

Vergaderjaar 2006–2007

30 698

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

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 19 oktober 2006

Algemene toelichting

Indieners danken de fracties van CDA, PvdA, VVD, D66 en SGP voor hun vragen en opmerkingen. Zowel leden van de CDA als van De VVD-fractie hebben opmerkingen gemaakt over de toelichting van het voorstel. De leden van de CDA-fractie melden dat de toelichting bij het «wetsvoorstel» in hun ogen summier is. Zij stellen dat een weergave van de wetsgeschiedenis op zichzelf geen inhoudelijke motivering van het voorstel is, maar dat deze aantoont dat in het verleden geen parlementaire meerderheid is behaald. Indieners wijzen in hun reactie op deze opmerkingen allereerst dat op dit voorstel geen «wetsvoorstel» maar een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer (RvO) betreft. Daarnaast wijzen indieners erop dat een vergelijkbaar voorstel in het verleden wel degelijk een parlementaire meerderheid heeft gehaald, te weten in 1971 na de aanneming van de motie Kolfshoten alsmede de voorstellen tot wijziging van het RvO die daaruit volgden. Indieners wijzen er dan ook met nadruk op dat bij aanneming van onderhavig voorstel geen sprake zal zijn van een novum, hooguit van een herinvoering. Indieners achten de geschiedenis van bijna 40 jaar, die dit onderwerp kent in het publieke en parlementaire debat, van grote waarde. Zij zijn van mening dat gedachtevorming en -wisseling gedurende deze periode veel inzicht geeft over de aard van het voorstel, de uitvoering en mogelijke consequenties.

Indieners zullen echter gaarne een nadere toelichting geven op het voorstel.

Openheid, vooreerst in de Kamer

Indieners constateren dat een belangrijk deel van het begin van het (in)formatieproces, grotendeels buiten de Kamer geschiedt. Dat begint al op de dag van de verkiezingen, wanneer de eerste uitslagen binnenkomen. Door kamerleden, opiniemakers en journalisten wordt onmiddellijk aangevangen met speculaties over het nieuw te vormen kabinet. Hoewel er grondwettelijk noch wettelijk procedures zijn vastgelegd over het formatieproces, is het thans een gangbaar gebruik dat in de eerste

dagen na de verkiezingsuitslag het Staatshoofd, naast overige adviseurs, de lijsttrekkers cq. toekomstige fractievoorzitters van de verschillende politieke partijen ontvangt.¹ Ieder van hen komt met een zelfstandig schriftelijk advies en licht dat bij het Staatshoofd mondeling toe. Sinds meer dan drie decennia is het inmiddels een goede gewoonte dat de toekomstige fractievoorzitters hun brieven aan het Staatshoofd openbaar maken. Na het bezoek aan het Staatshoofd is het ook gebruik geworden dat de toekomstige fractievoorzitters hun schriftelijk advies toelichten tegenover de media. Deze ontwikkelingen lijken de transparantie te bevorderen, maar dat is in de ogen van de indieners slechts in onvolkomen mate. De huidige gang van zaken biedt immers slechts openbaarheid naar de media toe. Indieners wijzen erop dat het schriftelijk advies wel in de media wordt toegelicht en door de media ondervraagbaar is, maar dat er thans geen natuurlijk moment is waarop dit in de Kamer zelf mogelijk wordt gemaakt.

