

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Formatieduur steeds langer

Met 299 dagen was de formatie na de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 de langste in onze parlementaire geschiedenis. Bijna een jaar lang werd er in verschillende rondes onderhandeld tussen partijen, terwijl de verkiezingsuitslag uit het begin van dat jaar voorshands op papier best mogelijkheden leek te bieden voor een op korte termijn samen te stellen nieuw kabinet.

Kabinetsformaties duren in Nederland door de bank genomen vrij lang. Na verkiezingen duren die sinds 1946 gemiddeld 103 dagen.¹ Wat wel opvalt, is dat de afgelopen 40 jaar kabinetsformaties steeds langer duren.

Rutte IV 2022	299
Rutte III 2017	225
Schoof 2024	223
Van Agt I 1977	208
Den Uyl 1973	163
Balkenende II 2003	125
Rutte I 2010	125
Drees IV 1956	122
Kok 1994	111
Van Agt II 1981	107

Top 10 Formatieduur naoorlogse kabinetten

De oorzaak voor het lange formeren wordt meestal gezocht in een combinatie van ons versplinterde gefragmenteerde politieke landschap en het stelsel van absolute evenredige vertegenwoordiging, zonder verhoogde kiesdrempel, dat die fragmentatie aanwakkert. Helemaal overtuigend is die redenering niet, want politieke fragmentatie en lange formatieduur lopen lang niet altijd een-op-een.

Een andere reden waarom formaties in Nederland zo lang duren is dat er geen ‘deadline’ voor formeren bestaat. Partijen kunnen na verkiezingen zo lang onderhandelen als ze willen. Dat veroorzaakt soms ongewenst strategisch gedrag. Door af te wachten kan men proberen druk te zetten op andere partijen en het proces. Zo is het mogelijk dat er door lang afwachten op

¹ Formaties van tussenkabinetten zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Bron: ‘Duur kabinetsformaties’, *Parlement.com*. https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mnnzb/duur_kabinetsformaties Geraadpleegd 12 oktober 2024.

aangestuurd wordt dat een andere partij het eerst over de brug moet komen en daarmee waarschijnlijk meer standpunten weg moet geven dan die partij aanvankelijk van plan was. Strategisch talmen kan ook als voordeel hebben dat daarmee een de schuld krijgt van bijvoorbeeld niet willen bewegen of niet opschieten. De afwezigheid van werkelijke tijdsdruk of urgentie kan leiden tot allerlei inhoudelijk niet-productieve manoeuvres. Maar zelfs wanneer alle partijen geen strategieën inzetten voor louter strategisch of politiek gewin, kunnen er situaties ontstaan waarbij onderhandelingen werkelijk vastlopen. Het is dan nauwelijks mogelijk om weer terug te gaan naar de kiezers voor weer nieuwe Tweede Kamerverkiezingen. Een demissionair kabinet (en dat zal een kabinet na Tweede Kamerverkiezingen nagenoeg altijd zijn) kan in wezen niet nog eens een keer de Tweede Kamer ontbinden. Daar zal de nieuwgekozen Tweede Kamer op zijn minst over mee moeten beslissen. En juist als de onderhandelingen zijn vastgelopen, is een besluit van de Tweede Kamer om zoets te doen bijna ondoenlijk. Zoets gebeurde na 1918 dan ook nog nooit.

Andere parlementaire systemen, waarin na verkiezingen in de regel ook coalitieregeringen moeten worden geformeerd, kennen soms wel wettelijk geregelde deadlines voor formatiepogingen of een mechanisme waarbij na een x-aantal mislukte formatiepogingen er automatisch nieuwe parlementsverkiezingen worden uitgeschreven.² In Israël, bijvoorbeeld, geeft de president binnen zeven dagen na de Israëlische parlementsverkiezingen aan één van de honderd-twintig verkozen parlementariërs (meestal de fractieleider van de grootste partij) de opdracht om binnen 28 dagen een kabinet te vormen. Als er na 28 dagen geen resultaat is, kan de opdracht worden verlengd met maximaal 14 dagen per keer. Lukt het vormen van een regering na een aantal pogingen nog steeds niet, dan kan het parlement zichzelf ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven. Ook Griekenland kent een systeem waarbij, na een (gelimiteerd) aantal formatiepogingen, de mogelijkheid bestaat het net nieuwgekozen parlement te laten ontbinden en nieuwe verkiezingen uit te schrijven (art. 37 van de Griekse grondwet).

