

Vergaderjaar 2023–2024

36 471

Kabinetsformatie 2023

Nr. 33

BRIEF VAN DE INFORMATEUR

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2024

Hierbij bied ik u het eindverslag aan van mijn werkzaamheden als informateur.

Hoogachtend,

Informateur.

K. Putters,

Verslag

Inleiding

De informatieopdracht van de Tweede Kamer om «de mogelijkheden te onderzoeken voor een vruchtbare politieke samenwerking die recht doet aan de verkiezingsuitslag, inclusief de grote verschuivingen die daarbij hebben plaatsgevonden, en kan rekenen op voldoende steun in de volksvertegenwoordiging», kan niet los worden gezien van een bredere context waarin maatschappelijke vraagstukken en ontwikkelingen vragen om een bijpassende benadering. Voorafgaande aan een beschrijving van het feitelijk verloop van mijn onderzoek, is het van belang, ook voor het vervolg van het proces van de kabinetsformatie, te expliciteren tegen welke achtergrond ik mijn opdracht heb proberen uit te voeren. Dit eerste deel van mijn verslag betreft een persoonlijke beschouwing.

I. Maatschappelijke opgaven en de kabinetsformatie

A. Maatschappelijke context en urgentie

De verkiezingsuitslag en de analyse van de grote verschuivingen die daarbij hebben plaatsgevonden, maken duidelijk dat het van groot belang is dat een nieuw kabinet de maatschappelijke vraagstukken effectief ter hand neemt. Het vertrouwen van Nederlanders in de politiek om dat te doen staat onder grote druk (zie studies van onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau). Mede daarom is snelheid geboden. De – lange – formatie van het huidige demissionaire kabinet had geen gunstig effect op dat politieke vertrouwen. Medeoverheden, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties dringen op veel terreinen aan op consistent en betrouwbaar overheidsbeleid.

In mijn bericht aan de fractievoorzitters d.d. 23 februari 2024 gaf ik aan dat eerder een indringende analyse is gemaakt dat verschillende groepen burgers (niet alleen mensen in kwetsbare posities) een grotere afstand tot het politiek systeem ervaren (rapport «Lage drempels, hoge dijken» van de staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes), 2018). Daarnaast ervaren veel mensen de «grip» op hun dagelijks leven als beperkt (rapport «Grip»). Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle», van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, rapport nr. 108, 2023)). Langjarige trends op het terrein van onder meer vergrijzing, migratie en economie onderstrepen de urgentie om op de problemen die daarmee samenhangen en die iedereen raken een politiek antwoord te formuleren (rapport «Gematigde groei» van de staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (commissie-Van Zwol 2024)). In het politieke en maatschappelijke debat wordt al langere tijd gesproken over de (hardnekkige) verschillen tussen groepen burgers. De verschillen hebben vaak te maken met opleidingsniveau en inkomen, maar ook regelmatig met leeftijdsgrenzen, afkomst, achtergrond of stad en platteland. Verschillen zijn er altijd tussen mensen en in een democratie is er ruimte voor verscheidenheid. Echter, als die verschillen leiden tot een stapeling van tekorten op het terrein van bijvoorbeeld besteedbaar inkomen, opleiding, toegang tot sociale netwerken, huisvesting en gezondheid kan dit (ervaren) onrecht en polarisatie versterken. Steeds meer mensen beschouwen de overheid inmiddels niet meer als onderdeel van de oplossing voor de problemen, maar eerder als oorzaak ervan. Bijvoorbeeld vanwege de beperkte toegang tot en de kwaliteit van (publieke) voorzieningen die direct invloed hebben op het dagelijks bestaan, zoals wonen, zorg, onderwijs en werk. In tijden van economische stagnatie, crises en moeilijke omstandigheden kon in het verleden vaak nog wel een rol voor de overheid worden gezien in

bijvoorbeeld het op peil houden van werkgelegenheid, steun aan het midden- en kleinbedrijf en het borgen van sociale zekerheid, maar steeds meer mensen twijfelen aan de effectiviteit van overheidsbeleid.

Deze maatschappelijke context onderstreept, naar mijn mening, op een drietal manieren de noodzaak van verschillende keuzes aangaande de kabinetsvorm. In de eerste plaats is het van belang om uit te gaan van de maatschappelijke problemen waarmee burgers geconfronteerd worden en waarmee uitvoerders worstelen. De leefbaarheid van wijken en op het platteland raakt bijvoorbeeld zowel bedrijvigheid als de omgang met asiel en migratie en woningbouw. Verkokerde overheidsmaatregelen op elk van die afzonderlijke domeinen leiden tot veel en vaak tegenstrijdige regelgeving en bureaucratie. Sturen op hoofdlijnen met duidelijke politieke doelen biedt mijns inziens kansen om beter in te spelen op wat werkenden en werkzoekenden, ondernemers en boeren, studenten etc. in de praktijk nodig hebben. Volgens de commissie-Remkes kan een kort en minder gedetailleerd regeerakkoord bijdragen aan een andere (minder «dichtgetimmerde») werkwijze tussen regering en parlement. Dit kan ruimte creëren voor de Tweede Kamer voor eigen inbreng voor beleid, voor een lange termijnagenda en om rekening te houden met uitvoeringskwesties. In een meer responsief perspectief op beleidsvorming zijn uitvoerders en burgers meer betrokken (rapporten «Het regeerakkoord als startdocument» van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2017 en 2023)). Er kan meer ruimte ontstaan om hoofdlijnen in deelakkoorden of afspraken uit te werken, waarbij gemeenten, provincies, bedrijven, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties betrokken zijn (S. Dijkema en L. Geluk, «Het is hoog tijd voor een maatschappelijk kabinet», Volkskrant 25 februari 2024)). Het raakt tevens mogelijkheden voor burgers om bijvoorbeeld burgerinitiatieven en coöperatieven (zoals bij wonen, energie of zorg) te starten en zelf meer regie te nemen bij de oplossing van problemen. In combinatie met heldere politieke doelen kan dit volgens mij bijdragen aan een effectieve en gedragen aanpak van maatschappelijke opgaven.