In dat licht gaan de indieners ook graag in op de opmerking van de CDA-fractie die menen dat de huidige gang van zaken bij een informatie of formatie goed en zorgvuldig verloopt en dat van een beperkte betrokkenheid van de fracties in de Tweede Kamer geen sprake is. Door deze leden wordt gevraagd welke negatieve ervaringen ten grondslag zouden liggen aan onderhavig voorstel. Indieners onderschrijven het standpunt van deze leden dat de procedure bij een informatie of formatie zorgvuldig verloopt. Zij kunnen echter niet meegaan in de kwalificatie «goed». Indieners zijn van mening dat de transparantie van het proces te wensen overlaat. Dit wordt ook geïllustreerd door politici zelf. De heer De Hoop Scheffer, voormalig fractievoorzitter van het CDA, destijds de grootste oppositiefractie, hekelde bij de formatie van Paars II drie weken na de verkiezingen dat er in de media wel uitgebreid bericht werd en toegelicht werd over de loop van de (in)formatie, maar dat dit geen gevolg kreeg in de Kamer. Hoewel de opmerkingen van De Hoop Scheffer betrekking hadden op een later deel van de formatie, delen de indieners zijn onvrede dat reeds vanaf de uitslagenavond, door politici uitspraken over de (in)formatie worden gedaan in de media, maar dat deze niet een natuurlijke plek of moment krijgen in het parlement.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de meerwaarde van onderhavig voorstel aangezien het feitelijke informeren en formeren naar hun mening in beslotenheid zal blijven plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie menen in tegenstelling tot indieners dat onderhavig voorstel zou leiden tot «schijnopenheid». Indieners wijzen erop dat onderhavig voorstel met name toeziet op de beginfase van het formatieproces. De meerwaarde van onderhavig voorstel is enerzijds gelegen in het vergroten van de openbaarheid en transparantie van deze fase van de formatie door in een openbaar debat te onderzoeken of een opdracht aan de (in)formateur(s) kan worden geformuleerd en of er een (in)formateur(s) kan worden voorgedragen. Tijdens het debat kunnen standpunten en wensen uitgewisseld worden inzake de verdere voortgang van het formatieproces. Dit alles kan neerslaan in een door de meerderheid gedeelde voordracht en opdracht. Anderzijds biedt het debat gelegenheid voor het uitspreken of onderwerpen op voorstellen die mogelijk elders zijn gedaan. Vanaf de achtste dag na de verkiezingen kunnen mededelingen of acties die buiten de Kamer zijn gedaan, bijvoorbeeld in de media, op een natuurlijk moment in de plenaire zaal van de Tweede Kamer worden herhaald, toegelicht en worden bevraagd. Overleg in beslotenheid valt niet uit te sluiten, en is in sommige gevallen zelfs nuttig, maar dit voorstel beoogt dan ook niet *volledige* openbaarheid, maar méér openbaarheid. Het tracht in ieder geval te voorkomen dat partijen slechts buiten het parlement mededelingen doen over de formatie, en er geen moment is dat deze kunnen worden herhaald, toegelicht of ondervraagd in de Kamer.

¹ Dat wil zeggen: de lijsttrekkers cq. fractievoorzitters van politieke partijen die in de nieuw gekozen Tweede Kamer zitting zullen hebben.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de nadelige gevolgen van het feit dat er acht dagen zitten tussen de verkiezingen en de eerste samenkomst, waaronder de zogenaamde «formatieparadox». Indieners reageren als volgt. Ook voormalig premier Kok wees bij de behandeling van de Begroting van het Huis der Koningin op de vertraging met acht dagen bij de keuze voor een door de Kamer voorgedragen kabinets(in)formateur. Hij vervolgde destijds: «maar als dat een investering is in een krachtig politiek vervolg, kan daarna misschien een veel snellere doorstart gemaakt worden. Dat is echter allemaal aan de fracties op dat moment; dat maakt u zelf uit.»¹ Indieners wijzen er in dit licht op dat bij de thans gangbare gebruiken rond de formatie er nog (veel) later dan na acht dagen een debat plaatsvindt. Na de laatste vijf verkiezingen vond pas na enkele weken – meestal bij het debat met een informateur – een Kamerdebat plaats dat min of meer de uitslag van de verkiezingen tot onderwerp had. Waar kamerleden en andere politici al vanaf de uitslagenavond van de verkiezingen kond doen van hun ideeën, overwegingen en standpunten over de formatie in de media, gebeurt dit wekenlang niet in de plenaire zaal van de Tweede Kamer. Door het onderhavige voorstel wordt een natuurlijk moment gecreëerd om dat in ieder geval na acht dagen te doen.

Voorts herhalen indieners dat «achterkamertjes» nooit helemaal uit te sluiten zijn in de politiek. Ook bij de val van een kabinet of van een minister vinden in beslotenheid gesprekken plaats en worden beslissingen genomen, maar de cruciale stappen dienen echter vervolgens in de Kamer te worden gezet. Daar wordt bijvoorbeeld een verklaring afgelegd, een debat gehouden of worden moties ingediend, maar in ieder geval wordt verantwoording afgelegd. Waar het indieners bij onderhavig voorstel dan ook over gaat is dat met name de verantwoording rond de formatie wordt vergroot. Al na acht dagen zal namelijk een debat plaatsvinden door betrokkenen waar kan worden beraadslaagd over mogelijk gemaakte keuzes, gedane uitspraken en overwegingen. Dit debat zal bovendien plaatsvinden in de enige zaal waar deze thuishoort, en volgens de gebruiken die daarvoor geschikt zijn, te weten de vergaderzaal van de Tweede Kamer. Fracties van de Kamer worden in dit debat ook in staat gesteld elkaar te ondervragen. Een spoedig debat over hetgeen in de eerste acht dagen na de verkiezingen in de «achterkamertjes», maar ook in de media is gezegd (en mogelijk besloten), beschouwen indieners als een belangrijk winstpunt van onderhavig voorstel.