Het langer worden van formaties in Nederland begint de laatste jaren steeds problematischer te worden. De overheid wordt minder slagvaardig. Gedurende de vaak lange demissionaire perioden komen grote problemen die dringend aangepakt moeten worden, steeds vaker in ‘de wacht’ te staan. Dat veroorzaakt een zekere gewenning en een houding waarbij – tegen de achtergrond van kort zittende missionaire en langdurig demissionaire kabinetten – de aanpak van problemen en kwesties steeds verder vooruit worden geschoven. Al even bezwaarlijk is de praktijk om – omdat het nu eenmaal niet anders kan – kabinetten ‘beleidsarme’ begrotingen op te laten stellen. Al zijn beleidsarme begrotingen in zekere een contradictio in terminis (bij begrotingen worden middelen bestemd, hetgeen uit de aard der zaak altijd belangrijke beleidskeuzes vergt), ze komen vaker voor en dat is iets wat eigenlijk niet aan een

² Veel parlementaire democratieën in Europa kennen een mechanisme om na te trage of vastlopende formatieprocessen automatisch nieuwe verkiezingen uit te schrijven. Een aantal Britse onderzoekers stelde in 2016 vast dat: ‘to end gridlock in the government formation process (...) The overwhelming majority of parliamentary constitutions establish such a mechanism either by *limiting the number of formation attempts* or by *imposing a time frame on government formation*. In Sweden, for instance, mandatory elections must be held if parliament has rejected four proposals for a Prime Minister designate by the Speaker. The Hungarian constitution stipulates a time frame of 40 days for government formation. The constitutions of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Israel, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, and Sweden all permit early elections as a mechanism to end gridlocked government formation processes.’

Petra Schleiter, Valerie Belu, & Robert Hazell, *Forming a government in the event of a hung parliament: The UK's recognition rules in comparative context*. Rapport van de Constitution Unit, School of Public Policy University College London & Department of Politics and International Relations of the University of Oxford, Londen/Oxford: University of Oxford 2016, p. 10.

demissionair kabinet kan worden overgelaten. Meer in het algemeen is er sprake van een – vaak uit nood geboren – dadendrang van demissionaire kabinetten. We moeten er, zo vindt de regering, voor waken dat we niet gewend raken aan zeer lange kabinetsformaties waarvan de nadelen worden opgevangen door demissionaire kabinetten. Dat is niet goed voor slagvaardig landsbestuur én de democratie.

2. Geen wettelijke regels over de formatieprocedure

Niet alleen kent het Nederlandse formatiestelsel, als gezegd geen eindtermijn, ook andere onderdelen van het formatieproces zijn niet wettelijke verankerd.³ De Grondwet zwijgt over het formatieproces, in die zin dat die alleen het einde ervan regelt: de benoeming van de ministers, de staatssecretarissen en de minister-president (artt. 43 Gw e.v.). Sinds een tiental jaar kennen we ook enkele bepalingen over de formatie in het Reglement van orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (artt. 11.1 en 11.2 RvOTK). Dat zijn geen wettelijke bepalingen, maar interne regels die niet buiten de Kamer zelf verbinden.

Volgens artikel 11.1 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvOTK) praat de Kamer na de installatie van de nieuwe Kamer (de 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.’ De procedure is tot op dit moment vier keer toegepast. Daarbij heeft zich de niet in het Reglement van Orde geregelde praktijk ontwikkeld om alvorens een of meerdere informateurs aan te stellen een verkenners te benoemen die net na verkiezingen bij alle partijen vraagt hoe zij de uitslag lezen en welke mogelijkheden zijn zien voor een nieuw kabinet. De aanstelling van verkenners leidde in de afgelopen jaren af en toe tot problemen omdat de Tweede Kamer deze verkenners niet, zoals wel bij informateurs of formateurs, formeel kan verzoeken om inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie (art. 11.2 RvOTK).

3. Constitutioneel kader en de noodzaak voor wettelijke regeling

De Grondwet noch de wet regelt, zoals gezegd, de procedure van kabinetsvorming in Nederland. De Grondwet bevat slechts enkele bepalingen die betrekking hebben op de benoeming van de leden van het optredende kabinet en het ontslag van de leden van het aftredende kabinet. De art. 43 en 48 Gw zijn de enige bepalingen die betrekking hebben op benoeming en ontslag van ministers. Art. 46 Gw bevat voorts een afzonderlijke bepaling voor benoeming en ontslag van staatssecretarissen.

Art. 43 Gw bepaalt verder dat de benoeming en het ontslag van ministers tot stand komen bij koninklijk besluit. Art. 48 Gw maakt duidelijk wie naast de Koning de desbetreffende Koninklijke besluiten ondertekent. Krachtens art. 48 Gw contrasigneert de ‘nieuwe’ minister-president bij de vorming van een nieuw kabinet eerst zijn eigen benoemingsbesluit.

