

Vergaderjaar 2009–2010

30 698

Voorstel van de leden Van der Ham en Van Gent tot wijziging van het Reglement van Orde

Nr. 7 Herdruk¹

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 22 februari 2010

Inleiding

Nadat indieners de Nota naar aanleiding van het verslag aan de Commissie voor de Werkwijze had uitgebracht, werd de wens geuit om nader advies in te winnen bij de (toenmalige) Voorzitter van de Tweede Kamer, de heer Weisglas, de toenmalige Voorzitter van de Eerste Kamer, Mevrouw Timmerman-Buck, en de Vicepresident van de Raad van State, de heer Tjeenk Willink. Zij zijn allen gevraagd «op persoonlijke titel een inhoudelijke waardering» te geven op het onderhavige voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Zij gaven hier in november 2006 gehoor aan, waarvoor indieners hen dank zeggen.

Kanttekening bij adviezen

Indieners herhalen echter hun argument dat dit advies strikt genomen niet nodig was geweest. De Tweede Kamer is autonoom in zaken aangaande haar eigen orde. De toenmalig Voorzitter van de Eerste Kamer deelt deze mening en acht het vanuit haar ambtsopvatting dan ook niet passend om een inhoudelijke appreciatie te geven van het voorstel, maar liet weten in brede zin een krachtige Staten-Generaal voor te staan en om die reden enkele opmerkingen te maken.

Debat heeft niet stilgestaan

Indieners zullen in deze Nota naar aanleiding van het nader verslag ingaan op de in november 2006 verstrekte adviezen. Zij merken op dat sindsdien het debat over onderhavig voorstel niet heeft stilgestaan. De huidige Voorzitter van de Tweede Kamer, Mevrouw Verbeet, heeft een veel positievere houding aangenomen dan haar voorganger. Ook hebben zowel de «Nationale Conventie» als de Commissie Parlementaire Zelfreflectie positieve opmerkingen gemaakt over een verloop van de formatie, zoals het voorstel van de indieners beoogt. Indieners willen beginnen met ingaan op de laatste stand van zaken, omdat zij die relevant achten voor de verdere behandeling van het voorstel.

¹ I.v.m. een correctie in het opschrift. Het eerder gepubliceerde kamerstuk onder nr. 7 komt hiermee te vervallen.

Reflectie op Nationale Conventie¹ en Parlementaire Zelfreflectie²

De indieners voelen zich gesterkt door een tweetal onderzoeken die zich recent over deze kwestie hebben uitgesproken. Hierbij gaat het om het rapport «Hart voor de Publieke Zaak»³ van de Nationale conventie en het rapport Parlementaire Zelfreflectie 2007–2009⁴. Beide hadden mede tot doel de representatieve democratie te versterken. De Conventie adviseerde een verandering van de kabinetsformatie zoals deze doorgaans voorkomt. Voor een belangrijk deel valt dat advies samen met het onderhavige voorstel. Ook het rapport van de Parlementaire Zelfreflectie brengt de optie ter sprake tot (her)invoering van een debat, waarin de Kamer zo snel mogelijk na de verkiezingen rekenschap en openheid geeft «om de betekenis van de uitslag vast te stellen en zo richting te geven aan de formatie»⁵. De huidige Voorzitter stelt in een interview met NRC: «Het heeft principieel mijn voorkeur dat de nieuwe Kamer heel snel na verkiezingen een debat houdt waarin een formateur wordt aangewezen. Dan kan de Kamer zelf een weging maken van de uitslag en uitmaken wat de volgende stap moet zijn.»⁶ De formatieprocedure⁷ wordt dan gestart met de voordracht aan de Koningin van de te benoemen (in)formateur. Bij het rondetafelgesprek voorafgaand aan het debat over het rapport van de Nationale Conventie stelde de voorzitter van de Nationale Conventie, de heer Hoekstra, desgevraagd dat voor deze procedure geen wetswijziging nodig is, maar op z'n hoogst een wijziging van het Reglement van Orde. Indieners voelen zich door deze recente rapporten en opmerkingen gesterkt in de verdediging van onderhavig voorstel.