In de tweede plaats zie ik de noodzaak van consistent en betrouwbaar beleid, ook bij het reageren op incidenten. Het wantrouwen van burgers raakt soms het directe tekortschieten of falen van de overheid bij problemen die alsmaar niet opgelost worden. Het raakt veelal ook een algemener onbehagen over de koers van ons land en over de als onbeheersbaar ervaren vraagstukken rond bijvoorbeeld klimaat, energietransitie en migratie. De gevoelde gemeenschappelijkheid bij de aanpak van problemen, dus dat daarbij op een rechtvaardige wijze lusten en lasten worden gedeeld, is beperkt (zie ook Gematigde groei, 2024) en er is onduidelijkheid over wat er van de overheid verwacht kan worden. In deze situatie is het versterken van vertrouwen vooraleerst een zaak van consistent en betrouwbaar beleid, passende uitvoering en realisme over wat van mensen en organisaties zelf gevraagd kan en mag worden. Politieke compromissen kunnen tijdens een onderhandeling een goede uitruil of uitkomst lijken te zijn, maar als het resultaat in de praktijk onuitvoerbaar blijkt zijn we steeds terug bij af. Al bij de start van een nieuw kabinet kan anders en beter op uitvoerbaarheid en effectiviteit van beleid worden gelet. Als de ambitie is om meer op hoofdlijnen afspraken te maken dan impliceert dit goede samenwerking met uitvoeringsinstellingen en bijvoorbeeld bedrijven. Ambtenaren hebben de ruimte nodig om, vanuit heldere politieke doelen met een scherp oog voor uitvoerbaarheid en de uitvoering, hun inhoudelijke bijdragen aan het beleid te leveren en betrokken te zijn bij de uitvoering. Daarvoor is het belangrijk om de politiek-ambtelijke verhoudingen effectief, rolvast en veilig in te vullen (voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State 15 juni

In de derde plaats acht ik de context van waaruit gewerkt wordt aan de grote maatschappelijke vraagstukken van belang voor een vruchtbare politieke samenwerking tussen het kabinet (in welke samenstelling en vorm dan ook) en de Kamer (met welke meerderheid dan ook). Daarbinnen opereert een kabinet en worden beleidsdoelen gerealiseerd. Daartoe behoren volgens mij onder meer de grondslagen van de democratische rechtsorde, de betekenis van de waarden die daaraan ten grondslag liggen en de instituties die op die waarden zijn gebouwd en die waarden bewaken, zoals in het eindverslag van oud-informateur Plasterk (Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 21) verwoord. Daartoe behoort verder overeenstemming over de financieel-economische eisen van soliditeit als een politiek onderdeel van de democratische rechtsorde. Tot de kaders en context behoort ook de overeenstemming over de internationale positie van Nederland in een uiterst onzekere geopolitieke situatie, de mogelijke gevolgen daarvan voor met name defensie, economie en samenleving en de wijze waarop met die gevolgen zal worden omgegaan. Nederland heeft door zijn ligging, positie en technologisch geavanceerde en duurzame bedrijfsleven en landbouw een bovengemiddeld belang bij het actief benutten, respecteren en onderhouden van deze kaders en bilaterale betrekkingen met belangrijke partners. Veel van de grote maatschappelijke problemen kunnen niet (altijd meer) op eigen, autonome kracht door de rijksoverheid worden opgelost. Nederland is zeer afhankelijk van de ontwikkelingen elders en van goede samenwerking met medeoverheden (ook internationaal), bedrijven en maatschappelijke partners. Hoe breder de consensus over de context en kaders voor het verkeer tussen Kamer en kabinet, hoe groter de mogelijkheden voor vruchtbare politieke samenwerking, ook in de vormen die in mijn opdracht expliciet zijn genoemd met een lossere binding tussen fracties en met een grotere afstand tussen kabinet en (een meerderheid van de) volksvertegenwoordiging, en met anderen.

B. Mogelijke consequenties voor kabinetsvorming

Er rust een bijzondere verantwoordelijkheid op de schouders van de volksvertegenwoordiging om naar gemeenschappelijkheid en (ver)binding te zoeken, die te vertalen en er uitdrukking aan te geven, ook als maatschappelijke en politieke polarisatie worden ervaren. In het algemeen legitimeren zorgvuldige procedures bij beleidsvorming en onderhandeling, ook bij kabinetsvorming, het uiteindelijke resultaat in een democratie. Formeren is faseren, elimineren en constitueren. Dat proces moet zich voltrekken volgens navolgbare en systematisch doorlopen stappen. Aangezien de toekomstige relatie tussen kabinet en Kamer(s) erdoor wordt beïnvloed raakt dit zowel mogelijk deelnemende fracties aan een nieuw kabinet alsook de niet deelnemende fracties. Die relatie moet een zekere bestendigheid hebben om te kunnen komen tot consistent beleid, breed draagvlak en goed bestuur. Het volgen van zorgvuldige procedures om te komen tot kabinetsvorming draagt daaraan bij.

De urgente aanpak van grote maatschappelijke vraagstukken, de relatie tussen burger en overheid die onder grote druk staat en het dalende institutioneel vertrouwen dwingen, naar mijn opvatting, om over elke kabinetsvorm kritisch na te denken en zo nodig nieuwe wegen in te slaan. Een nieuwe verhouding tussen kabinet en Kamer(s) en meer ruimte voor de eigen inhoudelijke inbreng van de volksvertegenwoordiging als medewetgever en controleur kan, naar mijn oordeel, uitkomst bieden. Daarbij is de mate van binding op drie belangrijke punten voor een vruchtbare politieke samenwerking van belang en ze bepalen de

vormgeving van het kabinet: politieke, programmatische en personele binding. Ze komen verderop in dit verslag terug, maar worden voor de helderheid hieronder reeds toegelicht.

Allereerst de *politieke binding*. Bij een meerderheidskabinet verbinden politieke fracties zich om tot samenwerking in een kabinet te komen. Het kabinet heeft dan de steun van een politieke meerderheid. Een minderheidskabinet is daar niet van verzekerd. Politieke fracties kunnen evenwel gedoogsteun leveren, al dan niet met een gedoogakkoord, waarin hun politieke binding aan het kabinetsbeleid inhoudelijk is geregeld. Gedoogfracties leveren geen bewindsliden. Een kabinet is altijd parlementair. Als een parlementaire meerderheid zich tegen een kabinet keert kan het kabinet niet verder.