De suggestie dat de eerste samenkomst van de Kamer zou moeten worden vervroegd, achten de indieners sympathiek maar is geen onderdeel van dit voorstel. Indieners wijzen er wel op dat bij het debat naar aanleiding van de aangenomen motie-Kolfschoten 14 dagen zaten tussen de verkiezingen en het debat in de Tweede Kamer, en dat dit nu al tot acht dagen is teruggebracht. In de afgelopen decennia is er dus al een fikse tijdswinst geboekt tussen de verkiezingsdag en de dag van eerste samenkomst van de nieuw gekozen Tweede Kamer.

Richting de leden van de SGP-fractie die opmerken dat naar hun oordeel de transparantie op dit moment voldoende is door de verantwoording die achteraf plaatsvindt door de premier, antwoorden indieners hier het volgende. Naar de mening van indieners is de verantwoording zoals die door de nieuw beëdigde minister-president wordt afgelegd over de formatie nog onvolkomen omdat er thans geen duidelijk debat is vooraf aan de (in)formatie en het dus lastig is waarop de nieuw beëdigde minister-president kan worden aangesproken. Onderhavig voorstel zorgt ervoor dat in de beginfase duidelijker kan worden gemaakt wat de inzet van de verschillende partijen zal zijn bij de formatie en dat de Kamer de mogelijkheid krijgt een opdracht te formuleren die richting geeft aan de formatie. Indieners menen dat een verantwoordingsdebat *achteraf* meer

¹ Handelingen, 9–584, 5 oktober 2000.

waarde krijgt als de Kamer in den beginne een koers kan uitzetten die kan worden gehanteerd gedurende het proces van formatie.

Regie van Kamer bij (in)formatie

Een ander bezwaar dat zich volgens de indieners bij de huidige gangbare gebruiken rond de (in)formatie voordoet, is dat de Tweede Kamer een beperkte regie neemt in de procedure die het gevolg is van haar eigen verkiezing. De indieners delen weliswaar de zienswijze van de CDA-fractie dat de door het Staatshoofd ontboden toekomstige fractievoorzitters ook nu al invloed op het verloop van de (in)formatie hebben, maar in de huidige gebruiken wordt bij aanvang van het proces deze invloed van de Kamer gefragmenteerd aangewend. Immers, alle toekomstige fractievoorzitters geven een eigen advies. Indieners vinden dat de Tweede Kamer tenminste moet pogen tot een gezamenlijk – dat wil zeggen: een door de meerderheid van de Kamer gedragen – advies te komen. Dit voorstel kan bijdragen aan een sterker politieke primaat van de Tweede Kamer in de (in)formatie.

Indieners wijzen er op dat de Tweede Kamer nu al de bevoegdheid heeft om een (in)formateur voor te dragen. Ook zonder vastlegging van deze bevoegdheid in het RvO zou zij deze hebben kunnen uitoefenen. Onderhavig voorstel behelst codificatie van deze reeds bestaande bevoegdheid. Institutionalisering van de voorgestelde werkwijze zal er echter toe leiden dat een natuurlijk moment wordt ingebouwd waarop fracties openlijk op de daarvoor bestemde plek, de plenaire zaal van de Tweede Kamer, kunnen beraadslagen over de ontstane situatie. Op dat moment zullen de fracties moeten besluiten of zij een gezamenlijk voorstel wensen te doen. Ook in de situatie dat de Kamer niet tot voorstellen komt en geen gebruik maakt van haar mogelijkheid om een voordracht te doen, kan het verloop van het debat hierover de motieven en dilemma's blootleggen die van nut zijn voor de verdere voortgang van het formatieproces.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar de rol van de Voorzitter bij het overbrengen van de uitkomst van de beraadslaging in de Tweede Kamer aan het Staatshoofd. Het ligt volgens indieners in de rede dat de Voorzitter, zoals vastgelegd in artikel 6 onder d van het RvO, als vertegenwoordiger van de Kamer, de inhoud en uitkomst van de beraadslaging aan het Staatshoofd meldt. Dit geldt uiteraard in het geval dat de Kamer tot een voordracht en een opdracht is gekomen. Maar ook wanneer de Kamer niet in meerderheid tot een uitspraak heeft kunnen komen, zal de Voorzitter deze boodschap overbrengen, en het Staatshoofd verzoeken de thans gangbare gebruiken te hervatten.