Reactie op de brieven van de Vicepresident van de Raad van State en de voormalig voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer

Externe binding

De Vicepresident van de Raad van State wijst erop dat het Reglement van Orde van de Tweede Kamer geen extern bindend effect kan hebben. Indieners delen de mening dat de voordracht van een (in-)formateur slechts het karakter van een aanbeveling aan het staatshoofd heeft.

Codificeren van onderdeel formatie

De vicepresident vraagt zich vervolgens af waarom dan juist dit onderdeel van de formatie gecodificeerd moet worden en andere onderdelen niet. Hierop antwoorden de indieners als volgt. Zij wijzen er allereerst op dat bij de Tweede Kamer aparte voorstellen aanhangig zijn geweest waarin wordt gepleit voor codificatie van andere elementen van de formatie. De indieners menen voorts dat, uitgaande van de huidige staatsrechtelijke verhoudingen, de leemten in openbaarheid en verantwoording van en tussen partijen met onderhavig voorstel tamelijk eenvoudig te verbeteren valt. Bovendien is het aspect van de formatie dat dit voorstel regelt primair een aangelegenheid van de Kamer.

Wettelijke regeling vs. Reglement van Orde

De toenmalige voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer stelden de vraag aan de orde of dan toch niet een wettelijke regeling niet gepaster zou zijn. Indieners merken hierbij op dat zij in de Nota naar aanleiding van het Verslag hebben betoogd dat de Kamer «in principe al de bevoegdheid heeft om een kabinets(in)formateur voor te dragen». De toenmalige Voorzitter van de Tweede Kamer lijkt te stellen dat indieners betogen dat deze «mogelijkheid» door het Reglement van Orde wordt geboden. Zij hechten er echter aan te benadrukken dat niet slechts het RvO, maar dat ook grondwettelijk en wettelijk niets hieraan in de wegstaat. De toenmalige

¹ <http://www.parlement.com/9291000/modules/h6nkgfc5>

² Kamerstuk 31 845, nr. 3.

³ [http://www.forumdemocratie.nl/files/File/rapport en/ rapport%20nationale%20conventie.pdf](http://www.forumdemocratie.nl/files/File/rapport%20en/rapport%20nationale%20conventie.pdf)

⁴ Kamerstuk 31 845, nr. 3.

⁵ Kamerstuk 31 845, nr. 3, blz. 15.

⁶ «Ik ben het democratisch tekort», interview Kamervoorzitter Verbeet met NRC-Handelsblad 15 december 2007.

⁷ <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhnnmt7lfkz4>

Voorzitter van de Eerste Kamer lijkt de lezing van indieners te ondersteunen als zij schrijft dat onderhavig voorstel «formeel niet op beletselen stuit». Zij stelde echter dat het voorstel «bij aanvaarding implicaties (zou) hebben die een substantieel deel van ons ongeschreven staatsrecht fundamenteel wijzigen.» Zij concludeerde daaruit dat een wijziging van het Reglement van Orde *daarom* niet de «meest aangewezen weg is». Ten eerste werpt de stelling dat onderhavig voorstel de verandering van «een substantieel deel» van het ongeschreven staatsrecht tot gevolg zou hebben» de vraag op waar de kwalificatie «substantieel» op gebaseerd is. Ten tweede stellen indieners dat het ongeschreven staatsrecht omtrent de hier relevante fase van de formatie zich heeft ontwikkeld zonder enige sturing in de vorm van een wettelijke regeling. Een verandering in dit ongeschreven staatsrecht zou naar de mening van indieners kunnen geschieden zonder dat daar enig geschreven regel aan ten grondslag ligt. Het zou bijvoorbeeld denkbaar zijn geweest dat reeds in 2003 zonder schriftelijk vastgelegde regeling in het Reglement van Orde een debat zou zijn gehouden zoals beoogd in onderhavig voorstel.¹ Dit precedent had bij de komende verkiezingen navolging kunnen vinden en zo tot een nieuwe praktijk uitgroeien en onderdeel van het ongeschreven staatsrecht worden. Ook in dat geval zou het een autonoom besluit van de Kamer zijn geweest. In 1971 bij de aanneming van de motie-Kolfschoten en vastlegging daarvan in het Reglement van Orde werd de door indieners voorgestelde weg bewandeld. Zij achten de gevolgde procedure dan ook al beproefd en deugdelijk. Indieners wijzen ook op de opmerkingen die hierover zijn gemaakt tijdens het rondetafelgesprek met de voorzitter van de Nationale Conventie waar de heer Hoekstra stelde dat de voorgestelde procedure volstrekt legitiem is.