Vervolgens ondertekent hij de ontslag- en benoemingsbesluiten van de vertrekkende en komende ministers en staatssecretarissen. Art. 49 Gw regelt ten slotte de beëdiging van de nieuw benoemde ministers en staatssecretarissen ten overstaan van de Koning, het sluitstuk van de benoemingsprocedure.

Daarmee heeft de Grondwet alles gezegd over de benoeming en het ontslag van ministers en staatssecretarissen en over de gang van zaken bij een kabinetsformatie. Bij gebrek aan een

³ Zie Wim Voermans, *Onze constitutie: De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*, Amsterdam: Prometheus 2023, p. 381.

grondwettelijke en wettelijke regeling ontwikkelden zich in de loop der tijd zekere formatiepraktijken die tot een min of meer vaste gang van zaken bij de kabinetsformatie hebben geleid, zij het dat elke kabinetsformatie vaak ook wel weer een of meerdere afwijkingen van de voorgaande formaties kent. Uit deze praktijken kon desalniettemin een min of meer gangbare ‘formatieprocedure’ worden afgeleid. Een rode draad binnen die ontwikkeling van formatiepraktijken vanaf het begin van de twintigste eeuw is dat de fractievoorzitters en fracties in de Tweede Kamer in toenemende mate betrokken worden bij en zeggenschap hebben gekregen over de besluitvorming tijdens de formatie.

Naast dit samenstel van formatiepraktijken is een enkele rechtsregel van ongeschreven recht van overwegend belang voor de kabinetsformatie, namelijk de vertrouwensregel van het parlementaire stelsel. De vertrouwensregel kan naast de ministeriële verantwoordelijkheid beschouwd worden als het staatsrechtelijk fundament van de verhouding tussen regering en Staten-Generaal. Deze hoofdregel van het Nederlandse parlementaire stelsel is altijd ongeschreven gebleven. Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 is het bestaan van deze ongeschreven rechtsregel opnieuw bevestigd. Uit de toelichtende stukken blijkt dat als hoofdregel van ons parlementaire stelsel wordt gezien dat een minister of staatssecretaris die niet langer geacht kan worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid, niet kan aanblijven.⁴ De gangbare benadering daarbij is dat in het Nederlandse parlementaire stelsel sprake is van een zogeheten ‘negatieve vertrouwensregel’. Een minister of staatssecretaris geniet het vertrouwen van een parlementaire meerderheid zolang niet nadrukkelijk het tegendeel blijkt. Dat vertrouwen is er dus, totdat het uitdrukkelijk wordt opgezegd.⁵ Over de vraag of er wel of niet vertrouwen bestaat, hoeft, in tegenstelling tot wat wel gebruikelijk is in andere landen, in de eerste vergadering waarin een nieuw kabinet zich aan het parlement presenteert, dus ook niet apart te worden gestemd.

De vertrouwensregel ziet in eerste instantie op de ontslagaanvraag door ministers en staatssecretarissen, indien het vertrouwen van een parlementaire meerderheid is opgezegd. Daarnaast heeft de vertrouwensregel echter ook overwegende betekenis voor de benoeming van ministers en staatssecretarissen. Bij hun benoeming staat de vraag centraal of zij geacht worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid. In die zin bepaalt de werking van de vertrouwensregel in belangrijke mate het verloop van de kabinetsformatie. Deze is erop gericht een nieuw kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen te hebben van een meerderheid in de Tweede Kamer.⁶

Voor het verloop van de kabinetsformatie is, zoals gezegd, daarnaast de werking van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging van belang. Kenmerkend voor de werking van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging is dat verkiezingen geen meerderheidsuitspraak voor de kiezers opleveren. Telkens dient na de verkiezingen onderzocht te worden welke regeringscoalitie van Tweede Kamerfracties gevormd kan worden, die de grondslag vormt voor de samenstelling van het nieuw te vormen kabinet. De kabinetsformatie is onder de werking van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging doorgaans een complex proces van coalitievorming.

⁴ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 2.

⁵ *Kamerstukken II* 1980/81, 16 035, nr. 11, p. 2.

⁶ P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *het Nederlandse parlement*, dertiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 539 e.v.

De kabinetsformatie is er, als gezegd, op gericht een kabinet te vormen dat geacht mag worden het vertrouwen te hebben van een parlementaire meerderheid. Voor het welslagen van een formatie is vereist dat de Kamerfracties, die een parlementaire meerderheid vertegenwoordigen, instemmen met het formatieresultaat. In de eerste helft van de twintigste eeuw is er, zoals we al zagen, tegen deze achtergrond geleidelijk een min of meer vaste formatiepraktijk tot ontwikkeling gekomen waarbij de fractievoorzitters en fracties in toenemende mate betrokken werden bij en zeggenschap kregen in de besluitvorming tijdens de formatie.