Positie van het Staatshoofd

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijke gevolgen van de benoeming door de Staatshoofd van een (in)formateur of (in)formatiecommissie die afwijkt van die van de meerderheid van de Kamer. Indieners zijn van mening dat na de Tweede Kamerverkiezingen binnen het huidige bestel, het een logische stap zou zijn dat de nieuw gekozen Tweede Kamer het primaat heeft bij de daaropvolgende formatie. Nu al heeft de Tweede Kamer een leidende positie. Dat werd ook door Koningin Beatrix onderstreept toen zij liet optekenen dat de invloed die zij kan uitoefenen in de formatie «wordt gegeven vanuit de Kamer.»¹ Het Staatshoofd is derhalve ook nu in de praktijk niet geheel vrij in zijn keuze van een kabinets(in)formateur. Daar staat tegenover dat de Kamer, wil zij het primaat houden bij de formatie, wel een zo duidelijk mogelijk advies moet geven. Oud-premier en voormalig (in)formateur de heer Lubbers zegt hierover: «Naarmate fractievoorzitters in voorkeuren voor coalitiepartners elkaar

¹ Coos Huijsen, *Beatrix. De Kroon op de republiek*, Amsterdam, 2005, blz. 190.

neutraliseren, dan wel «mistig» zijn in hun adviezen, moet het Staatshoofd sturend kiezen. Dat betreft dus de informatieopdracht én de keus voor de informateur(s).»¹ Onderhavig voorstel kan een bijdrage leveren aan een meer eenduidig advies vanuit de Kamer.

De leden van de fractie van de VVD zien het dus juist dat, in dit voorstel het Staatshoofd de kabinets(in)formateur nog moet benoemen. Formeel is dit niet nodig, maar indieners hebben met dit voorstel willen aansluiten bij de huidige gangbare gebruiken. Hoewel het dus in theorie – zowel in de huidige gangbare gebruiken als na implementatie van onderhavig voorstel – mogelijk zou zijn dat het Staatshoofd een andere benoeming doet dan die door de Kamer of door een meerderheid van de fracties is voorgedragen, is dit nauwelijks denkbaar. Immers, hoe duidelijker de voordracht van de Kamer, hoe onwaarschijnlijker het is dat het Staatshoofd van een dergelijke voordracht zal afwijken.

Op de opmerking van dezelfde leden, dat het hen bevreemdt dat de Kamer de ene keer wel en de andere geen voordracht zou doen, antwoorden de indieners als volgt. Zij menen dat onder de huidige gang van zaken het Staatshoofd ook bij verschillende formaties verschillende soorten adviezen krijgt. De uitslag van de verkiezingen kan de ene keer wel en de andere keer niet reden zijn voor een eenvoudige danwel ingewikkelde formatie. De ene keer zullen binnen de huidige gangbare gebruiken de adviezen eenduidiger zijn, dan de andere keer. Daarbij komt dat zelfs wanneer de Kamer niet tot een voordracht zou komen, uit het debat in de Tweede Kamer toch zeer relevante informatie kan opleveren die van nut kan zijn bij de verdere voortgang van de (in)formatie.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts of individuele fracties hun wensen en suggesties nog aan het Staatshoofd zouden kunnen overbrengen. Het ligt naar de mening van indieners niet in de rede dat tevens individuele fracties door het Staatshoofd worden uitgenodigd, als er reeds een voordracht voor een of meerdere (in)formateur(s) en opdracht van de Tweede Kamer ligt. Indieners wijzen in dit kader ook op de procedure zoals gevolgd naar aanleiding van het aannemen van de motie Kolf-schoten. Op 12 mei 1971 werd het debat gehouden over het doen van een voordracht voor de kabinetsformateur, terwijl de verkiezingen op 28 april – 14 dagen eerder – plaatsvonden. De Koningin begon al haar consultaties pas nadat in het debat op 12 mei was gebleken dat er in de Kamer geen meerderheid bestond voor een der kandidaat-informateurs. Het Staatshoofd, derhalve, liet bij het vergelijkbare voorstel Kolf-schoten, het initiatief bij de Kamer. Het ligt in de rede dat dit ook zo zou geschieden bij aanneming van onderhavig, vergelijkbaar voorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen of indieners van mening zijn dat voorgestelde wijziging van het RvO een potentiële uitholling van de constitutionele monarchie betekent, en of hier om die reden bewust voor is gekozen. De leden van de fractie van de VVD vragen waarop indieners baseren dat het doen van een voordracht voor de benoeming van een informateur een taak van de Tweede Kamer is. Tevens vragen zij of dit wel in de huidige staatsrechtelijke verhoudingen past. Indieners delen de suggesties van deze leden niet. Allereerst is de rol van het Staatshoofd bij het formatieproces niet omschreven en kan er dan ook formeel niets worden afgedaan aan zijn positie tijdens dit proces. De constitutionele monarchie wordt dus niet aangetast.

