

Vergaderjaar 2014–2015

34 187

Voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met aanpassing van de regeling rondom kabinets(in)formatie

Nr. 3

VERSLAG

Vastgesteld 20 mei 2015

De commissie voor de Werkwijze der Kamer, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord door het presidium, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

	blz.
1. Algemeen	1
2. Kabinetsformatie 2012: een procedurele reconstructie	2
3. De eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen	3
4. De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie	4
5. De positie van de Koning bij de kabinetsformatie	4
6. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie	5
7. «Een opener en democratischer proces van de formatie»	5

1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggend voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde (RvO). Graag willen zij kort ingaan op het voorstel met betrekking tot artikel 139b van het RvO. Voorgesteld wordt om formeel vast te leggen dat (in)formateurs ook tijdens de uitvoering van hun opdracht inlichtingen aan de Kamer kunnen verstrekken. Hoewel dit niet als zodanig is geregeld, kwam het de afgelopen perioden voor dat de Kamer, in afwijking van het RvO, (in)formateurs tussentijds om inlichtingen vroeg. Voornoemde leden stemmen in met het formeel vastleggen van deze mogelijkheid maar zij merken daarbij wel op dat de Commissie Evaluatie Kabinetsformatie 2012 hierover opmerkt dat het de voorkeur geniet om, conform de vigerende formulering, de (in)formateurs pas na afronding van het eindverslag uit te nodigen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende voorstel tot wijziging van het RvO. Zij hechten eraan in dit verband uit te spreken dat zij altijd waardering hebben gehad voor de rol die het staatshoofd speelde als procesbegeleider van de kabinetsformatie, die boven de partijen staat.

Deze leden constateren, dat de meeste stappen in het proces van de vorming van een kabinet na Tweede Kamerverkiezingen niet zijn vastgelegd in wet- en regelgeving, maar deel uitmaken van een gegroeide praktijk of worden beheerst door ongeschreven regels. Deze leden constateren dan ook dat een nadere wijziging van artikel 139a RvO een beperkte betekenis heeft.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de in het RvO beschreven procedure voor de kabinets(in)formatie. Zij hechten eraan het belang te benadrukken dat het initiatief bij de totstandkoming van een nieuw kabinet hoort te liggen bij de door de kiesgerechtigde Nederlanders gekozen Tweede Kamerleden, met de nieuw gekozen Kamervoorzitter als procesbegeleider. Zij zijn de eerst aangewezenen om (in)formateurs aan te wijzen en de strekking van de onderzoeksopdracht te formuleren. Uiteindelijk is het immers het parlement dat bepaalt of een kabinet kan rekenen op een consistente parlementaire meerderheid die een vruchtbare samenwerking met de beide Kamers mogelijk maakt.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel om het Reglement van Orde te wijzigen om de regels rond de kabinets(in)formatie te verduidelijken. Zij willen hierbij graag ook de aandacht van het presidium vragen voor diverse andere aanbevelingen van het evaluatierapport over de kabinetsformatie. Meer in het algemeen vragen zij of en in hoeverre het presidium die aanbevelingen als wenselijk ziet voor de volgende kabinetsformaties.

2. Kabinetsformatie 2012: een procedurele reconstructie

De leden van de CDA-fractie constateren, dat als eerste vrucht van het herziene artikel 139a RvO na de val van het kabinet-Rutte I de consultaties van de fractievoorzitters door de Koningin achterwege bleven. Wat is het oordeel van het presidium hierover?

Deze leden vragen voorts waarom de Thorbeckezaal ten behoeve van de persconferentie van de verkenner moest worden voorzien van een achtergrondscherf met een afbeelding van de plenaire vergaderzaal. Naar de mening van deze leden geeft een dergelijke presentatie niet de indruk dat de Kamer met zelfvertrouwen haar nieuwe zelfgekozen rol vervult.