De Koning was tot de kabinetsformatie van 2012 nauw betrokken bij het formatieproces. Het was vaste formatiepraktijk dat de Koning aan het begin van de kabinetsformaties advies vroeg aan de Eerste Kamervoorzitter en de Tweede Kamervoorzitter, de vicepresident van de Raad van State alsmede aan alle voorzitters van de Tweede Kamerfracties. Op basis van de ‘meerderheidsadviezen’ van de fractievoorzitters wees de Koning een of meerdere informateurs dan wel formateurs aan om het overleg met de fractievoorzitters, gericht op de vorming van een kabinet, te voeren.

De Koning nam bij de kabinetsformatie vanaf de Tweede Wereldoorlog altijd al een bescheiden positie in. Het staatshoofd had niet meer dan een begeleidende rol in het formatieproces.⁷ Die beperkte functie van de Koning bij de kabinetsformatie berustte, zoals gezegd, niet op de Grondwet of op andere regels van geschreven of ongeschreven staatsrecht, maar vloeide voort uit een formatiepraktijk die in de loop der tijd tot ontwikkeling gekomen was.

In die zin waren er nauwelijks constitutionele bezwaren in te brengen tegen het opnemen van een regeling van de formatieprocedure in het Reglement van Orde van de Tweede kamer in 2012 (art 139 a RvOTK oud) dat de aanwijzing van informateurs en formateurs bij de formatie voortaan niet meer door de Koning maar door de Tweede Kamer zou geschieden. In een regeringsnotitie werd in dit verband opgemerkt: “Grondwettelijk is er geen beletsel voor de Tweede Kamer om het initiatief te nemen in de kabinetsformatie door een concreet voorstel of aanbeveling te doen. Het is ook mogelijk om een algemene procedure op te stellen voor het handelen van de Tweede Kamer in de periode na de verkiezingen, zoals destijds met de motie Kolfshoten werd beoogd. Het gaat hierbij in eerste instantie om een verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer zelf.”⁸

De formatieregeling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, tegenwoordig vastgelegd in art. 11.1 RvOTK, zorgt ervoor dat de kabinetsformatie niet meer louter berust op wisselende praktijken en gewoonten, maar een min of meer vastomlijnd kader heeft, verankerd in dat Reglement van Orde. De gewoonte dat de Koning (in)formateurs aanwijst en een (in)formatieopdracht verstrekt, heeft plaats gemaakt voor een geschreven regeling, waarbij de Tweede Kamer deze formatietaken op zich neemt. De formatieregeling brengt de parlementaire betrokkenheid bij de formatie onder de werking van de vertrouwensregel nog sterker tot uitdrukking.

De regering beoogt met het aan u voorgelegde wetsvoorstel de formatieregeling in een formatiewet te verankeren in plaats van de bestaande regeling van art. 11.1 RvOTK.

De regering is namelijk van oordeel dat het in zijn algemeenheid een goede zaak is om een

⁷ *Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 5.*

⁸ *Kamerstukken II 1999/2000, 27 409, nr. 1, p. 4.*

van de belangrijkste procedures in ons staatsbestel te verankeren in een wettelijke regeling. Dat is ook in lijn met het – op het legaliteitsbeginsel gebaseerde – primaat van de wetgever.

Ook het met het legaliteitsbeginsel samenhangende rechtszekerheidsbeginsel (met name het *lex certa* beginsel) wijst in die richting: over de opzet, aard en inhoud van deze wezenlijke procedure behoren geen misverstanden te ontstaan. Betrokkenen bij de kabinetsformatie dienen zekerheid te hebben over de te volgen stappen in de procedure door de totstandkoming van een wettelijke regeling. Onwenselijk is dat de opzet en inhoud van de procedure bij iedere formatie voortdurend ter discussie kan worden gesteld. De rechtszekerheid die de duidelijke, een ieder verbindende regels in een formatiewet geven, dragen bij aan een voorspoedig verloop van de kabinetsformatie. Ook voor de kiezers is het van overwegend belang dat in een wettelijke regeling duidelijkheid wordt geboden omtrent de gang van zaken bij de kabinetsformatie. Een wettelijke regeling versterkt daarnaast de legitimatie van het formatieproces.

De bestaande formatieregeling in art. 11.1 RvOTK voldoet naar het oordeel van de regering niet aan het uitgangspunt dat voldoende duidelijkheid en zekerheid geboden wordt omtrent de opzet en inhoud van de formatieprocedure. Ten eerste al omdat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer slechts de Tweede Kamer en de Tweede Kamerleden bindt. Andere personen die buiten de kring van die Kamer bij de kabinetsformatie zijn of worden betrokken, worden er niet door gebonden. Het Reglement van Orde is immers slechts een intern werkende regeling met regels over de werkwijze van de Kamer. Andere ambtsdragers, zoals ministers, de Koning, Eerste Kamerleden of andere buitenstaanders zijn niet aan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gebonden.