Geen kwetsbare rol positie Koning

Indieners onderschrijven ten eerste het belang van een goede bewaking van «de constitutionele zeden» waar zowel de Vicepresident van de Raad van State als de toenmalige Voorzitter van de Tweede Kamer aandacht voor vragen. In dat verband is ook het door de Vicepresident in herinnering roepen van het gebruik om pas na het gesprek met het staatshoofd het advies op schrift te stellen vermeldenswaardig. Het hanteren van die volgorde zou de mogelijke divergentie tussen beide adviezen kunnen verkleinen, hoewel daar uiteraard geen garantie voor is. Met betrekking tot de opmerking dat het staatshoofd mogelijkerwijs in een latere fase van de formatie een eigen positie zou moeten kiezen, merken indieners op dat zij niet inzien waarom de benoeming na een voordracht door de Tweede Kamer meer gevaar oplevert dan het komen tot een benoeming zonder expliciete voordracht van de Kamer. Het tegenovergestelde is beter voorstelbaar. Immers, in het geval van een voordracht van de Kamer neemt deze meer en in het openbaar verantwoordelijkheid voor haar advies. Het feit dat in de loop der tijd van deze goede gewoonte is afgeweken illustreert ook hoe veranderlijk de gebruiken rond de formatie zijn.

Termijn tussen verkiezingen en eerste samenkomst

Uiteraard delen de indieners de wens van de Vicepresident en de voormalige Voorzitter van de Tweede Kamer om de periode tussen de verkiezingen en de eerste samenkomst te verkorten, maar moeten zij helaas constateren dat dit met de huidige stand van de techniek niet mogelijk is. Toenmalig Minister de Vries kwalificeerde in de memorie van toelichting voor de wijziging van de Kieswet van 2001 de huidige termijn van 8 dagen als «niet onmogelijk, ... maar wel het uiterst minimum»². De Vries wijst erop dat de vaststelling van de verkiezingsuitslag door de Kiesraad niet eerder dan op de vijfde dag na de verkiezing geschiedt en dat overige formaliteiten nog 1–2 dagen in beslag nemen. De termijn van een week in

¹ Een voorstel daartoe na de Tweede Kamer-verkiezingen in 2003 kon helaas niet op een meerderheid rekenen, maar de mogelijkheid daartoe werd voor zover bekend bij indieners niet op formele gronden betwist.

² Kamerstuk 27 673, nr. 3, blz. 8.

het tweede en derde lid van artikel 139a is bedoeld als een maximale periode, maar de indieners onderschrijven het belang van een eventueel nog spoediger samenkomen. De tijdsspanne tussen de verkiezingen en de samenkomst van de nieuwe Tweede Kamer zou kunnen worden benut door de dan fungerende Voorzitter van de Tweede Kamer om in de tussentijd de lijsttrekkers en/of de (komende) fractievoorzitters uit te nodigen voor onderhoud. De Kamervoorzitter kan zijn of haar verslag van het onderhoud aan de Kamer toezenden voor het te voeren debat.