Voornoemde leden vragen in hoeverre een «verkenner» gehouden is de Kamer te informeren over de inhoud van gesprekken. In dit verband verwijzen deze leden naar de weigering van verkenner Kamp om verslagen van gesprekken met Rutte en Samsom aan de Kamer te sturen, «aangezien van die gesprekken geen verslag was gemaakt».

Het verbaast de leden van de CDA-fractie dat het deelakkoord over wijzigingen in de rijksbegroting voor 2013 eerder aan de media werd verstrekt dan aan de Kamer. Wat zijn de «technische redenen» die daaraan ten grondslag hebben gelegen? Welke maatregelen zijn er genomen om deze technische redenen te ondervangen?

De aan het woord zijnde leden hechten eraan dat de beëdiging van Ministers en Staatssecretarissen in het openbaar plaatsvindt, conform de wens van de Kamer en vastgelegd in de motie-Van der Burg/Smilde (Kamerstuk 32 500 I, nr. 15). Hoewel dat valt buiten het bestek van de voorgestelde wijziging van het RvO, merken deze leden in verband met de evaluatie van de kabinetsformatie tot en met het aantreden van het

kabinet op, dat ook de verslaglegging van het afleggen van de eed of belofte door de bewindspersonen kritische evaluatie verdient, gelet op «het waardige en bijzondere moment».

3. De eerste acht dagen na de Tweede Kamerverkiezingen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de commissie evaluatie kabinetsformatie (hierna: de commissie) spreekt van een «consultatie» van de Voorzitter van de Tweede Kamer door de Koningin, terwijl het bezoek louter diende om de Koningin te informeren over de actuele politieke situatie. De commissie constateert dat veel geïnterviewden erop wijzen dat de voorspoedige gang van zaken in de eerste acht dagen na de verkiezingen geen enkele garantie bood voor de procedure in te toekomst. Deelt het presidium de mening van deze geïnterviewden, namelijk dat het welslagen van de gekozen procedure in belangrijke mate afhankelijk is van toevallige omstandigheden? Zo nee, welke waarborgen bevat de procedure om bestand te zijn tegen minder gunstige politieke omstandigheden?

De aan het woord zijnde leden vragen het presidium uitdrukkelijk te reflecteren op een verkiezingsuitslag die niet leidt tot een eenduidige inzet van de kabinetsformatie. Peilingen laten zien dat dat zeker geen onmogelijke situatie is. Een regering met vier of vijf partijen en/of een minderheid in een van beide Kamers behoort dan tot de mogelijkheden. Naar het oordeel van deze leden zal het formatieproces dan veel gecompliceerder zijn. Is het dan niet wenselijk dat de Kamer de mogelijkheid heeft om zich te wenden tot een persoon die boven de partijen staat en nadrukkelijk niet door de grootste (of wellicht een na grootste) partij wordt voorgesteld? Deze leden merken op dat de commissie constateert, dat de formatieprocedure «politieker» is geworden. Hoe verhoudt zich dat tot het doel van de wijziging van het RvO? De commissie adviseert voorts dat nader overleg vereist is als de fractievoorzitters het niet eens worden over het door de grootste fractie ter tafel gelegd voorstel. Als dit overleg niet tot resultaat leidt, dan zou het Kamerdebat onvoorbereid plaatsvinden. Hoe beoordeelt het presidium deze analyse?

De commissie acht het voor een behoorlijk verloop van het formatieproces van belang dat alle fractievoorzitters zich gehoord weten. Hoe verhoudt zich dit tot de mening van een geïnterviewde dat er in 2012 minder dan voorheen naar kleine fracties is geluisterd? Hoe beoordeelt het presidium de opvatting dat bij uitstek een boven de partijen geplaatst persoon als een constitutioneel monarch de belangen van alle partijen, dus ook die van de kleinere, zou kunnen behartigen? Op welke wijze is dat in de huidige procedure geborgd?

