer, raadadviseur ministerie van Algemene Zaken en secretaris formatie

De heer Buitendijk zou het raadzaam vinden als er nog wat meer tijd genomen wordt voordat de bijeenkomst plaatsvindt van de Kamervoorzitter met de gekozen lijsstrekkers waarin een verkenner wordt aangewezen. Deze vond in reactie op het advies van de evaluatiecommissie over de formatie van 2021-2022 plaats op de vrijdag in plaats van de donderdag na de verkiezingen. Om alle lijsttrekkers meer gelegenheid te geven om de verkiezingsuitslag te verwerken en hierop te reflecteren, kan de heer Buitendijk zich voorstellen dat deze bijeenkomst pas na het weekend wordt ingepland. In de tussenliggende tijd zou de Kamervoorzitter al wel de Voorzitter van de Eerste Kamer en de vicepresident van de Raad van State kunnen raadplegen, die voorheen ook als vaste adviseurs door de Koningin werden ontvangen om de politieke situatie te duiden. Meer tijd voor onderlinge afstemming tussen partijen zou ook kunnen leiden tot een breder draagvlak voor de verkenner, waardoor het formatieproces in algemene zin meer een verantwoordelijkheid van alle partijen wordt.

Mevrouw Van Boetzelaer geeft aan dat het problematisch kan zijn als er na het verstrijken van de termijn van de informateur een lacune in de verantwoordelijkheid voor het formatieproces optreedt. Stilzwijgende dechargeverlening aan de informateur na het debat over diens eindverslag zou dit kunnen ondervangen, al tekent de heer Buitendijk aan dat het nadelig kan zijn voor de informateur om verantwoording te moeten dragen voor het proces nadat er niet meer onderhandeld wordt.

Op het punt van de informatievoorziening aan de Kamer zou de heer Buitendijk het verstandig vinden als de Kamer duidelijk uitspreekt op welke momenten onderliggende stukken worden verstrekt, ook in relatie tot wat de Wet open overheid over de formatie bepaalt. Mevrouw van Boetzelaer wijst in dit kader op de motie Klaver/Sneller. Mocht de Tweede Kamer zelf het zorgdragerschap voor het formatiearchief willen overnemen van het ministerie van Algemene Zaken, dan merkt de heer Buitendijk op dat het in de praktijk niet werkbaar is om tussentijds ook de archivering door de Tweede Kamerorganisatie te laten uitvoeren.

De heer Buitendijk spreekt zijn waardering uit voor al het werk dat op korte termijn is verzet voor de inrichting van het formatiekwartier in B67, maar constateert dat deze locatie niet heeft voldaan. Er was onvoldoende distantie voor de onderhandelende partijen tot het reguliere Kamerwerk, waardoor er te veel in- en uitloop was. Ook de positionering van de pers direct voor het formatiekwartier zonder de beschikbaarheid van een alternatieve in- en uitgang was niet optimaal. Andere nadelen waren het gebrek aan daglicht en de suboptimale werkplekken voor de ambtelijke ondersteuning. Het ontbreken van de mogelijkheid om naar buiten te gaan beschouwt hij als een nadeel. De heer Buitendijk concludeert dat de locatie hierdoor een negatieve invloed heeft gehad op de onderlinge chemie en sfeer en dat dit voor een volgende formatie dus anders zou moeten. De suggestie voor het Catshuis zou daarbij te overwegen zijn, zeker als de ministerraad naar een andere locatie verhuist. Overigens is de heer Buitendijk wel

tevreden over het formatiekwartier in het Binnenhofcomplex, zoals dat rond de Stadhouderskamer en het Logement.

Over de detachering van de ambtenaren van het ministerie van Algemene Zaken bij Bureau ondersteuning kabinetsformatie gaat de heer Buitendijk graag in gesprek met de Griffier van de Tweede Kamer. In dit gesprek kan onder meer aan de orde komen wat de ervaringen zijn met de logistieke en facilitaire ondersteuning die vanuit de Tweede Kamerorganisatie is geleverd en hoe de werkgeversverantwoordelijkheid binnen de detacheringsconstructie wordt ingevuld. Een bijzonder aandachtspunt zal daarbij ook zijn wie er verantwoordelijkheid draagt voor beveiliging van de beoogde bewindspersonen.

Gespreksverslag Avinash Bhikie, voorzitter Parlementaire Persvereniging

De heer Bhikie geeft aan dat de parlementaire pers het als positief heeft ervaren dat ze in B67 niet buiten hoefde te staan – zoals gebruikelijk was tijdens de kabinetsformaties die aan het Binnenhof plaatsvonden – en dat er rondom het formatiekwartier werkplekken en koffie beschikbaar waren. Voor het overige zijn de positionering en werkomstandigheden van de pers echter als verre van optimaal beoordeeld. Er was slechts een zeer beperkt gebied beschikbaar voor de persploepjes met de media, terwijl er in vergelijking met eerdere formaties meer omroepen en programma's met een eigen cameraploeg aanwezig waren. Deze grote concentratie van journalisten op een beperkt beschikbare ruimte leidde tot een drukke, chaotische situatie. Omdat de audiovisuele media logischerwijs steeds vooraan stonden, werden de aanwezige schrijvende journalisten daarbij ook tot een soort toeschouwers gemaakt. De heer Bhikie benadrukt veel begrip te hebben voor het werk dat de Beveiligingsdienst van de Tweede Kamer uitvoerde gedurende de kabinetsformatie en voor de veiligheidseisen die aan het formatiekwartier werden gesteld, maar hij heeft bij de Beveiligingsdienst soms wel een wederzijds begrip gemist voor het werk dat de pers moest doen. Gegeven de grote hoeveelheid aanwezige pers op een beperkt beschikbare ruimte lukte het bijvoorbeeld niet altijd om iedereen plaats te laten nemen achter het lint dat voor de pers was aangebracht.