De wijze van totstandkoming van een kabinet en de binding met het kabinet kan verschillen. Een belangrijk kenmerk van een zogenaamd «extraparlamentair» kabinet in een zuivere vorm is dat er geen (alomvattend) inhoudelijk akkoord (regeerakkoord/coalitieakkoord of gedoogakkoord) tussen alle betrokken fracties gezamenlijk wordt ondertekend. Samenwerkende fracties kunnen indirect, via de voorzitters van de fracties en/of bewindspersonen, betrokken zijn bij de totstandkoming van het regeerprogramma. Een regeerprogramma wordt in dit model ontworpen door een door de Kamer aangewezen formateur, die ook kandidaat bewindsliden aanzoekt. Het regeerprogramma wordt vervolgens na beëdiging vastgesteld door het kabinet en aan de Kamer gepresenteerd. Het kabinet bestaat uit hooguit enkele leden uit de betrokken fracties en kent bewindsliden met minder politieke binding en wat meer afstand (van buiten). Bij voorbeelden uit de parlementaire geschiedenis waar van een extraparlamentair kabinet sprake was namen de politiek leiders van de betrokken fracties vaak zitting in de Tweede Kamer. Uiteraard beïnvloedt de maatschappelijke, politieke, economische en internationale context de precieze invulling (en stabiliteit) van het begrip extraparlamentair.

Een tweede vorm van binding betreft de *programmatische binding*. Een regeerakkoord is meestal de uitkomst van onderhandelingen tussen fractievoorzitters dat aan de fracties ter goedkeuring wordt voorgelegd. Hetzelfde geldt voor een gedoogakkoord.

Gegeven de volatiliteit in de keuzes van kiezers, een groter aantal kleine(re) fracties en de noodzaak van meer dan drie fracties om tot een meerderheid te komen kan de druk groot zijn om een gedetailleerd regeerakkoord te sluiten ondanks de oprechte intentie het akkoord tot hoofdlijnen te beperken. Tegelijkertijd biedt een gedetailleerd regeerakkoord weinig ruimte voor het parlement om gedurende de rit, bij gewijzigde omstandigheden, invloed uit te oefenen op het beleid. In lijn met het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur (zowel het rapport van de ROB uit 2017 als uit 2023) zou het, naar mijn mening, goed zijn om het regeerakkoord als «startdocument» te beschouwen. Dat sluit aan bij de wens van een deel van de Tweede Kamer om minder gedetailleerd en meer op hoofdlijnen tot afspraken te komen. Hierdoor wordt zowel voor kabinet als Kamer de ruimte voor de eigenstandige rol bewaakt. Belangrijke randvoorwaarden zijn volgens de ROB dat de personele bezetting van een kabinet al aan de orde moet komen als de contouren van een regeerakkoord er liggen en dat bij de verdere uitwerking van het programma, bijvoorbeeld met behulp van maatschappelijke akkoorden, ook medeoverheden, bedrijfsleven en maatschappelijke partners worden betrokken.

De derde vorm van binding is dan de *personele binding*, oftewel de bemensing van het kabinet. De nadruk kan liggen op politieke verankering, bijvoorbeeld doordat politiek leiders en fractieleiden in het kabinet

zitting nemen. Als de relatie tussen parlement en kabinet losser is, hangt de samenwerking van een kabinet met de volksvertegenwoordiging meer af van de aard en kwaliteit van de samenstelling van het kabinet. Als de inhoudelijke afspraken in een regeer- en/of gedoogakkoord meer op hoofdlijnen worden geformuleerd zal de politieke en bestuurlijke vaardigheid om op onderdelen naar (wisselende) meerderheden voor beleidsvoorstellen te zoeken in voldoende mate aanwezig moeten zijn, naast bijvoorbeeld vakinhoudelijke kennis en/of maatschappelijke verankering. Dit kan variëren in elke kabinetsvorm. Het creëren van een team dat voor de samenhang en uitvoering van het regeerprogramma gaat staan moet bijdragen aan de eenheid van beleid bij de uitvoering van een regeerakkoord, ook als op onderdelen wordt gewerkt met wisselende meerderheden.

Gezien de geschetste maatschappelijke context waarin een nieuw kabinet aan het werk gaat en gegeven de mogelijkheden voor variatie in politieke, programmatische en personele binding die voor commitment en stabiliteit zorgen, is er, samenvattend, een aantal bouwstenen voor vruchtbare, stabiele politieke samenwerking te onderscheiden: (1) De context en kaders van waaruit een kabinet werkt en de mate van detail/ hoofdlijnen rond maatschappelijke vraagstukken in een akkoord waaraan fracties zich al dan niet door ondertekening binden. (2) Een eventueel regeerprogramma waarin maatregelen door het aantredende kabinet worden uitgewerkt. (3) Het profiel van en commitment aan (het team van) bewindslieden dat daarbij past. (4) Samenwerkingsafspraken die bijdragen aan vruchtbare politieke samenwerking. Deze bouwstenen komen verderop in mijn advies terug.

II. Overzicht van werkzaamheden en advies

Op 14 februari 2024 wees de Tweede Kamer mij, op grond van de aangenomen motie-Wilders (Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 22), aan als informateur met de opdracht «de mogelijkheden te onderzoeken voor een vruchtbare samenwerking die recht doet aan de verkiezingsuitslag inclusief de grote verschuivingen die daarin hebben plaatsgevonden, en kan rekenen op voldoende steun in de volksvertegenwoordiging, bijvoorbeeld in de vorm van een extraparlementair, gedoog- of minderheidskabinet, en deze opdracht binnen vier weken af te ronden». Op 29 februari en 6 maart heb ik u geïnformeerd over het verloop van mijn werkzaamheden. Vrijdag 1 maart ben ik ontvangen door Z.M. de Koning.