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de sinds 2012 gevolgde procedure tevens moest leiden tot vergroting van de transparantie van de totstandkoming van het nieuwe kabinet. Zij vragen hoe de inzichtelijkheid van het formatieproces verder kan worden versterkt. Hoe moet worden omgegaan met de persoonlijk-functionele adviezen die de vaste adviseurs van de Koning (Voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer, vice-president van de Raad van State) uitbrengen? De commissie vindt het niet nodig om hierover iets directief voor te schrijven in het RvO. De leden vragen of het met het oog op de transparantie van het formatieproces dienstbaar kan zijn om deze persoonlijk-functionele adviezen zo snel als mogelijk te openbaren. Niet valt immers in te zien waarom deze adviezen geheim zouden moeten blijven nu deze functionarissen waarschijnlijk desgevraagd aan de Tweede Kamer dezelfde adviezen zullen uitbrengen.

De leden van de SGP-fractie hebben de indruk dat het verloop van de kabinetsformatie in 2012 in belangrijke mate is vergemakkelijkt door de politieke situatie op dat moment. Hierdoor was betrekkelijk duidelijk welke

coalitie het meest voor de hand lag. Zij vragen in hoeverre de procedure soepel zou verlopen in veel ingewikkelder politieke omstandigheden. In dat licht vragen zij er aandacht voor dat een min of meer onafhankelijke persoon die het proces begeleidt voor de hand zou liggen. In Nederland is dat sinds lange tijd de Koning. Zij vragen zich af of de kabinetsformatie in het algemeen niet beter zou functioneren als die betrokkenheid van de Koning er ook zou blijven. Maar ook zolang wel gekozen wordt voor de nu in het RvO vastgelegde procedure moet naar de mening van deze leden de positie van de Koning versterkt worden. In 2012 gebeurde dit niet voldoende. Een van de aanbevelingen van de commissie is dan ook dat er goede waarborgen gegeven worden voor de betrokkenheid van de Koning. De leden van de SGP-fractie benadrukken dat. Zij vragen welke voornemens het presidium heeft om die betrokkenheid ook in de toekomst te waarborgen. Hoe kan de positie van de Koning en zijn betrokkenheid beter worden gegarandeerd? Steunt het presidium de aanbevelingen hierover van de onderzoekscommissie? Welke concrete voornemens zijn er voor de volgende formatie? Zou het niet voor de hand liggen om de regeling zodanig aan te vullen dat die betrokkenheid van de Koning ook in de regeling uitdrukkelijk benoemd wordt?

4. De Tweede Kamervoorzitter en de kabinetsformatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Voorzitter van de Tweede Kamer geen ambtsdrager is die boven de partijen staat en een volledig neutrale positie inneemt ten opzichte van de Kamer, de Kamerleden en de Kamerfracties. De commissie constateert dat de meeste betrokkenen het niet wenselijk achten dat de Kamervoorzitter de rol van de Koning bij de kabinetsformatie zou dienen over te nemen. De leden van de CDA-fractie constateren op hun beurt dat gedurende de kabinetsformatie in 2012 drie personen achtereenvolgens de taak van Kamervoorzitter hebben vervuld. Deze leden vragen of het met het oog op de continuïteit wenselijk is de rol van «procesbegeleider» of «procesbewaker» te koppelen aan een functie die in de periode van de kabinetsformatie niet door één persoon wordt vervuld.

Voornoemde leden wijzen erop dat de commissie stelt dat de Kamervoorzitter «traditiegetrouw als een van de vaste adviseurs» aan het begin van de kabinetsformatie advies uitbracht aan de Koningin. De leden van de CDA-fractie constateren dat de Kamervoorzitter weliswaar traditiegetrouw een bezoek bracht aan de Koningin, maar dat dit bezoek een geheel andere inhoud had dan in eerdere kabinetsformaties.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de rol van de Kamervoorzitter veel centraler is geworden in het proces. Zij vragen in hoeverre de Kamervoorzitter voornemens is een vergelijkbare procedure te volgen als in 2012.