Verhouding tussen monisme en dualisme

De Vicepresident van de Raad van State merkt op dat de verkiezingen gaan over de samenstelling van de Tweede Kamer en niet over een nieuw te vormen coalitie of de premier. Indieners merken in dit verband op dat dit juist is, maar constateren dat ons staatsrecht zich zo ontwikkeld heeft dat nieuwe verkiezingen altijd leiden tot nieuwe formatierondes. Ons stelsel heeft aldus een belangrijke monistische pijler. Wanneer het gewenst wordt geacht dat te doorbreken zullen er naast culturele ook in de wetgeving veranderingen moeten worden doorgevoerd. Deze voorstellen maken echter geen deel uit van onderhavig voorstel. Binnen het huidige stelsel moet men, om daadwerkelijk uitvoerende macht te organiseren, een coalitie smeden waar na het accentueren van verschillen tijdens de campagne, het benadrukken van overeenkomsten belangrijker wordt. Het debat dat indieners voorstellen dient dus vooral als verantwoordingsmoment van deze overwegingen. Indieners menen dat dit de huidige verhouding tussen monisme en dualisme eerder transparanter zal maken, dan deze zal veranderen.

Informatie kan niet mislukken

De Vicepresident stelt voorts dat een informateur per definitie niet kan mislukken. Indieners zeggen dit ook met zoveel woorden in de Nota naar aanleiding van het Verslag. In artikel 139a derde lid hebben indieners in ieder geval willen regelen dat indien de informateur om wat voor reden dan ook zijn opdracht aan het staatshoofd teruggeeft, de Kamer gehouden is hierover te beraadslagen. Zo is gepoogd te faciliteren dat de Kamer in alle gevallen haar verantwoordelijkheid voor het formatieproces zal nemen.

Voordracht van (in)formateur

De Vicepresident vraagt naar de te verwachten gang van zaken rond de selectie van een (in)formateur door de Kamer. In de Nota naar aanleiding van het Verslag hebben de indieners aangegeven te verwachten dat wie een serieuze voordracht voor een informateur doet, alvorens dit voorstel te doen eerst heeft gepolst of deze persoon ook daadwerkelijk beschikbaar is voor de beoogde functie. Aangezien over iedere kandidaat voordat hij/zij wordt voorgedragen aan het staatshoofd zal worden beraadslaagd in het openbare debat, zullen alle fracties in de gelegenheid zijn hun visie te geven over een potentiële kandidaat. Of een fractie alvorens plenair een voordracht te doen met alle fracties informeel overleg heeft, laat zich naar de mening van indieners vastleggen noch met zekerheid voorzien. Zoals eerder gesteld, menen indieners wel dat het in het belang van deze fracties is om reële kandidaten voor het (in-)formateurschap voor te stellen. Het informeel polsen van andere fracties is een goede manier om vast te stellen of een potentiële kandidaat ook een reële kandidaat is. Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de mogelijkheid voor een potentiële kandidaat om (informeel) nee te zeggen.

Inhoud blijft leidend bij formatie

De Vicepresident merkt op dat de vraag welke partijen in het kabinet vertegenwoordigd moeten zijn, andere meer fundamentele vragen verdringt, zoals «welke grote maatschappelijke problemen moeten worden opgelost» en «wat voor een type kabinet daarvoor nodig is». Indieners volgen de Vicepresident niet in deze redeneerlijn. Ook bij de huidige gang van zaken wordt immers gepoogd een coalitie te vinden waarop een regering kan steunen, zij het zonder verantwoordingsmomenten en met een grotere rol voor de Koning. Zij menen dat tijdens de campagne voorafgaand aan de verkiezingen de grote maatschappelijke thema's aan de orde dienen te komen, waarop kiezers de partij van hun voorkeur kiezen. De uitslag van die verkiezingen zal inzicht verschaffen in de mogelijk te vormen meerderheden en het draagvlak voor specifiek beleid om maatschappelijke thema's het hoofd te bieden. Coalitievorming tijdens het formatieproces zal dus altijd inhoudelijk van aard zijn, ook in de voorgestelde procedure.