Hoewel er dus niets vastligt rond de rol van het Staatshoofd in de formatie tot de benoeming van de ministers en de minister-president hebben de indieners in dit voorstel toch willen aansluiten bij de thans gangbare gebruiken rond de formatie. Het Staatshoofd blijft in dit voorstel dan ook betrokken bij de formatie. De rol blijft ongewijzigd omdat ook thans zijn invloed afhankelijk is van de ruimte die de Kamer hem geeft. Onderhavig voorstel beoogt niet een beperking van de constitutionele rol

¹ *Aanschuiven bij de Formateur*, uitgave van Pauw Sanders Zeilstra & Van Spaendonk, Den Haag, 2006.

van het Staatshoofd, maar een versterking van de rol van de Kamer bij de formatie. Ook nu al ligt overigens het laatste woord bij de Kamer, de monarchie heeft feitelijk geen beslissende stem in de formatie. Het uiteindelijk geformeerde kabinet dient immers de steun van de Kamer te krijgen. Sinds het falen van de extraparlamentaire formatie van Colijn-V in 1939 is het goed gebruik dat de fracties in de Kamer een doorslaggevende stem hebben bij de formatie van het nieuw te vormen kabinet. Zoals de leden van de CDA-fractie terecht opmerkten «Het initiatief tot het benoemen van bewindslieden ligt bij de betrokken fractievoorzitters in de Tweede Kamer.»¹ Hieruit spreekt dat zelfs bij ministers waaromtrent een grondwettelijke regeling² bestaat voor hun aanstellingswijze waarin het Staatshoofd een rol toebedeeld heeft gekregen, het initiatief bij de Kamer ligt. Nogmaals: zoals Koningin Beatrix het verwoordde: de ruimte voor politieke invloed «wordt gegeven vanuit de Kamer.» Indiërs citeren in dit verband ook instemmend de notitie «Het Koningschap»: «De nieuw gekozen Tweede Kamer staat echter in het proces van kabinetsformatie centraal. Tijdige en duidelijke uitspraken van de Kamer of adviezen die in één bepaalde richting wijzen, bepalen de rol van het Staatshoofd die immers optreedt binnen het kader van de uitgebrachte adviezen. 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.»³ Indiërs menen ook dat gezien de geschiedenis rond de motie Kolfshoten met recht gezegd kan worden dat onderhavig voorstel uitstekend past in de staatsrechtelijke verhoudingen.

Niet komen tot voordracht van (in)formateur(s) door de Kamer

De leden van de VVD-fractie vragen of de Kamer kan besluiten om geen (in)formateur «aan te wijzen». Indiërs wijzen erop dat in onderhavig voorstel niet wordt voorgesteld dat de Kamer een kabinets(in)formateur «aanwijst» of benoemt, maar voordraagt. Met deze kanttekening luidt het antwoord van indiërs op deze vraag instemmend. Onderhavig voorstel bepaalt slechts dat de Kamer beraadslaagt over het doen van een dergelijke voordracht. De leden van de fractie van de VVD vragen of het gezag van de Kamer zal worden aangetast indien een opdracht wegens mislukking aan het Staatshoofd zou worden teruggegeven. Deze mening delen indiërs niet. Als de opdracht moeilijk is, bijvoorbeeld vanwege een onverwachte verkiezingsuitslag, zal daar begrip voor zijn, en bovendien dankzij het te houden debat beter te motiveren. In de huidige praktijk kunnen en worden (in)formatie opdrachten ook vanwege mislukken teruggegeven. Bij de informatieronde van bijvoorbeeld de kabinetten Kok I en Balkenende II is de formatie ook een keer teruggegeven, dus de geschetste gang van zaken behoort reeds tot de praktijk van formatierondes. Er is geen reden om aan te nemen dat hierin bijzonderheden zullen optreden. Daarenboven valt te verwachten dat het minder waarschijnlijk is dat een door de Kamer voorgedragen formateur mislukt want, zoals een deel van de commissie-Biesheuvel het in 1984 stelde, «de positie van de formateur/minister-president wordt met een uitdrukkelijke opdracht van de kamermeerderheid achter zich veel sterker, terwijl ook de Kamer aan gezag wint, nu zij zich voor iedereen zichtbaar bezighoudt met de vorming van een kabinet. De verantwoordelijkheid voor het slagen van de formatie wordt gelegd waar zij hoort, namelijk bij de fracties in de Tweede Kamer.»⁴

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe vaak de Kamer met een voordracht kan komen, en wat de gevolgen zouden zijn voor het aanzien van de Kamer zelf als de (in)formateur niet slaagt. Indiërs merken op

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 022, nr. 3, p. 1.

² Artikel 43 GW: De minister-president en de overige ministers worden bij koninklijk besluit benoemd en ontslagen.

³ Deze notitie werd op 15 september 2000 door toenmalig premier Kok namens de regering naar de Kamer gezonden (27 409, nr. 1, p. 4).