Daarnaast is voor de regering van overwegend belang dat de binding van de Tweede Kamer en haar leden slechts een relatieve, beperkte betekenis heeft. De Tweede Kamer kan namelijk desgewenst afwijken van het Reglement van Orde, indien geen van de Kamerleden zich daartegen verzet en de afwijking niet in strijd is met het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, de Grondwet of de wet (art. 16.3 RvOTK).

Bovendien kan de Tweede Kamer op elk moment het Reglement van Orde bij eenvoudig meerderheidsbesluit wijzigen en deze geschreven procedureregeling inzake de kabinetsformatie aanpassen of afschaffen.

In die zin is het volgen van de huidige procedureregeling van art. 11.1 RvOTK louter afhankelijk van de instemming ermee van een parlementaire meerderheid in de Tweede Kamer.

In het recente verleden is er daarom naar het oordeel van de regering terecht voor gepleit de formatieprocedure in de wet te verankeren.⁹ De regering acht het van groot belang dat de formatieprocedure in de wet een stevig fundament krijgt, en dat niet langer volstaan wordt met de wankele grondslag in een Reglement van Orde. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt dat stevige fundament te bieden voor de formatieprocedure die, zoals gezegd, een van de belangrijkste procedures is in ons politieke staatsbestel.

4. Eindtermijn

⁹ Th. C. de Graaf, 'De smalle marges van de kabinetsformatie', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2019, afl. 3, p. 227-241.

Het wettelijk verankeren van de formatieprocedure alleen zal de bestaande situatie met lange formaties en langdurige demissionaire perioden niet direct veranderen. Er zijn in ons systeem heel weinig prikkels voor partijen, onderhandelaars en Tweede Kamerfracties om vaart te maken bij de vorming van een nieuw kabinet, zeker nu niet langer het aandringen en de strenge ogen van het staatshoofd tot spoed kunnen manen. Die vrijblijvendheid heeft gevolgen voor de slagvaardigheid van het overheidsbestuur, het werkt strategisch gedrag in de hand en leidt tot té lange demissionaire perioden, tot uitstelgedrag en vooruitschuiven van problemen. Al is het stellen van een eindtermijn voor formatieonderhandelingen een zwaar middel, het kabinet ziet alles afwegende geen andere mogelijkheid om én vaart te brengen in de formatie én – als dat het geval is – eenmaal vastgelopen formaties los te trekken. Want als een formatie vastloopt ontstaat er een impasse. Het zou in de meeste gevallen betekenen dat een demissionair kabinet voor een tweede keer Tweede Kamerverkiezingen uit zou moeten schrijven en dus in wezen voor een tweede keer aan de kiezer zou moeten vragen om over het lot van het kabinet te beslissen. Dat is – als het niet een verplichting zou zijn – voor een kabinet een heel moeilijke afweging om te maken. En voor de Tweede Kamer – die mee zou mogen of moeten denken over zo'n art. 64 Gw beslissing – welhaast onmogelijk.

Het kabinet is dan ook van mening dat er een eindtermijn aan formatiepogingen moet worden gesteld en dat die wettelijk moet worden verankerd. Dat kan ook niet anders. De bevoegdheid tot Kamerontbinding ligt bij de regering (art. 64 Gw). Dat is, op het geval van Kamerontbinding vanwege het verstrijken van de zittingstermijn van de Tweede (en ook Eerste) Kamer na, een discretionaire bevoegdheid. In dit voorstel wordt die eindtermijn gesteld op 206 dagen: tweemaal de lengte van de gemiddelde, en al lange formatieduur. Wordt die termijn bereikt dan krijgt de Tweede Kamer nog een keer de kans een formateur te benoemen. Maar als dat niet lukt, of de ultieme formatiepoging slaagt alsnog niet, dan moet de regering de Tweede Kamer ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven. Dit alles om bestuurlijke verlamming en te lang demissionair doorregeren zonder kiezersmandaat te voorkomen.