A. Voorbereiding ontvangst fractievoorzitters door gesprekken met deskundigen

De uitvoering van mijn opdracht begon ik op donderdag 15 februari met een gesprek met oud-informateur dr. R.H.A. Plasterk over zijn verslag en werkzaamheden in de vorige fasen van de formatie. Vervolgens heb ik mij tijdens de recesperiode van de Tweede Kamer door raadpleging van deskundigen met relevante expertise en vanuit verschillende perspectieven voorbereid op de gesprekken met de voorzitters van de fracties na het reces. Hiertoe heb ik vrijdag 16 februari achtereenvolgens mr. Th.C. de Graaf, Vice-President van de Raad van State, en mr. H.D. Tjeenk Willink, Minister van staat en oud-informateur, ontvangen vanuit hun expertise en ervaringen met kabinetsformaties. Op maandag 19 februari ontving ik twee hoogleraren bestuurskunde aan de Universiteit Utrecht, prof. dr. mr. M. Bovens en prof. dr. M. Noordegraaf, deskundig op het gebied van politiek en bestuur, gevolgd door twee hoogleraren politicologie, prof. dr. A. Timmermans (Universiteit Leiden) en prof. dr. C. de Vreese (Universiteit Amsterdam), waarbij het internationaal vergelijkende perspectief en hun expertise over andere landen, waaronder Denemarken, aan de orde

kwamen. Vervolgens sprak ik op dinsdag 20 februari met S. Dekker, Minister van staat, betrokken bij verschillende organisaties op maatschappelijk gebied, op woensdag 21 februari met prof. dr. I. Leijten, hoogleraar staatsrecht (Universiteit Tilburg) en op donderdag 22 februari met G. Verbeet, oud-voorzitter van de Tweede Kamer, en drs. M.G.Th. Pastors, directeur Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Tot slot ontving ik vrijdag 23 februari voor gesprekken emeritus prof. dr. C. van Baalen (Radboud Universiteit Nijmegen) en prof. dr. H. te Velde (Universiteit Leiden) op grond van hun expertise op het gebied van de parlementaire en politieke geschiedenis met betrekking tot kabinetsformaties en vervolgens mr. C.G. van der Staaij, oud-lid van de Tweede Kamer.

Na deze gesprekken zond ik de voorzitters van de fracties op vrijdag 23 februari een bericht met toelichting op de uitnodiging voor de gesprekken met hen op maandag 26 februari en dinsdag 27 februari. In dit bericht heb ik onder meer gewezen op het belang van een gemeenschappelijke basis voor het onderlinge verkeer tussen Kamer(s) en kabinet: de grondslagen van de democratische rechtsstaat, een solide financieel kader en de internationale positie van Nederland. De voorzitter van de fractie van Denk liet weten dat hij geen gebruik maakte van de uitnodiging.

B. Ontvangst fractievoorzitters

Op maandag 26 februari en dinsdag 27 februari ontving ik, grosso modo in volgorde van de grootte van de fracties, de voorzitters van dertien fracties die gevolg gaven aan mijn uitnodiging. De voorzitter van de fractie van de Partij van de Dieren was toen wegens ziekte verhinderd. Met deze fractievoorzitter heb ik vervolgens op 4 maart telefonisch gesproken.

De voorzitters van deze fracties, behoudens de voorzitter van de PvdD-fractie, waren van mening dat mijn onderzoek zich thans eerst moest richten op een politieke samenwerking tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB. De fractievoorzitter van Volt wil deze samenwerking op korte termijn formeel uitsluiten zodat snel naar andere mogelijkheden gekeken kan worden. Voorts nam de Tweede Kamer op 27 februari met 74 tegen 69 stemmen een motie-Eerdmans (Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 31) aan.

Enkele fractievoorzitters sloten andere fracties in deze fase opnieuw uit van politieke samenwerking. Hierbij zijn geen wijzigingen opgetreden ten opzichte van hetgeen hierover is opgenomen in het verslag van de verkenning van 11 december jl.. In aanvulling hierop heeft de voorzitter van de GL/PvdA-fractie verklaard dat hij geen steun geeft aan een kabinet dat mede steunt op de PVV-fractie en heeft voorts de voorzitter van de PVV-fractie verklaard dat hij een minderheidskabinet zonder de PVV niet gedooft.

Verder namen de voorzitters van de veertien fracties standpunten in over hun opstelling met betrekking tot het te vormen kabinet. Geen van de fractievoorzitters is op dit moment voornemens bij het aantreden van een kabinet dat mede steunt op de PVV-fractie hiertegen een motie van wantrouwen in te dienen. De voorzitters van de fracties van GL/PvdA en D66 sluiten niet uit dat zij bij het aantreden van een nieuw kabinet hiertegen een motie van wantrouwen zullen indienen indien de huidige voorzitter van de PVV-fractie dan Minister-President van dit kabinet is. De voorzitter van Volt laat de indiening van een dergelijke motie afhangen van de samenstelling van het kabinet en de inhoud van een akkoord.

Ten aanzien van de samenwerking tussen fracties en met het nieuwe kabinet, zijn de voorzitters van de fracties van CDA, D66, SP, FvD, SGP, CU, Volt en JA21 voornemens voorstellen op de inhoud te beoordelen, dat wil

zeggen: goede voorstellen te steunen en andere voorstellen aan te passen of te verwerpen. De voorzitters van de fracties van CDA en SGP staan positief tegenover onderwerpen in de gemeenschappelijke basis uit mijn bericht en zijn bereid zich hierbij constructief op te stellen. De fractievoorzitter van CU vindt het voor de hand liggen dat partijen in de Tweede Kamer zich committeren aan de rechtsstaat, de internationale rechtsorde en een financieel kader, maar ziet geen toegevoegde waarde om dit opnieuw te bevestigen. De voorzitter van de fractie van GL/PvdA werkt niet mee aan voorstellen waarbij de PVV betrokken is, waarbij hij hooguit enige ruimte ziet voor samenwerking tussen de fracties bij een beperkt aantal onderwerpen.

De voorzitters van de fracties die zich hierover uitlieten namen uiteenlopende standpunten in over een regeerakkoord/regeerprogramma op hoofdlijnen. De voorzitters van de fracties van CDA en SGP zijn voorstanders van afspraken op hoofdlijnen, de voorzitters van de fracties van GL/PvdA, D66, PvdD en FvD steunen het streven maar zijn sceptisch over de realisering van het voornemen tot dergelijke afspraken, de fractievoorzitter van de VVD is bereid tot het maken van afspraken op hoofdlijnen, maar vraagt hierbij aandacht voor de basisprincipes van de rechtsstaat, de financiën en de internationale positie van Nederland, de voorzitter van de fractie NSC staat positief tegenover afspraken op hoofdlijnen maar wenst gedetailleerde afspraken over wat hij belangrijk vindt, vooral ten aanzien van een solide financieel kader, en de voorzitters van de fracties van PVV, BBB, SP en PvdD hebben geen voorkeur voor afspraken op hoofdlijnen.