Rol van adviseurs

De Vicepresident onderstreept in zijn advies ook de rol van «onafhankelijk adviseur» die hij in de formatie vervult. Hij omschrijft zijn functie als volgt: «er aan bij dragen dat met inachtneming van de constitutionele spelregels (formatieregels zijn weliswaar ongeschreven maar daarmee niet onbestaand) zo snel mogelijk een kabinet tot stand komt dat naar het oordeel van de meerderheid van de Kamer een reële kans maakt vier jaar te blijven zitten.»

De Vicepresident merkt overigens op dat hij en de voorzitters van beide Kamer hun rol als adviseur van het staatshoofd behouden. Indieners onderschrijven dat en wijzen in reactie hierop graag naar de gang van zaken in 1971 toen het staatshoofd wachtte met het consulteren van haar gebruikelijke adviseurs tot de Kamer had besloten dat het niet tot een voordracht kon komen. Indieners wijzen er op dat ook de Voorzitter van de Tweede Kamer, indien gewenst, de Vicepresident van de Raad van State, of anderen kan verzoeken hun reflectie op de verkiezingsuitslag met hem of haar te delen

Rol van de Voorzitter van de Tweede Kamer

De Vicepresident stelt dat de rol van de Voorzitter van de Tweede Kamer door onderhavig voorstel verandert. Immers, de Voorzitter zal een belangrijker rol dan thans krijgen bij de bewaking van de formatieregels. Evenals het staatshoofd kan de Voorzitter van de Tweede Kamer in dat geval advies inwinnen van de Vicepresident van de Raad van State, de Voorzitter van de Eerste Kamer of andere. Indieners onderschrijven – met de Vicepresident en de voormalig Voorzitter van de Tweede Kamer – het belang van een Voorzitter van de Tweede Kamer die indien nodig boven de partijen staat en een gedegen kennis van het staatsrecht heeft. Deze eigenschappen zijn bovendien niet slechts bij de formatie van belang, maar evenzeer op andere momenten in het optreden als Kamervoorzitter. In de profielschets voor de Kamervoorzitter (30 849, nr. 1) komen de door de Vicepresident beschreven kenmerken ook duidelijk naar voren. Ook moet er aandacht zijn voor het profiel van de ondervoorzitters die zowel voor als na de eerste samenkomst van de Kamer een adviserende rol moeten kunnen spelen, of de fungerend voorzitter moeten kunnen vervangen indien hij of zij niet herkozen wordt als lid van de Kamer.

Formatie na verkiezingen of tussentijds

In reactie op de opmerking van de Vicepresident of er een onderscheid

moet zijn tussen de formatieprocedure na periodieke verkiezingen en na vervroegde verkiezingen ten gevolge van een vertrouwenscrisis stellen indieners dat zij zulks in ieder geval niet hebben willen suggereren; de gang van zaken is dus hetzelfde. Anders is de situatie als een nieuwe formatieprocedure wordt gestart zonder dat tussentijds verkiezingen hebben plaatsgevonden. Er zijn twee scenario's denkbaar waarin een nieuwe kabinetsformatie tot stand komt zonder verkiezingen. In het eerste geval wordt er een nieuw kabinet gevormd met het oogmerk door te regeren tot de regulier geplande verkiezingsdatum, vaak steunend op andere coalitiefracties in de Tweede Kamer. Indieners wijzen er op dat dit soort kabinetten zelden worden gevormd, laatst bij het kabinet Cals. Mocht zo'n situatie zich echter opnieuw voordoen dan lijkt het indieners wenselijker dat een informateur dan wel formateur ook in dit geval wordt voorgedragen door de Kamer. Ook in dit geval, waarin een nieuw kabinet wordt gevormd zonder dat er nieuwe verkiezingen zijn geweest, is het van belang dat de transparantie wordt gewaarborgd. Indieners zijn van mening dat een voordracht van een (in)formateur door de Kamer hieraan kan bijdragen. In het andere scenario is er sprake van de formatie van een zogenaamd interimof rompkabinet, zoals bijvoorbeeld onder kabinetten Biesheuvel II, van Agt III en Balkenende III. Indieners gaven in de Nota n.a.v. het verslag al aan dat een kabinetscrisis meestal in het parlement tot uiting komt en dat het dan in de rede ligt om ook hier de Kamer het initiatief te laten op welke wijze zij met het gevolg wenst om te gaan. De Kamer kan dan een voordracht voor een (in)formateur doen op basis van het voorgestelde artikel 139a. Indieners wijzen erop dat onderhavig voorstel ook in dit geval de transparantie van het (in)formatieproces ten goede komt. Ook in dit geval in onderhavig voorstel dus van toepassing.