5. Controversieelverklaring

Een stevig wettelijk fundament is ook nodig voor de procedure van de controversieelverklaring. Als een kabinet zijn ontslag heeft aangeboden en dat ontslag niet onmiddellijk wordt aanvaard, maar – zoals gebruikelijk is – door de Koning in beraad wordt gehouden totdat een nieuw kabinet aantreedt, krijgt zo'n kabinet een demissionaire status. Het idee is dat zo'n kabinet aanblijft totdat er (al dan niet na nieuwe Tweede Kamerverkiezingen) een nieuw kabinet is gevormd en de zaken zolang waarneemt zonder daarbij zwaarwegende beslissingen te nemen. Het is tegenwoordig gebruikelijk dat de (met name Tweede) Kamer besluit tot een lijst van onderwerpen die té controversieel zijn om te behandelen voordat een nieuw kabinet is aangetreden. Het kan daarbij gaan om aanhangige wetsvoorstellen, toegezonden kabinetsbrieven, maar bijvoorbeeld ook om een gepland mondeling overleg over een bepaald onderwerp.¹⁰

De gewoonte dat de Tweede Kamer in een demissionaire periode vaststelt welke onderwerpen controversieel zijn, heeft zich net als andere formatiegebruiken in de praktijk ontwikkeld. Bij de herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, die in werking trad in 2021, gaf de werkgroep van Kamerleden die met de voorbereiding van deze herziening was belast aan dat deze werkwijze van controversieel verklaren grote gevolgen heeft voor de

¹⁰ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 322, nr. 5, p. 85.

politieke praktijk tijdens aanzienlijke tijdsperioden. Vanwege het grote belang ervan is daarom destijds besloten om de werkwijze te verankeren in het Reglement van Orde van Tweede Kamer, waarbij niet werd beoogd om de gevolgde praktijk te wijzigen. De regeling beperkte zich bovendien tot de hoofdlijnen van de werkwijze om een flexibele toepassing mogelijk te houden.¹¹

Met de wettelijke verankering van de procedure voor controversieelverklaringen wil de regering evenmin wijzigingen aanbrengen in de in de praktijk ontwikkelde werkwijze. Ook wil zij geen afbreuk doen aan de flexibiliteit van de daar nu geldende procedure. Daarom heeft zij de regeling die thans in het Reglement van Orde staat zelf niet willen aanpassen.

Tegelijkertijd is de regering van oordeel dat het controversieel verklaren van onderwerpen tijdens demissionaire perioden geen louter interne kwestie is. Ofschoon de Tweede Kamer grondwettelijk gezien een zelfstandige positie inneemt tegenover de regering,¹² en bijgevolg haar eigen agenda bepaalt, heeft een controversieelverklaring ook gevolgen voor ambtsdragers buiten die Kamer. Hoewel uit de demissionaire status van een kabinet geen beperkingen zouden voortvloeien voor de staatsrechtelijke bevoegdheden van de regering,¹³ leidt controversieelverklaring er in de praktijk immers toe dat bepaalde onderwerpen waarvoor de regering in een demissionaire periode de medewerking van de Kamer behoeft tijdelijk geparkeerd worden in afwachting van de samenstelling en regeerprogramma van een nog te vormen kabinet. Deze beperking voor de handelingsvrijheid van de regering tijdens demissionaire perioden beoogt te voorkomen dat zo'n nieuw kabinet voor een voldongen feit wordt geplaatst. Tegelijkertijd kan het uitstellen van de behandeling van bepaalde onderwerpen onwenselijk zijn in het licht van het algemeen belang. Er doet zich dan een spanning voor tussen de vrijheid van de Kamer om te besluiten welke onderwerpen zij in demissionaire perioden niet willen behandelen en de opdracht die demissionaire ministers en staatssecretarissen hebben gekregen van de Koning op het moment dat zij hun ontslag indienen: in afwachting van de vorming van een nieuw kabinet wordt hen gevraagd 'om al datgene te blijven verrichten wat zij in het belang van het Koninkrijk noodzakelijk achten'.¹⁴ In de praktijk berusten demissionaire bewindslieden dan ook niet altijd in een controversieelverklaring, maar wijzen zij de Kamer erop dat het uitstellen van de behandeling van een bepaald onderwerp niet in het landsbelang is.¹⁵

II. ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel 1

Dit artikel correspondeert met het huidige artikel 11.1 Reglement van Orde van de Tweede Kamer, en heeft betrekking op de aanwijzing van de informateurs/formateurs in het kader van een kabinetsformatie.

Het eerste lid heeft betrekking op de beraadslaging over de verkiezingsuitslag bij aanvang van een nieuwe zitting, en de daarmee gepaard gaande aanwijzing van (in)formateurs.

¹¹ *Kamerstukken II*, 2019/20, 35 322, nr. 5, p. 11 en p. 85.

¹² *Kamerstukken II* 1976/77, 14 224, nr. 3, p. 8.

¹³ P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer: Kluwer 2024, p. 616-617.

¹⁴ L. Prakke, *De positie van een demissionair kabinet in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 13.