In relatie tot de omvang van de hiervoor genoemde afspraken, namen de voorzitters van enkele fracties standpunten in over de betekenis van afspraken en akkoorden met maatschappelijke organisaties en vernieuwingen daarin, onder meer ten aanzien van samenwerking in en met de Tweede Kamer. De voorzitters van de fracties van VVD, CDA, FvD, CU en Volt stonden positief tegenover een nieuwe aanpak van verbinding met maatschappelijke organisaties, vooral indien een andere werkwijze in de Kamer dit mogelijk maakt. De voorzitter van Volt wijst in deze context ook op het belang van verbinding binnen en buiten de Kamer op de gebieden van internationale veiligheid en Europese samenwerking. Voor de voorzitters van de fracties van BBB, SP en CU is vooral meer aandacht nodig voor concrete uitvoeringsvraagstukken en wat hiermee verband houdt. De voorzitters van de fracties van NSC, D66 en SGP menen dat de betekenis van akkoorden met maatschappelijke organisaties per situatie verschilt en per situatie beoordeeld moet worden. De voorzitter van JA21 is negatief over akkoorden met maatschappelijke organisaties waar deze belemmerend werken bij de totstandkoming en uitvoering van nieuw beleid.

Over de vorm en vormgeving van een kabinet op basis van een politieke samenwerking tussen de vier fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, namen de voorzitters van de veertien fracties verschillende standpunten in. Elf van de veertien fractievoorzitters wensten nu onderzoek naar een meerderheidskabinet PVV-VVD-NSC-BBB. De voorzitters van de fractie van VVD en FvD wensten nu een extraparlamenteair kabinet waarbij de voorzitter van de VVD-fractie hieraan de voorwaarde verbond dat er sprake is van gelijke mate van commitment van de vier fracties op inhoud en bemensing. De voorzitter van de NSC-fractie gaf nu de voorkeur aan een minderheidskabinet PVV-VVD-BBB op basis van een coalitieakkoord tussen deze drie fracties en een gedoogakkoord van deze drie fracties met de NSC-fractie maar sloot een extraparlamenteair kabinet niet uit, waarbij hij aangaf hij aan dat een dergelijk kabinet aan enkele essentiële kenmerken moet voldoen (zoals: politiek leiders blijven in de Tweede

Kamer, een formateur van buiten die een regeerprogramma opstelt en een ministersploeg met een brede politieke en maatschappelijke achtergrond).

C. Kabinetsvormen

Naar aanleiding van de gesprekken met de hiervoor genoemde deskundigen kom ik tot het volgende overzicht van relevante kabinetsvormen in het kader van mijn opdracht.

Kabinetten kunnen kernachtig getypeerd worden aan de hand van hun relatie met het parlement, bijvoorbeeld als meerderheidskabinet, minderheidskabinet, gedoogkabinet, programmakabinet, demissionair kabinet en (extra-)parlementair kabinet. Voor alle varianten geldt dat zij parlementair zijn in die zin dat ze staatsrechtelijk niet kunnen functioneren zonder het vertrouwen van de Tweede Kamer. Dit vertrouwen wordt verondersteld zolang het tegendeel niet is gebleken. De Tweede Kamer heeft naast de medewetgevende, controlerende en vertegenwoordigende functies sinds 2012 ook een regierol bij de totstandkoming van een kabinet dat constitutioneel homogeen moet zijn (het kabinet spreekt met een stem) en de eenheid van beleid dient te bevorderen. Bij het formeren van een kabinet komt het daarom aan op het zodanig organiseren van het vertrouwen in de Kamer dat het aantredend kabinet daadwerkelijk geacht kan worden het vertrouwen van de Kamer te hebben, er bij het aantreden geen motie van wantrouwen tegen het kabinet wordt aangenomen en het kabinet het regeerprogramma met het algemeen regeringsbeleid kan uitvoeren. De organisatie van het vertrouwen van de Kamer in het kabinet vindt in de regel plaats door onderhandelingen tussen fracties die tezamen een meerderheid in de Kamer vormen en een coalitie sluiten door middel van een akkoord (regeerakkoord, coalitieakkoord). Het coalitieakkoord tussen de fracties is dan de grondslag voor de vorming van een meerderheidskabinet dat werkt op basis van een regeerprogramma dat overeenkomt met het akkoord en bestaat uit bewindspersonen die zijn voorgedragen door de voorzitters van de fracties die het coalitieakkoord sloten.

Bij een minderheidskabinet geldt hetzelfde als voor een meerderheidskabinet met dien verstande dat de vorming van een minderheidskabinet na verkiezingen uitzonderlijk is, de coalitiefracties geen meerderheid in de Kamer vormen en er naast het coalitieakkoord sprake kan zijn van een aanvullend akkoord (gedoogakkoord) met een of meer andere fracties. Na een kabinetscrisis en/of verkiezingen kan feitelijk en tijdelijk sprake zijn van een minderheidskabinet (demissionair kabinet, rompkabinet, interim-kabinet) tot een nieuw kabinet is gevormd. Indien een kabinet een meerderheidskabinet is in de Tweede Kamer maar niet in de Eerste Kamer, kan het kabinet zijn steun in beide Kamers verbreden door afspraken met fracties die geen deel uitmaken van de coalitie.

Het begrip extraparlamentair kabinet kent geen eenduidige definitie en kan verwarrend zijn in die zin dat, behoudens de periode 1940–1945, elk kabinet in staatkundige zin parlementair is zolang een meerderheid van de Tweede Kamer geen motie van wantrouwen tegen het kabinet aanneemt. Tot dat moment mag van vertrouwen worden uitgegaan. De aanduiding is in het verleden in de regel gebruikt als benaming van het (beoogde) resultaat van een specifieke wijze van formeren die afwijkt van de gebruikelijke wijze van vorming van een meerderheidskabinet of minderheidskabinet.