⁴ Relatie kiezers-beleidsvorming, p. 54.

dat kabinetsformaties ook onder de huidige procedure tamelijk lang kunnen duren en dat ze, anders dan op gemeentelijk niveau en in sommige buurlanden, niet gebonden aan een tijdlimiet. Mocht de Kamer besluiten niet tot een voordracht te kunnen komen, worden de huidige gangbare gebruiken rond de formatie hervat, zoals ook geschiedde na het debat in 1971. Indieners menen derhalve dat er geen reden is om aan te nemen dat onderhavig voorstel tot gevolg zal hebben dat opdrachten vaker worden teruggegeven aan het Staatshoofd of dat de formaties extra lang zullen duren. Over het niet slagen van de (in)formateur merken de indieners op dat algemeen wordt aangenomen dat een informateur niet kan falen in zijn opdracht. De Kamer zal dus zo vaak een voordracht doen als zij zelf nodig acht.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens wat er gebeurt als de Kamer niet tot een voordracht komt, en in welke gevallen dit denkbaar is. Indieners herhalen dat in het geval dat de Kamer niet tot een voordracht komt de Voorzitter van de Tweede Kamer hierover verslag uitbrengt aan het Staatshoofd. Een antwoord op de vraag in welke situaties de Kamer hiertoe zal besluiten kan slechts speculatief zijn. Dit is bijvoorbeeld denkbaar als geen van de kandidaat (in)formateurs kan rekenen op een meerderheid van de Kamer en er geen fiducia bestaat bij de meerderheid van de Kamer dat één der kandidaten kan aanvangen met de (in)formatie van een kabinet dat kan rekenen op het vertrouwen van een meerderheid van de Kamer. Indieners kunnen zich voorstellen dat dit het geval kan zijn als de uitslag van de verkiezingen verrassende getalsmatige of politiek-inhoudelijke vraagstukken opwerpt. Het is in een dergelijk geval denkbaar dat dit gevolg heeft voor de complexiteit van het debat of dat dit zelfs kan leiden tot het niet doen van een voordracht. Een debat over deze dilemma's zal echter op zichzelf al een meerwaarde hebben, omdat de complexiteit inzichtelijk wordt gemaakt. Ook is een voordeel dat mogelijke uitspraken hierover die elders zijn gedaan, ook een plaats krijgen in een debat in de Kamer.

Advies over onderhavig voorstel

De leden van de fractie van het CDA vragen tevens naar de rol van andere adviseurs die in de informatie en formatie het Staatshoofd adviseren. Indieners stellen in antwoord hierop dat het bij de formatie gaat om de machtsvorming op grond van de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen. Ook hier verwijzen indieners graag naar 1971 waar deze zienswijze ook tot uiting kwam in het feit dat Koningin Juliana zelf wachtte met het uitnodigen van adviseurs – dat wil zeggen: ook andere adviseurs dan de toekomstige fractievoorzitters – tot het debat in de Kamer over een mogelijke voordracht van een (in)formateur was afgerond. Indieners hebben dan ook geen advies aan hen gevraagd, omdat onderhavig voorstel de interne organisatie van de Tweede Kamer betreft.

Indieners zijn dan ook lichtelijk verbaasd over de vraag van de leden van de CDA-fractie of indieners bereid zijn om over het voorliggende voorstel advies te vragen van de Raad van State. Indieners merken hierover het volgende op. Het voorstel van de leden van de CDA-fractie komt de indieners als ongebruikelijk voor. De Raad van State wordt, in gevolge artikel 73 van de Grondwet slechts gehoord over «voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, alsmede over voorstellen tot goedkeuring van verdragen door de Staten-Generaal.»¹ Hoewel de Staatsregeling van 1798 aan het RvO de status van een wet in formele zin verleende, heeft het deze status al lang verloren. Het RvO wordt nu gezien als een «verordening sui generis, als een interne regeling zonder rechtskracht naar buiten,»² zoals Franssen en Van Schagen schrijven. Zij merken tevens op dat «Kenmerkend [is] voor het rechtskarakter van het Reglement dat er geen toetsing van de besluiten van de Kamer is door een onafhankelijk orgaan.»³

¹ Zie ook art. 15a, Wet op de Raad van State.

² H.M. Franssen en J.A. van Schagen, *Over de Orde Mijnheer de Voorzitter*, 1990, p. 21.

³ Ibid.

