

Aan de Commissie voor de Werkwijze
t.a.v. mevrouw J.E. Biesheuvel-Vermeijden, griffier

Den Haag, 31 oktober 2006

Geachte leden van de Commissie voor de Werkwijze,

Hierbij doe ik u toekomen mijn advies over het voorstel tot Wijziging van het Reglement van Orde van de leden Van der Ham en Duyvendak om de Kabinets(in)formateur door de Tweede Kamer te laten voordragen inclusief een (in)formatieopdracht (Kamerstuk 30 698), zoals door u verzocht bij brief van 25 oktober jl..

In de Nota naar aanleiding van het verslag schrijven de indieners van het voorstel dat met dit voorstel een natuurlijk moment wordt ingebouwd waarop de Kamer haar primaat bij de (in)formatie meer expliciet vorm kan geven en dat dit voorstel een bijdrage kan leveren om ook uitspraken die elders gedaan worden, bijvoorbeeld in de media, ondervraagbaar te maken aan het begin van de formatie, en dat dit voorstel de transparantie dient. Zoals u weet ben ik een vurig pleitbezorger van discussies in de Kamer in plaats van daarbuiten. Dat geldt ook voor de discussies over de kabinetsformatie. Toch maak ik enkele kanttekeningen.

Het doel waarnaar wij allemaal streven is de formatie van een kabinet waarin de (meerderheid) van de Kamer vertrouwen heeft. Steun zoeken en vinden in de Kamer is dus van essentieel belang. Om dit proces in goede banen te leiden is in de loop der jaren een formatieprocedure met eigen gebruiken ontwikkeld. Eén van die gebruiken in deze procedure is dat het Staatshoofd adviezen inwint, onder meer van de Voorzitter en van de fractievoorzitters van de Tweede Kamer. Daarbij wordt de Voorzitter geacht de verhoudingen binnen de Kamer te kennen en boven de partijen te staan.

In het Verslag en in de Nota naar aanleiding van het verslag is de vraag aan de orde gekomen of het voorliggende voorstel dat het primaat voor de voordracht van de Kabinets(in)formateur legt bij de Tweede Kamer niet beter bij wet geregeld kan worden. De indieners hebben in antwoord hierop betoogd dat zij niet inzien waarom een wettelijke regeling nodig is nu eigenlijk het huidige Reglement van Orde (RvO) al de mogelijkheid biedt om (bij meerderheid) een voordracht op te stellen.

Echter, gelet op het feit dat uit de voorgestelde vastlegging in het RvO consequenties voortvloeien die verder gaan dan het komen tot een voordracht c.q. een opdracht, vraag ik mij af of het RvO het juiste instrument is. Ik doel hierbij onder meer op de opmerking van de indieners dat in het geval de Kamer tot een besluit komt de Voorzitter met uitsluiting van de fractievoorzitters tot taak heeft het overbrengen van de inhoud en de uitkomst van deze beraadslaging aan het Staatshoofd. Dit getuigt toch van een inperking van de advisering van zowel de Voorzitter als de fractievoorzitters. Mij komt voor dat in het bijzonder de fractievoorzitter(s) van de fracties die het meerderheidsbesluit niet ondersteunen hier door worden getroffen.

Overigens is mij niet helemaal duidelijk hoe het zit met de andere (vaste) adviseurs: de Voorzitter van de Eerste Kamer en de vice-president van de Raad van State. De bepalingen in het RvO verbinden zo erkennen ook de indieners, uitsluitend de leden; derden kunnen hierdoor niet worden gebonden. Blijven zij vaste adviseur of worden zij alleen opgeroepen als de Kamer niet tot een voordracht c.q. opdracht komt? Een andere vraag betreft de verhoudingen binnen het Parlement, dus tussen Eerste en Tweede Kamer. De ongeschreven vertrouwensregel van ons parlementaire stelsel is uitgangspunt van beide kamers. Wordt niet met het neerleggen van het primaat voor de voordracht van de (in)formateur bij de Tweede Kamer de Eerste Kamer(voorzitter) buiten spel gezet? Welke kansen en bedreigingen brengt dit met zich mee? Een wetgevingstraject kan deze in kaart brengen!

Nogmaals het doel van elke kabinetsformatie is de vorming van een kabinet dat kan rekenen op steun van (een meerderheid van) de Kamer c.q. het Parlement. Niet de opdracht aan de informateur maar de opdracht aan de formateur vormt de grondslag van het kabinet. In de loop der jaren is het steeds meer gewoonte geworden om de kabinetsformatie te beginnen met de benoeming van een informateur, en de laatste jaren zelfs van meerdere informateurs. De indieners lijken hier anders tegen aan te kijken waar zij stellen dat de gewoonte om alvorens een formateur aan te wijzen, eerst een informateur te benoemen, door veel partijen als wenselijk wordt ervaren en dus naar verwachting voorlopig nog gevolgd zal worden. Begrijp ik hen goed dan beschouwen zij dit als een aflopende zaak.

Is dit niet een te positief geluid in een tijd waarin los van de verkiezingsuitslag geconstateerd kan worden dat de complexiteit van het politieke spectrum enorm is toegenomen, ook binnen de politieke partijen. De laatste decennia is keer op keer gebleken dat het niet eenvoudig is om een kabinet te formeren dat kan rekenen op de steun van (een meerderheid van) de Kamer. Met andere woorden, moet in dit voorstel niet een onderscheid worden gemaakt tussen informatie (het verkennen van het slagveld na de verkiezingen) en formatie (het bouwen aan een kabinet dat kan rekenen op de steun van de Kamer)? Ik maak deze opmerking ook omdat tot nu toe bij alle pogingen die op dit vlak zijn ondernomen, men zich beperkt heeft tot de formatie. Weliswaar is in het RvO een (nieuwe) bepaling (artikel 139a) opgenomen die het mogelijk maakt om zowel informateur(s) als formateur(s) om inlichtingen te vragen, maar de ervaring tot nu toe leert dat in deze debatten heel weinig vragen worden gesteld aan de informateurs maar des te meer aan collega fractievoorzitters. Waarom is dit staatsrechtelijk onderscheid in het onderhavige voorstel amper uitgewerkt?

Tot slot moet mij van het hart dat ik mij zorgen maak over de situaties waarin de Kamer niet tot een voordracht c.q. opdracht komt. De indieners benadrukken dat ook in die gevallen het debat heeft bijgedragen aan het vergroten van de transparantie en dat niet achteraf maar al vooraf bekend is hoe de kaarten liggen. Ik beaam dat maar maak mij tegelijkertijd zorgen om het aanzien van de Kamer. Is de kans niet groot dat hierdoor de indruk ontstaat "dat ze er weer niet uitkomen" of "dat ze maar doorgaan met campagne voeren" enz. enz.. Van de in de motie-Kolfschoten neergelegde wens is tot nu toe ook weinig terecht gekomen. Er zijn vele pogingen ondernomen maar keer op keer is het voorstel door de Kamer verworpen zoals bij de discussie over het rapport van de commissie Deetman (TwK. 1993-1994, 21427, nr. 101). Ware het niet beter om eerst onderzoek te doen naar de dieper liggende oorzaken hiervan?

Samenvattend kom ik tot de conclusie dat vastlegging van dit voorstel in het RvO veel vragen oproept. Naar mijn mening verdient een wetgevingstraject waarin alle hierboven genoemde aspecten en personen ruimschoots aan de orde kunnen komen daarom de voorkeur.

Met vriendelijke groet,

Frans W. Weisglas
Voorzitter