De extraparlamentaire methode van formeren houdt dan in algemene zin in dat er geen alomvattend inhoudelijk akkoord (regeerakkoord of coalitieakkoord) tussen alle betrokken fracties gezamenlijk wordt ondertekend. De betrokken fracties kunnen indirect, via de voorzitters van de fracties en/of bewindspersonen, betrokken zijn bij de totstandkoming van het regeerprogramma dat het kabinet vaststelt. Het kabinet bestaat uit hooguit enkele leden afkomstig uit de betrokken fracties en verder uit mensen van buiten de politiek met een maatschappelijke verankering. Bij eerdere situaties in het verleden namen in de regel partijleiders van ondersteunende fracties zitting in de Tweede Kamer, behoudens de Minister-President (Drees, Den Uyl). Ten tijde van het kabinet-De Quay (1959–1963) zaten alle vier de partijleiders in de Tweede Kamer.

D. Vruchtbare politieke samenwerking tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB

Tegen de achtergrond van het voorgaande heb ik na de ontvangst van de dertien fractievoorzitters op 26 en 27 februari mijn onderzoek vervolgens gericht op een vruchtbare politieke samenwerking tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB en de vorm(ing) van een kabinet als vermeld in mijn opdracht en hiervoor nader toegelicht. Hiertoe heb ik tot 7 maart gesprekken gevoerd met de voorzitters van deze fracties, soms individueel en soms met twee fractievoorzitters. In deze gesprekken zijn de mogelijkheden, voorwaarden en inhoud voor een vruchtbare politieke samenwerking aan de orde gekomen alsmede verschillende mogelijke vormen van een kabinet.

Op woensdag 28 februari ontving ik de voorzitter van de PVV-fractie en vervolgens de voorzitters van de fracties van NSC en BBB gezamenlijk. Op donderdag 29 februari ontving ik achtereenvolgens de voorzitter van de VVD-fractie en de voorzitter van de NSC-fractie. Vrijdag 1 maart ontving ik de voorzitter van de PVV-fractie en heb ik vervolgens telefonisch contact gehad met de voorzitter van de BBB-fractie. Op maandag 4 maart ontving ik de voorzitters van de fracties van de VVD en NSC gezamenlijk en vervolgens de voorzitters van de fracties van PVV en BBB gezamenlijk. Aan het slot van deze dag had ik telefonisch contact met de voorzitter van de PvdD-fractie die op 27 februari verhinderd was. Dinsdag 5 maart ontving ik de voorzitter van de fractie van NSC en vervolgens de voorzitter van de fractie van de PVV. De hierop volgende dag ontving ik de voorzitter van de fractie van BBB en vervolgens de voorzitter van de fractie van de VVD.

Tussen 28 februari en 7 maart heb ik tijdens de ontvangsten van de voorzitters van de vier fracties in kaart gebracht welke hun onderscheiden opvattingen waren over de politieke samenwerking van hun fracties en de vormgeving van het kabinet, met name ten aanzien van de in mijn opdracht genoemde varianten van een extraparlamentair, gedoog- of minderheidskabinet. Hierbij heb ik hen binnen het kader van mijn opdracht vragen gesteld en suggesties gedaan, onder meer ten aanzien van het karakter van een kabinet, de politieke en personele samenstelling van een kabinet, de samenwerking tussen fracties, de mate van binding door het karakter van afspraken en akkoorden, de kaders voor beleid en wetgeving en het regeerprogramma en de onderlinge verhouding tussen deze elementen. Tevens heb ik hen gevraagd ook onderling gesprekken aan te gaan, een verzoek waaraan zij gevolg hebben gegeven door het voeren van verschillende tweegesprekken waarover zij mij hebben geïnformeerd.

Maandagmiddag 11 maart kwamen de voorzitters van de vier fracties op mijn uitnodiging gezamenlijk bijeen in het landgoed De Zwaluwenberg ter voorbereiding van de agenda van de bijeenkomst van de volgende dag. Vervolgens heb ik op dinsdag 12 maart, met hun instemming, onder meer vastgesteld dat, gelet op de eerder ingenomen standpunten van verschillende fracties, zoals vermeld in het verslag van de verkenner en bevestigd op 26 en 27 februari jl. ten aanzien van deelname aan een kabinet waaraan ook de PVV deelneemt, de vorming van een gewoon meerderheidskabinet PVV-VVD-NSC-BBB niet mogelijk is. Tijdens deze bijeenkomst heb ik voorts, gelet op de verschillen in ingenomen posities van fracties ten aanzien van mogelijke vormen van een kabinet, een voorstel toegelicht voor een vorm die varieert op het begrip extraparlamenteair. In dit verslag noem ik het een programkabinet. Uiteindelijk bleek voor deze benadering steun te bestaan bij de voorzitters van de vier fracties gezamenlijk.

E. Voorstel Programkabinet

Hierna licht ik mijn voorstel toe voor een vorm die varieert op het model van een extraparlamenteair kabinet en die past bij de huidige context en vraagstukken. In dit verslag noem ik dit een programkabinet. Het is namelijk mogelijk op zowel de totstandkoming van afspraken en akkoorden als de bemensing van een kabinet in de praktijk te variëren ten aanzien van de mate van verbinding. Het gaat dan om de politieke, programmatische en personele binding (zoals eerder in dit verslag toegelicht). Hiermee ontstaat een vorm die niet alleen ruimte geeft om oplossingen te vinden voor de maatschappelijke uitdagingen, maar die ook voldoende politieke binding, stabiliteit en bestuurbaarheid biedt.

Programkabinet: wijze van totstandkoming afspraken en akkoorden

Bij de totstandkoming van een kabinet op basis van een regeerakkoord op hoofdlijnen is de precieze wijze van totstandkoming en de volgorde van de te doorlopen fasen van belang. Daarom volgt hierna een procedure, met een gestructureerde opbouw van verschillende afspraken. Deze procedure kan van betekenis zijn bij de inrichting van de volgende ronde van de kabinetsformatie.