¹⁵ Zie M. van Kessel & M. Nap, 'Controversieelverklaringen', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, juli 2018, p. 209.

Het tweede lid heeft betrekking op de formulering van de formatieopdracht en aanwijzing formateur na afronding informatieopdracht.

Het derde lid regelt de procedure voor een nieuwe (in)formatieopdracht en (in)formateurs na teruggave (in)formatieopdracht.

Het vierde lid heeft betrekking op de wijze waarop de Kamer besluit over de aanwijzing van een (in)formateur. Daarbij wordt besloten volgens de procedures die de Tweede Kamer in haar eigen Reglement van Orde vaststelt.

Het vijfde lid heeft betrekking op de situatie van een tussentijdse val van een kabinet. In die situatie dient de Tweede Kamer te beraadslagen over de volgende vragen:

- wenst een meerderheid van de Kamer dat tot Kamerontbinding en tot nieuwe verkiezingen voor de Tweede Kamer besloten wordt?
- Wenst een meerderheid van de Tweede Kamer dat het kabinet in huidige samenstelling demissionair doorregeert tot een nieuw kabinet na verkiezingen aantreedt?, dan wel:
- wenst een meerderheid van die Kamer dat wijzigingen in de samenstelling van het kabinet worden doorgevoerd?, dan wel:
- wenst de meerderheid van die Kamer dat in de aanloop naar verkiezingen tijdelijk een nieuw kabinet geformeerd wordt? Een tijdelijk kabinet kan een regulier kabinet zijn, al kan de Tweede Kamer zo'n kabinet een beperkte opdracht meegeven, waaronder het voorbereiden van nieuwe verkiezingen (vgl. kabinet-Zijlstra 1966-1967) – een zogenaamd interimkabinet.¹⁶

In de situatie dat de Kamer besluit tot een tussentijdse kabinetsformatie, zijn de overige leden van dit artikel van overeenkomstige toepassing.

Het artikellid is aan het slot opgenomen om in het eerste tot en met vierde lid van het artikel een aaneengesloten regeling te bieden voor de kabinetsformatie na verkiezingen.

Artikel 2

Op grond van dit artikel kan de Tweede Kamer de informateur verzoeken om inlichtingen te verschaffen over het verloop van de kabinetsformatie. In het huidige Reglement van Orde is het verzoek om die inlichtingen te verschaffen voorbehouden aan een meerderheid van de Tweede Kamer. In 2021 hebben Tweede Kamerleden onder verwijzing naar artikel 68 Grondwet voorgesteld om ieder lid van die Kamer het recht te geven om te verzoeken om de informateurs en formateurs uit te nodigen inlichtingen te verschaffen over de kabinetsformatie, waarbij het verzoek zou worden toegekend indien het kon rekenen op de steun van ten minste vijftig leden van de Tweede Kamer.¹⁷ Aangezien een meerderheid in de Tweede Kamer zich destijds nog tegen dit voorstel uitsprak, acht de regering het niet opportuun om in onderhavig voorstel voor een Formatiewet elk Tweede Kamerlid het recht toe te kennen om een dergelijk verzoek in te dienen maar sluit zij aan bij de bestaande regeling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

¹⁶ Griffie van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Notitie Situatie na val kabinet Rutte IV', d.d. 8 juli 2023. Zie <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2023D32133&did=2023D32133>. Geraadpleegd 24 oktober 2024.

¹⁷ Zie het voorstel van de leden Omtzigt, Eerdmans en Dassen tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met het invoeren van de mogelijkheid dat vijftig leden kunnen verzoeken de (in)formateur(s) uit te nodigen inlichtingen te verschaffen over de kabinetsformatie, *Kamerstukken II* 2021/22, 35 980, nr. 2.

Artikel 3

In het eerste lid is de eindtermijn voor de formatie gesteld op 206 dagen na de aanstelling van de eerste (in)formateur. 206 dagen is tweemaal de tijd die een gemiddelde formatie tegenwoordig in beslag neemt. Dat is een aanzienlijk langere periode dan die we in veel andere parlementaire stelsel kennen, uitzonderingen daargelaten. Een meer dan drie maanden gemiddelde formatieduur steekt ook schril af tegen de tijd die provincies en gemeenten na verkiezingen nodig hebben om nieuwe bestuurscolleges te formeren. Met een vaak even gefragmenteerd politiek landschap als dat van de Tweede Kamer, lukt het gemeenten en provincies meestal binnen twee maanden een bestuurscoalitie te vormen. Dat heeft zeker ook te maken met daar aanwezige prikkels die tot voortmaken dwingen en ook de afwezigheid van de mogelijkheid om tussentijdse verkiezingen te houden.