Termijn aan beraadslagingen niet nodig

Voorts geeft de Vicepresident de suggestie om een (korte) termijn op te nemen in artikel 139a (nieuw) binnen welke de beraadslaging dient te zijn afgerond. Hoewel indieners sympathiek staan tegenover de gedachte dat het wenselijk is dat de beraadslagingen spoedig verlopen, hebben zij deze termijn niet willen vastleggen in het Reglement van Orde. Indieners menen dat de Kamer goed in staat is zelf te beoordelen hoe lang het debat door zou moeten gaan. De gang van zaken omtrent het debat naar aanleiding van de motie-Kolfschoten illustreert dit ook. Voorst wijzen de indieners erop dat binnen het huidig formatieproces ook geen van tevoren vastgestelde termijnen bestaan.

Overige punten

Voorts zijn er nog enkele overige opmerkingen gemaakt. Zo wijst de Vicepresident erop dat de meeste leden van de coalitiefracties op het ticket van de lijsttrekker in de Kamer komen. Dit laatste fenomeen wordt door indieners alsmede het Burgerforum Kiesstelsel onderkend. Voorstellen om dit te verbeteren zien de indieners graag tegemoet, maar maken geen deel uit van dit voorstel. Tevens signaleert de Vicepresident dat de partijpolitieke binding met de Kamer wordt versterkt door de gewoonte dat de lijsttrekkers van de coalitiepartijen in het kabinet zitting nemen. Indieners erkennen dit, maar menen dat deze fenomenen buiten het bereik van onderhavig voorstel liggen. Het zelfde geldt voor de werking van artikel 139b (nieuw) en opmerkingen rond de voorstellen die door het lid Halsema aanhangig zijn gemaakt bij de Kamer (Kamerstukken 2004/05, 30 022). Onderhavig voorstel gaat daarover niet. Als laatste merkt de Vicepresident op dat, met oog op de nagestreefde transparantie, wellicht nog eens gekeken zou kunnen worden naar de verhouding tussen voorgesteld artikel 139a en 139b (nu 139a). Indieners zijn van mening dat beide artikelen elkaar goed aanvullen. Onderhavig voorstel voorziet in de rege-

ling van de interne procedure tot aan de eventuele voordracht van een informateur dan wel formateur door de Kamer, terwijl artikel 139b (nu 139a) voorziet in de regeling in de periode tussen de voordracht en de uitvoering van de opdracht. In die hoedanigheid heeft artikel 139(b) (nu 139a) in het verleden goed gefunctioneerd. Tijdens de laatste kabinetsinformatie bijvoorbeeld hebben informateurs Hoekstra en Wijffels de Kamer op basis van dit artikel op de hoogte gehouden over de uitvoering van de informatie-opdracht. In het model dat indieners voorstaan, zal dit in de toekomst niet anders gaan.

Van der Ham
Van Gent