Naarmate de vorm van de politieke samenwerking en het kabinet door de mate van binding via afspraken op hoofdlijnen meer afstand schept en ruimte biedt, zijn breed gedeelde kaders en context mijns inziens belangrijker. Dit is, naar mijn mening, niet alleen van belang voor de fracties die politiek samenwerken maar ook voor andere fracties die deze brede kaders vanuit een constructieve opstelling kunnen bezien en in algemene zin kunnen ondersteunen. Een breed gedeeld beeld van de kaders en de context zorgt, mijns inziens, voor stabiliteit voor het geheel van afspraken. Ik adviseer daarom in dit verslag om te verkennen of en zo ja welke (andere) constructieve (oppositie) fracties deze kaders kunnen herkennen en ondersteunen en tot welke werkafspraken dit in de volgende fase kan leiden. Dit hoofdlijnenakkoord ligt vervolgens ten grondslag aan het regeerprogramma dat het nieuw gevormde kabinet opstelt en uitvoert. Voor de fracties die politiek samenwerken zijn verder procesmatige samenwerkingsafspraken zinvol voor hun onderlinge verkeer en verhouding met het kabinet.

Meer uitgewerkt houdt de op deze wijze gestructureerde opbouw van afspraken het volgende in:

1. Samenwerkingsafspraken tussen de samenwerkende fracties

Bij de vorming van een kabinet van welke vorm dan ook zijn de samenwerking onderling en met de buitenwereld medebepalend voor het slagen. Deze raken het onderlinge vertrouwen en daarmee de onderlinge binding die een significant onderdeel vormden van de gesprekken die ik ter uitvoering van mijn opdracht heb gevoerd. In dit verband heb ik erop gewezen dat betrokkenen er goed aan zouden doen uitingen in de (sociale) media tijdens de formatie tot een minimum te beperken. De uitgangspunten van deze benadering voor de onderlinge samenwerkingsafspraken en werkwijzen behouden hun betekenis voor een vruchtbare politieke samenwerking in de fase nadat een nieuw kabinet is aangetreden. Voor het goede functioneren van een vruchtbare politieke samenwerking nadat een nieuw kabinet is aangetreden, blijven samenwerkingsafspraken van belang. Het gaat daarbij om procesmatige samenwerkingsafspraken voor hun onderlinge verkeer in de Kamer en verhouding met het kabinet en andere fracties. Denk bijvoorbeeld aan afspraken over de omgang met de indiening en dekking van moties, tijdig overleg over en bespreking van (de reactie op) onvoorziene gebeurtenissen, zorgvuldige omgang met berichtgeving en een weloverwogen gebruik van beschikbare middelen en instrumenten. Ongeacht de vorm van het kabinet is het, volgens mij, van belang dat niet alleen de samenwerkende fracties maar ook andere fracties in de Tweede Kamer afspraken maken over werkwijzen en samenwerking. Deze afspraken dragen in grote mate bij aan een vruchtbare politieke samenwerking, in de zin van een goed functioneren van ons parlementair bestel.

2. Hoofdlijnenakkoord samenwerkende fracties

De tweede bouwsteen is een beknopt hoofdlijnenakkoord tussen de samenwerkende fracties. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen afspraken over de kaders en na te streven beleidsdoelen. Bij het eerste gaat het bijvoorbeeld om afspraken over de financiële kaders over omgang met de juridische en internationale kaders waarbinnen geopeerd wordt. Over de concrete beleidsdoelen maken de samenwerkende fracties op doelniveau een korte en duidelijke gemeenschappelijke agenda voor Nederland, waarin de prioriteiten van de samenwerkende fracties een duidelijke en herkenbare plaats krijgen. Deze agenda laat ruimte voor kabinet en Kamer om te kiezen voor een eigen invulling op afzonderlijke onderdelen.

Mij baserend op de in deze informatieronde geleverde inbreng van PVV, VVD, NSC en BBB (zowel schriftelijk als in de gesprekken) gaat het daarbij om een agenda op bijvoorbeeld de volgende punten die in een volgende fase besproken kunnen worden:

- Asiel en migratie
- Stikstof, natuur, water, landbouw, visserij en voedselzekerheid
- Bestaanszekerheid, koopkracht
- Zorg
- Volkshuisvesting
- Goed bestuur
- Veiligheid
- Financiën
- Rechtsstaat
- Internationaal en vestigingsklimaat

De samenwerkende fracties willen op bovenstaande onderwerpen concrete afspraken maken over de te bereiken doelen, overeenstemming bereiken over de problemen die daarvoor moeten worden opgelost en de richting bepalen waarin die oplossing moet worden gezocht. In aanvulling

daarop kan, ter overweging, een lijst gemaakt worden met thema's waarop fracties een eigen koers willen varen en zo mogelijk afspraken maken over de wijze waarop ze met deze verschillen zullen omgaan.

3. Regeerprogramma kabinet

Na het bereiken van overeenstemming over de samenwerkingsafspraken en de hoofdlijnen kunnen de samenwerkende fracties aan het kabinet vragen om de hoofdlijnen uit te werken naar concrete maatregelen en te vertalen in een regeerprogramma dat past binnen het hoofdlijnenakkoord. Het regeerprogramma van dit «programkabinet» wordt vervolgens, na beëdiging, aan de Tweede Kamer gepresenteerd ten behoeve van een debat, waarbij het vertrouwen van de Tweede Kamer in het kabinet en regeerprogramma moet blijken.

De hiervoor geschetste opbouw van afspraken tussen samenwerkende fracties en, op onderdelen ook met andere, constructieve fracties, kan nader gestalte en invulling krijgen in een volgende informatieronde die niet beperkt is tot de vormgeving maar ook betrekking heeft op de inhoud van onderwerpen. Hierbij kan dan tevens uitvoering worden gegeven aan de aangenomen motie-Drost/Sneller (Kamerstukken II 2023/23, 35 788, nr. 25) over het betrekken van jongeren. Ik adviseer daarnaast om in een volgende ronde ook medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en sociale partners te betrekken.

Programkabinet: bemensing

Net als de totstandkoming van het akkoord, is ook de personele samenstelling en bemensing van belang. Dit wordt mede bepaald door de inhoud van het hoofdlijnenakkoord en moet daarom in een latere ronde aan de orde komen.