De beeldvorming van de persmomenten bij het formatiekwartier kwalificeert de heer Bhikie als rommelig, chaotisch en gespannen. Wat hem betreft zou dit niet het beeld moeten zijn dat de Kamer als instituut wil uitstralen tijdens een kabinetsformatie. Hij noemt het een gegeven dat de grandeur van het Binnenhof ontbreekt bij formaties in B67, maar volgens de heer Bhikie is nu wel de lelijkste kant van de tijdelijke huisvesting van de Tweede Kamer aan de buitenwereld getoond. Hij is graag bereid om mee te denken met de Kamerorganisatie over een alternatieve inrichting, waarbij belangrijke aandachtspunten zouden zijn dat er meer ruimte voor de pers beschikbaar is en dat de uitloop vanuit het formatiekwartier niet plaatsvindt met de sluisdeuren als achtergrond, gezien het onprofessionele beeld dat dit geeft. Hij adviseert tijdig te beginnen met een verkenning naar een inrichting die een netter beeld oplevert. Een optie waarbij de pers buiten bij de personeelsingang zou plaatsnemen acht hij niet werkbaar, aangezien de onderhandelende partijen hier niet langs hoeven te komen om het formatiekwartier binnen te gaan.

In vergelijking met de taferelen bij de ingang van het formatiekwartier hadden de persmomenten die in het kwartier zelf plaatsvonden een veel rustiger uitstraling. De heer Bhikie heeft lopende de formatie ook gesuggereerd om hier vaker gebruik van te maken, waarbij hij wel benadrukt dat het inrichten van een 'uitloopzaal' in het formatiekwartier sterk afhankelijk zou zijn van de bereidheid van politici om hieraan mee te werken. De persmomenten in de Wttewaall van Stoetwegenzaal beoordeelt de heer Bhikie eveneens positief: dit was een goed toegankelijke, mooi ingerichte zaal die een uniform en herkenbaar beeld van de Tweede Kamer uitstraalde. Hij vraagt wel aandacht voor de presentatie in deze zaal van het hoofdlijnenakkoord door de vier

fractievoorzitters van de onderhandelende partijen: deze bijeenkomst werd niet georganiseerd door Bureau ondersteuning kabinetsformatie noch door de stafdienst Communicatie maar door een politieke partij, in dit geval door (de persvoorlichter van) de PVV. De heer Bhikhie vindt het principieel niet juist dat een politieke partij gaat over de organisatie en daarmee ook over het toelatingsbeleid van een dergelijk persmoment en zou het dus beter hebben gevonden als deze bijeenkomst was georganiseerd door Bureau Ondersteuning Kabinetsformatie of door de stafdienst Communicatie van de Kamerorganisatie.

De informatievoorziening vanuit Bureau ondersteuning kabinetsformatie aan de pers is volgens de heer Bhikhie vlekkeloos verlopen, zoals bij eerdere formatie ook het geval was. De heer Bhikhie is wel enigszins kritisch over de wat lossere omgang met de pers door de informateurs, waarbij er in vergelijking met eerdere formaties meer informele persoploepjes waren en minder formele persmomenten. Als een informateur een update wil geven over het proces, hecht de heer Bhikhie meer waarde aan formele persmomenten die vooraf worden aangekondigd, zodat alle journalisten de gelegenheid hebben daaraan deel te nemen en niet enkel de journalisten die toevallig aanwezig zijn op het moment dat een informateur het formatiekwartier verlaat. Hij noemt de verklaring van informateur Plasterk na het vertrek van NSC van de onderhandelingstafel als voorbeeld van een moment dat zich beter had geleend voor een formele persconferentie dan voor een informeel moment bij het formatiekwartier. Dit zou ook meer in lijn zijn met hoe het tijdens eerdere formaties ging. De heer Bhikhie merkt daarbij wel op dat het per formatie verschilt hoe er over transparantie gedacht wordt en dat er in het verleden ook persconferenties door informateurs zijn gehouden waarop weinig inhoudelijks werd meegedeeld. Ook op dit punt zou de Parlementaire Persvereniging graag bereid zijn mee te denken over een geschikte invulling bij toekomstige formaties.

Ten aanzien van de bij deze formatie geïntroduceerde termijnen aan de (in)formatieopdrachten merkt de heer Bhikhie op dat dit primair een politiek gegeven was. Het heeft het werk van de pers niet direct beïnvloedt, maar het was wel een voordeel dat ook de pers hierdoor wist wanneer een formatiepoging in de richting van een afronding ging en dat journalisten zich daar dus ook op konden voorbereiden.