Bovendien kan men zich afvragen of hiermee niet een wonderlijk precedent zou worden geschapen. Advies vragen van de Raad van State over een wijziging van het RvO van de Tweede Kamer zou namelijk betekenen dat een Hoog College van Staat een oordeel zou uitspreken over de interne gang van zaken van de Tweede Kamer. De Tweede Kamer is, naar de mening van indieners, echter terecht autonoom als het gaat over de inrichting van haar eigen orde. «De kamers zijn vrij om een reglement van orde naar eigen inzicht vast te stellen of te wijzigen, mits de bepalingen van het reglement niet in strijd komen met het bepaalde in het Statuut, de Grondwet of een wet.»¹ Indieners hebben dit vergaande voorstel van de leden van de CDA-fractie dan ook niet in gang willen zetten.

Waarom het Reglement van Orde?

De leden van de fracties van het CDA, PvdA en VVD vragen waarom indieners hebben gekozen voor een voorstel tot wijziging van het RvO in plaats van een wetsvoorstel. Allereerst verwijzen indieners in dit kader naar de rol en functie van het RvO. Het Reglement van Orde regelt de interne huishouding en werkwijze van de Tweede Kamer. En dat is precies waar dit voorstel over handelt, een wijziging van de schriftelijke vastgelegde regels omtrent de werkzaamheden van de Tweede Kamer. Het bepaalt immers dat de nieuwgekozen Tweede Kamer in de eerste vergadering na haar verkiezing beraadslaagt over het doen van een voordracht aan het Staatshoofd.

Voorts wijzen de indieners erop dat de Tweede Kamer in principe al de bevoegdheid heeft om een kabinets(in)formateur voor te dragen. Zelfs zonder een daartoe strekkende bepaling in het RvO zou de Kamer ertoe kunnen besluiten een dergelijke voordracht te doen, en deze te doen vergezellen van een (concept-)opdracht. Daarom valt naar de overtuiging van indieners niet in te zien waarom een wettelijke verankering, die de leden van de CDA-fractie lijken voor te staan, noodzakelijk is. Ten tweede wijzen indieners op de lange en rijke geschiedenis van deze materie. Onderdeel van deze geschiedenis is ook de in 1971 werd door de Tweede Kamer de motie van het christen-democratisch Kamerlid Kolfshoten aangenomen. Deze motie sprak uit dat het wenselijk was dat «de nieuwgekozen Kamer op korte termijn bijeenkomt ten einde – indien deze Kamer dit wenst – in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een oordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het Staatshoofd te benoemen kabinetsformateur.» De uitwerking van deze motie leidde vervolgens tot het voorstel van de heer Kolfshoten c.s. tot wijziging van het Reglement van Orde (11 213), dat op 31 maart 1971 werd aangenomen. Deze procedure werd vervolgens vastgelegd in artikel 109 e.v. van het RvO. In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarin dit voorstel verschilt van andere voorstellen op dit punt, kunnen indieners stellen dat dit voorstel in principe dezelfde insteek kiest als het voorstel Kolfshoten. Indieners menen dat derhalve een wijziging van het Reglement van Orde een beproefde en deugdelijke vorm is.

Werking van het voorstel bij kabinetscrisis

De leden van de VVD-fractie wijzen terecht op het feit dat het voorgestelde artikel 139a slechts uitgaat van een kabinets(in)formatie na verkiezingen, en niet in het geval van een kabinetscrisis. Indieners stellen dan het niet gebruikelijk is dat er meerdere kabinetsformaties plaatsvinden op basis van dezelfde verkiezingsuitslag. De kabinetten die de afgelopen decennia wel zijn geformeerd na een kabinetscrisis waren steeds kabinetten die de periode naar de verkiezingen wilden overbruggen, zoals de kabinetten Van Agt III en Balkenende III. Onderhavig voorstel bevat inderdaad uitsluitend een regeling voor het meest voorkomende geval, namelijk een formatie van een volwaardig kabinet, direct na verkiezingen. Maar zoals in de

¹ De Grondwet, A.K. Koekoek, 2000, p. 378.

beantwoording eerder vermeld, menen indieners dat de Kamer bij elke kabinets(in)formatie reeds het recht heeft om een voordracht te doen aan het Staatshoofd of zelfs te benoemen mocht de Kamer daartoe besluiten. Zij menen derhalve dat de Kamer ook in het geval van een kabinetscrisis zou kunnen besluiten tot het doen van een voordracht. Omdat een kabinetscrisis in het parlement tot uitdrukking komt, is het naar de mening van indieners zelfs logischerwijs aan de Kamer om te bepalen op welke wijze zij met het gevolg wenst om te gaan.