Keuzes die hierbij gemaakt moeten worden betreffen allereerst de verdeling tussen bewindspersonen met politieke verankering bij de samenwerkende fracties en bewindspersonen van buiten, met een andere politieke kleur/ervaring en/of maatschappelijke verankering. Daarnaast is het van belang om te kijken naar de betrokkenheid van de fracties en de ruimte van de formateur bij de samenstelling van de bewindspersonenploeg.

Op basis van de gevoerde gesprekken acht ik het verstandig om te streven naar een verdeling van bijvoorbeeld 50% politieke verankering en 50% van buiten bij de samenstelling van de bewindspersonenploeg. Verder is het van belang dat er, met betrokkenheid van formateur en voorzitters van samenwerkende fracties, wordt gekeken naar een goede mix, evenwicht en samenstelling van het team als geheel dat recht doet aan de verkiezingsuitslag en waardoor politieke en maatschappelijke binding ontstaat. Tot slot wil ik ter overweging meegeven dat een afspraak dat politiek leiders in de Tweede Kamer zitting nemen past bij een model zoals hierboven geschetst en bijdraagt aan zowel ruimte als stabiliteit.

Conclusies

Gelet op het voorgaande, stellen de resultaten van het onderzoek, verricht ter uitvoering van de opdracht van de Tweede Kamer en binnen de gestelde termijn, mij nu in staat om, met instemming van de voorzitters van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, te komen tot enkele conclusies. De voorzitters van meerdere fracties hebben deelname aan een gewoon parlementair meerderheidskabinet waarvan ook de PVV of FvD deel uitmaakt, opnieuw uitgesloten. De vorming van een meerderheidskabinet kabinet PVV-VVD-NSC-BBB, een meerderheidskabinet PVV-VVD-BBB-CDA-SGP (76) of een kabinet PVV-VVD-BBB-FvD-SGP-JA21

(75) is daarom niet mogelijk. Volledigheidshalve stel ik, gelet op het standpunt van verschillende fractievoorzitters, zoals ook opgenomen in het verslag van de Verkenning, tevens vast dat een meerderheidskabinet GL-PvdA-VVD-NSC-D66 en/of BBB, thans evenmin mogelijk is.

Naast de hiervoor genoemde combinaties heb ik tevens onderzocht of er sprake kon zijn van een vruchtbare politieke samenwerking tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB in de vorm van een minderheidskabinet met een gedoogakkoord/gedoogakkoorden. Onderzoek naar minderheidskabinetten zonder gedoogakkoorden of gedoogsteun valt buiten de opdracht. Op basis van het verrichte onderzoek stel ik vast dat een minderheidskabinet PVV-BBB met een gedoogakkoord/gedoogakkoorden met VVD en NSC niet realistisch, te smal en nu niet mogelijk is en voorts dat zowel een minderheidskabinet VVD-NSC met een gedoogakkoord/gedoogakkoorden met PVV en BBB als een minderheidskabinet VVD-NSC-BBB met een gedoogakkoord met de PVV nu niet mogelijk zijn. Voor een minderheidskabinet PVV-VVD-BBB met een gedoogakkoord met NSC of PVV-NSC-BBB met een gedoogakkoord met VVD bestond geen steun bij de voorzitters van de vier fracties gezamenlijk. De voorzitter van de VVD-fractie wenste een extraparlamentair kabinet met gezamenlijke betrokkenheid van de vier fracties. Gelijke mate van commitment op inhoud en bemensing acht de voorzitter van de VVD van groot belang voor de stabiliteit. De voorzitter van de NSC-fractie tekende onder meer aan dat hij de mogelijkheid van betrokkenheid van andere partijen van belang vindt.

Tegen deze achtergrond heb ik een voorstel gedaan voor een eigensoortig kabinet, dat ik in dit verslag typeer als programkabinet. De voorzitters van de vier fracties van PVV, VVD, NSC en BBB hadden geen bezwaar tegen dit voorstel. Dit programkabinet betreft een vorm die varieert op het model van een extraparlamentair kabinet en die past bij de huidige context en vraagstukken. Het programkabinet steunt op een hoofdlijnenakkoord met kaders (waaronder een financieel kader) en concrete doelen met betrekking tot bepaalde onderwerpen, met verdere uitwerking van het voorgaande in een door het kabinet op te stellen regeerprogramma met maatregelen die passen binnen het akkoord. De formateur en de voorzitters van de vier fracties streven naar een goede, evenwichtige mix van bewindspersonen van binnen en van buiten de politiek die in zijn geheel recht doet aan de verkiezingsuitslag en het belang van een brede maatschappelijke verankering, waarbij de politiek leiders van de vier fracties leden van de Tweede Kamer blijven. Over de vervulling van het ambt van Minister-President zal op een later moment moeten worden besloten.

Het voorgaande overziende, is de enige mogelijkheid ten aanzien van een vruchtbare politieke samenwerking tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB met het oog op de vorming van kabinet die thans nader onderzoek verdient met betrekking tot de vormgeving, het in dit verslag genoemde programkabinet. Een dergelijk nader onderzoek is, zo bleek tijdens het verrichte onderzoek, uitsluitend zinvol indien dit niet beperkt is tot de vorm van een kabinet maar tevens inhoudelijke thema's en onderwerpen kan omvatten, een toereikende termijn heeft en een gestructureerde opbouw in acht neemt zoals hierboven is toegelicht.

F. Advies

Op grond van het voorgaande adviseer ik u, met instemming van de voorzitters van de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, om in een debat op basis van art. 11.1, eerste lid, van het reglement van orde de aanwijzing te bespreken van een (in)formateur met enige afstand tot de dagelijkse

politiek. Deze zou als opdracht kunnen krijgen om, met inachtneming van dit verslag, de mogelijkheid te onderzoeken van een programkabinet, op basis van een akkoord op hoofdlijnen tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB, dat kan rekenen op zo breed mogelijke steun in de volksvertegenwoordiging.

Met de aanbieding van dit verslag beschouw ik mijn werkzaamheden als informateur als beëindigd. Ik dank u en de fractievoorzitters voor het in mij gestelde vertrouwen. Gaarne ben ik bereid het debat waarvoor dit verslag is opgesteld bij te wonen en de leden van de Tweede Kamer desgevraagd inlichtingen hierover te verstrekken.