De periode van 206 dagen begint te lopen vanaf het moment van aanstelling van de eerste (in)formateur(s). Die wordt aangesteld nadat de nieuwgekozen Kamer is beëdigd. De laatste jaren zien we vaak ook een of meerdere verkenners optreden. Die worden bijna altijd direct na de Tweede Kamerverkiezingen aangesteld, nog door de Kamer in de oude bezetting. De aanstelling van de verkenners zou daarmee geen goed aangrijpingsmoment zijn voor het starten van de termijn: de nieuwgekozen Kamer gaat over het formatieproces.

De regering kiest er niet voor een direct fatale termijn te hanteren. Het eerste lid bepaalt dat na het verstrijken van 206 dagen de Tweede Kamer, en met name de onderhandelende fracties en partijen, nog één keer krijgt de kans om via de aanstelling van een formateur om de formatie in beweging te krijgen. Dat wel met een maximale termijn van 30 dagen.

Is er dan geen resultaat behaald, of indien de Kamer afziet van het aanstellen van een formateur, dan volgt uit het tweede lid dat de regering verplicht is om de Tweede Kamer te ontbinden. Daarbij is gekozen voor een verplichting omdat dusdoende de regering niet uit eigen beweging vraagt aan de kiezers zich uit te spreken over het kabinet.

Voor een verplichting als deze is geen grondwetsherziening nodig. De discretionaire bevoegdheid die art. 64 Gw geeft, wordt wel meer ingesnoerd door andere bepalingen en verplichtingen. Zo verandert die discretionaire bevoegdheid bijvoorbeeld in een verplichting (gebonden bevoegdheid) bij het verstrijken van de reguliere zittingstermijn van een van de Kamers. Hiervoor is al betoogd waarom het noodzakelijk is dat de ontbinding na het aflopen van de termijn wettelijk geregeld wordt. Via een Kamerreglement of anderszins zou de regering niet gebonden kunnen worden.

Om kennelijke redenen wordt de Eerste Kamer uitgezonderd van deze termijnen: die Kamer speelt nauwelijks een rol in de formatie.

Artikel 4

Het eerste lid geeft de hoofdlijnen van de procedure voor controversieelverklaringen. Daarbij kunnen de controversieelverklaringen plaatsvinden in situaties waarin een kabinetsformatie aan de orde is. Dit kan zijn na een tussentijdse val van het kabinet (in welk geval de mogelijkheid van een tussentijdse kabinetsformatie als bedoeld in artikel 1, vijfde lid, bestaat), na een koninklijk besluit tot ontbinding van de Tweede Kamer (dat niet noodzakelijk gepaard hoeft te gaan met de val van een kabinet), en na Tweede Kamerverkiezingen (die niet noodzakelijkerwijs vooraf hoeven te worden gegaan door een Kamerontbinding, of een

tussentijdse val van het kabinet). In die situaties kan de Tweede Kamer besluiten om een of meer onderwerpen controversieel te verklaren.

De voorstellen om een onderwerp controversieel te verklaren kunnen worden gedaan door de commissies in de Tweede Kamer en door de leden van die Kamer. Daarbij is het gebruikelijk dat de commissies eerst in procedurevergaderingen onderwerpen vaststellen die controversieel kunnen worden verklaard, waarna een conceptlijst van controversiële onderwerpen wordt samengesteld. De leden kunnen vervolgens aan de Tweede Kamer schriftelijk voorstellen doen om de lijst te wijzigen, waarbij het gebruikelijk is dat de voorstellen afkomstig zijn van de gezamenlijke leden van een fractie of groep. De Tweede Kamer besluit vervolgens over de lijst.¹⁸

Het tweede lid geeft het gevolg aan van het controversieel verklaren: de behandeling van het onderwerp wordt uitgesteld totdat een nieuw kabinet is aangetreden, of de Tweede Kamer anders besluit. De Tweede Kamer heeft dus de mogelijkheid om de lijst tussentijds te wijzigen. Daarbij kan de lijst (doorgaans op voorstel van een commissie) worden uitgebreid met nieuwe onderwerpen, maar kan de Tweede Kamer ook besluiten onderwerpen alsnog te gaan behandelen (bijvoorbeeld vanwege tijdsdruk). Na de afronding van de kabinetsformatie worden de controversieel verklaarde onderwerpen geagendeerd voor een procedurevergadering, waarin wordt besloten over de verdere behandeling.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
W.J.M. Voermans

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
P.P.T. Bovend'Eert

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing,
E.Y. van Vugt

¹⁸ Zie Kamerstukken 34 707 voor de gang van zaken met betrekking tot de controversieelverklaringen tijdens de kabinetsformatie van 2017.