Procedure rond voordracht van personen

De leden van de fractie van het CDA vragen indieners aan te geven hoe zij zich de beraadslaging in de Tweede Kamer voor zich zien, gelet op het feit dat in dit debat ook een of meerdere personen bij naam zullen worden genoemd. Indieners reageren hierop dat indien de Tweede Kamer besluit een formateur voor te dragen – het scenario dat de voorkeur van indieners zou hebben – zich naar hun zienswijze geen problemen zullen voordoen met het noemen van namen. De ervaring van de afgelopen decennia leert dat de formateur meestal een gekozen fractievoorzitter is van een der grotere kamerfracties. Hij of zij kan derhalve worden verondersteld zich rekenschap te hebben gegeven van de mogelijkheid dat hij tot dit ambt kan worden voorgedragen. Zelfs als een fractie een kandidaat voor het formateurschap naar voren brengt die geen zitting heeft in de Kamer zal dit naar alle waarschijnlijkheid geen problemen opleveren. Een niet in de Kamer gezeten kandidaat die voor het formateurschap wordt voorgedragen zal naar verwachting expliciet als zodanig zijn gepresenteerd, en hiermee hebben ingestemd. Dit deed zich bijvoorbeeld voor toen PvdA-lijsttrekker de heer Bos in de verkiezingsstrijd van 2003 de Amsterdamse burgemeester de heer Cohen voorstelde als de «premierkandidaat» van zijn partij. In het onderhavige voorstel zou zo'n kandidaat in de Kamer worden voorgesteld ter voordracht aan het Staatshoofd. Ook binnen de thans gangbare formatiegebruiken is dit dus al mogelijk. Indieners erkennen 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. Indieners benadrukken met de leden van de CDA-fractie dat een voordracht met grote zorgvuldigheid dient te gebeuren. Hoewel uit de vragen van deze leden voor indieners niet geheel duidelijk wordt welke bezwaren zouden kleven aan het noemen van een of meerdere namen in het openbare debat, veronderstellen indieners dat gedoeld wordt op potentiële reputatieschade in geval een of meerdere voorgestelde informateur(s) uiteindelijk niet in de voordracht van de Kamer worden opgenomen. Indieners 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. Indieners menen dat het in het belang van deze fracties is om reële kandidaten voor het informateurschap voor te stellen. Zij vertrouwen er dan ook op dat de fracties die met een concept-voordracht komen deze zorgvuldigheid ook zullen betrachten. Het ligt voor de hand dat er een of meerdere voordrachten worden gedaan voor personen en dat over deze voordracht wordt gestemd. De stemming zou, zo menen indieners, overeenkomstig paragraaf 5 van hoofdstuk VIII «Stemming over personen» van het RvO, geschieden per stembriefjes. Het kan zijn dat een meerderheid van de Kamer het eens wordt over een gezamenlijke voordracht met daarin meerdere voorgedragen informateurs. Ook deze stemming kan schriftelijk plaatsvinden. Indieners zien niet in welke reputatieschade er wordt geleden wanneer een naam wel genoemd wordt, maar deze uiteindelijk niet wordt voorgedragen door de Kamer. Genoemd worden als kandidaat voor deze functie is reeds een eer, zo menen indieners.

Ten slotte

Op de vraag van de leden van de CDA-fractie waar indieners hun optimisme op baseren dat er thans een parlementaire meerderheid voor het onderhavige voorstel zou zijn, antwoorden indieners het volgende. Politici van diverse achtergronden hebben in de afgelopen jaren blijk gegeven een grotere betrokkenheid te wensen van de Kamer in het (in)formatieproces. Door dit voorstel wordt een natuurlijk moment ingebouwd waarop de Kamer haar primaat bij de (in)formatie meer expliciet kan vormgeven. Dit voorstel kan een bijdrage leveren om ook uitspraken die elders gedaan worden, bijvoorbeeld in de media, ondervraagbaar te maken aan het begin van de formatie, en dient dus ook de transparantie. De voorgestelde wijziging is een kleine, maar betekenisvolle verbetering, zo menen indieners. Het optimisme van de indieners is ook gestoeld op discussies binnen vrijwel alle politieke partijen die zijn gevoerd over verbeteringen van ons politiek systeem. Zij wijzen bijvoorbeeld op de discussies rond het Liberaal Manifest van de VVD.¹ Daarin zijn een aantal voorstellen tot wijziging van de kabinetsformatie gedaan die zelfs verstrekkender zijn dan onderhavig voorstel maar in ieder geval de wenselijkheid van verandering lijken te onderstrepen. Ook is in het verkiezingsprogramma van de PvdA een passage opgenomen over de rol van de formateur die aansluit op onderhavig voorstel. Indieners zien een zeer spoedige behandeling van deze wijziging van het Reglement van Orde dan ook met graagte tegemoet, zodat, na eventuele aanvaarding, er al na de komende verkiezingen invulling aan kan worden gegeven.

¹ Zie p. 7. Het Liberaal Manifest werd aangenomen op de 117e Algemene Vergadering van die partij op 27 en 28 mei 2005 in Groningen.