5. De positie van de Koning bij de kabinetsformatie

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de commissie constateert dat de positie van de Koning in het formatieproces bij de kabinetsformatie in 2012 aanmerkelijk gewijzigd is. Het verbaast deze leden niet dat uit de in het kader van de evaluatie gehouden interviews met de fractievoorzitters en de andere naast betrokkenen bij de kabinetsformatie 2012 naar voren kwam dat de meningen nogal verdeeld zijn over de positie van de Koning bij de kabinetsformatie. Deze leden zijn van mening, dat de betrokkenheid van het staatshoofd bij de kabinetsformatie, gegeven het gewijzigde artikel 139 RvO, beter geregeld dient te worden. Deze leden hechten aan de klassieke omschrijving van de rechten van de Koning, namelijk «to be consulted, to encourage, to warn».

6. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie

De leden van de CDA-fractie constateren, dat de in 2012 geformeerde coalitie geen meerderheid had in de Eerste Kamer. Dit blijkt alleen besproken te zijn met de toenmalig Voorzitter van de Eerste Kamer. Die zag evenwel geen problemen. Juist hier zou een ronde langs de overige fractieleiders in de Tweede Kamer waardevol zijn geweest. Zij zouden dan immers direct zijn geconfronteerd met de vraag of en op welke punten er steun geweest was. Hier vertoont de nieuwe procedure een lacune. Deelt het presidium die mening en welke wegen ziet het presidium om in dit in de toekomst recht te trekken?

Voornoemde leden onderschrijven de conclusie van de commissie dat het in het Nederlandse tweekamerstelsel, waarin het staatsrechtelijke en politieke primaat toekomt aan de Tweede Kamer, niet wenselijk is de Eerste Kamerfracties en hun Voorzitter te betrekken bij de formatiebesprekingen van (in)formateurs. In het verleden was de Voorzitter van de Eerste Kamer indirect betrokken bij de kabinetsformatie als vaste adviseur van de Koning. Hoe duidt het presidium een gesprek tussen een verkenners, een informateur of een formateur met de Voorzitter van de Eerste Kamer? Op welke wijze kan naar zijn oordeel een dergelijk gesprek staatsrechtelijk verantwoord worden vormgegeven?

7. «Een opener en democratischer proces van de formatie»

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het presidium oordeelt over de waarneming van de commissie dat de fase van de onderhandelingen tussen de beoogde coalitiepartijen vanwege de door de onderhandelaars strikt gehanteerde radiostilte wellicht zelfs minder transparant was dan bij vorige formaties?

De aan het woord zijnde leden vragen voorts waarom de adviezen van de fractievoorzitters in 2012 niet door de fractievoorzitters zelf werden opgesteld zoals voorheen, maar in overleg tussen de verkenners en de betreffende fractievoorzitter.

Deze leden merken op dat de commissie constateert dat controverses naar aanleiding van kabinetsformaties die leken te wijzen op autonome besluitvorming door de Koning, onder de huidige procedure niet kunnen voorkomen. In dit verband verwijst de commissie naar een informatieopdracht die in 1981 verstrekt zou zijn door Koningin Juliana. Het verbaast deze leden, dat Koningin Juliana nog na haar aftreden bemoeienis had met de kabinetsformatie.

De commissie adviseert de Kamer vast te houden aan de tot dusver gecreëerde openbare elementen, namelijk openbaarmaking van de door de fractievoorzitters uitgebrachte adviezen en van de eindverslagen van de verkenners en de (in)formateur(s) en publieke debatten over de verkiezingsuitslag en de genoemde verslagen. De leden van de CDA-fractie constateren dat er met uitzondering van het verplichte Kamerdebat over de verkiezingsuitslag op dit punt geen wezenlijke verandering in het proces van kabinetsformatie heeft plaatsgevonden.

De leden van de SGP-fractie merken op dat één van de doelen van de nieuwe regeling was dat de kabinetsformatie ook transparanter zou verlopen. Zij vragen of dit ook daadwerkelijk het geval was. Wat is de opvatting van het presidium hierover?

De voorzitter van de commissie,
Van Miltenburg

De griffier van de commissie,
Van Doorn