

Vergaderjaar 2006–2007

**30 698**

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

**Nr. 3**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 13 oktober 2006

De commissie voor de Werkwijze der Kamer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig door de indieners zullen worden beantwoord, acht de commissie voor de Werkwijze de openbare beraadslaging over dit voorstel voldoende voorbereid.

### **Toelichting**

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Van der Ham en Duyvendak tot wijziging van het Reglement van Orde.

Zij hebben nogal wat vragen bij de voorgestelde wijziging. Dat wordt mede veroorzaakt door het feit dat de toelichting bij het wetsvoorstel buitengewoon summier is.

De toelichting bevat voor het overgrote deel een weergave van de wetsgeschiedenis. Dit is op zichzelf geen inhoudelijke motivatie voor het voorstel, zo menen deze leden. Integendeel: de wetsgeschiedenis toont juist aan dat er keer op keer geen parlementaire meerderheid was om het proces van de (in)formatie te veranderen. De leden van de CDA-fractie zijn dan ook benieuwd om van de indieners te vernemen waarop hun optimisme is gebaseerd dat er dit keer wel sprake zou zijn van een parlementaire meerderheid voor een dergelijk voorstel.

Daar komt bij dat, in elk geval naar het oordeel van de CDA-fractie, de huidige gang van zaken bij een informatie of formatie goed en zorgvuldig verloopt. Fracties in de Tweede Kamer geven ieder voor zich een advies aan het staatshoofd. Van een beperkte betrokkenheid is dan ook naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie geen sprake. Het benoemen van (in)formateurs en het formuleren van de opdracht gebeurt zorgvuldig en na consultatie van een groot aantal betrokkenen. Kunnen de indieners aangeven op basis van welke, kennelijk negatieve, ervaringen wordt voorgesteld de huidige procedure te veranderen, zo vragen deze leden. De leden van de CDA-fractie vragen de indieners aan te geven hoe zij zich de beraadslaging in de Tweede Kamer voorstellen. Bij het doen van een voordracht dient grote zorgvuldigheid in acht te worden genomen en zullen uiteindelijk ook één of meerdere namen worden genoemd.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Weisglas (VVD), Voorzitter, Van Gent (GL), Kant (SP), Depla (PvdA), De Vries (CDA), Spies (CDA), Van der Ham (D66), Aptroot (VVD), Vacature (LPF) en Vacature (VVD).

Plv. leden: Huizinga-Heringa (CU), Visser (VVD), Duyvendak (GL), De Wit (SP), Fierens (PvdA), Smilde (CDA), Ormel (CDA), Van der Laan (D66), Vacature (algemeen), Vacature (LPF) en Timmer (PvdA).

De leden van de CDA-fractie hebben grote twijfels bij de wenselijkheid dit in een openbaar debat te doen. Deze leden kunnen zich voorstellen dat hiertegen ook bij eventuele kandidaten grote bezwaren bestaan. Deze leden vragen op welke wijze de indieners deze argumenten hebben gewogen.

Bovendien hebben de voorstellen, zo merken de leden van de CDA-fractie op, uitsluitend betrekking op het formuleren van een voorstel tot benoeming en een opdracht. Het feitelijke informeren en formeren gebeurt, zoals te doen gebruikelijk, bij onderhandelingen in beslotenheid. Deze leden vragen de indieners dan ook aan te geven wat nu precies de meerwaarde is van dit voorstel.

De Koningin consulteert bij het benoemen van (in)formateur(s) ook anderen, waaronder de Voorzitter van de Eerste Kamer en de Vice-President van de Raad van State. Deze adviezen zijn niet openbaar en kunnen afwijken van de voordracht van de Tweede Kamer. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er een andere benoeming plaatsvindt en opdracht geformuleerd wordt dan een meerderheid van de Tweede Kamer heeft voorgesteld. Hebben de indieners deze mogelijke consequenties voorzien en zijn zij, met de leden van de CDA-fractie, van oordeel dat dit het vertrouwen in het proces van informatie en formatie ernstig kan beschadigen?

De indieners geven er geen blijk van dat ze het voorstel, indien dit zou worden aangenomen, ook in de consequenties hebben doordacht, zo menen de leden de CDA-fractie. Deze leden vragen of dit voorstel betekent dat in het vervolg alleen nog de Voorzitter van de Tweede Kamer het resultaat van de beraadslaging van de Tweede Kamer aan de Koningin meldt. Betekent dit dat individuele fracties niet langer in de gelegenheid zouden zijn hun wensen en suggesties aan de Koningin over te brengen? Kunnen de indieners ingaan op andere mogelijke effecten van dit voorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de indieners over dit voorstel overleg hebben gevoerd met andere adviseurs die in de informatie en formatie de Koningin adviseren. Deze leden hebben er behoefte aan ook hun advies in dezen te kennen. Het voorstel kan, in zijn effecten, een ingrijpende wijziging in het proces van (in)formatie betekenen en het is dan ook van groot belang de zienswijze van andere adviseurs te kennen. Vanzelfsprekend hebben de leden van de CDA-fractie kennisgenomen van de eindrapportage van de Nationale Conventie en geconstateerd dat deze conventie op het punt van de formatie met een vergelijkbaar voorstel komt als de indieners. Ook de Conventie besteedt echter geen aandacht aan de positie van de andere adviseurs.

De leden van de CDA-fractie zien in deze wijziging van het Reglement van Orde ook een potentiële uitholling van de constitutionele monarchie. Deze leden vragen de indieners dan ook beargumenteerd aan te geven of zij dit oordeel delen en wellicht ook bewust kiezen voor een uitholling van de monarchie.

De leden van de CDA-fractie hebben moeite met de gekozen vorm van de indieners, namelijk een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde. Het voorstel zou, indien het wordt aangenomen, in zijn effecten tot een ingrijpende wijziging van de informatie en formatie kunnen leiden. Deze leden menen dat een dergelijk voorstel een veel zorgvuldiger voorbereiding en consultatie verdient. Het is zeer de vraag of niet de koninklijke weg van een wettelijke verankering gevolgd had moeten worden. Dit voorstel ademt, zo menen deze leden, de sfeer van een voorstel dat op een achternamiddag is bedacht. Kunnen de indieners aangeven waarom voor een wijziging van het Reglement van Orde is gekozen en niet voor een «koninklijke weg»? Deze leden vragen of de indieners bereid zijn om over dit voorstel advies in de winnen bij de Raad van State. De leden van de CDA-fractie hebben in elk geval behoefte aan een dergelijk advies.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de leden Van der Ham en Duyvendak om de kabinets(in)formateur door de Tweede Kamer te laten voordragen inclusief een formatieopdracht.

Deze leden ondersteunen het streven van beide indieners om de invloed van de Tweede Kamer op het formatieproces te vergroten. Het is al vele malen bepleit in de laatste decennia, variërend van adviezen van de Commissie Cals-Donner in 1969, een wetsvoorstel van de leden Van Thijn, Goudsmit en Aarden in 1970, tot de Nationale Conventie, die vorige week eenzelfde soort voorstel presenteerde. De leden van de PvdA-fractie menen dat de transparantie en daarmee het democratische gehalte van het formatieproces vergroot wordt door de voorgestelde wijziging. Het feit dat er dan in de Tweede Kamer openbare beraadslagingen plaatsvinden over de uitslag van de verkiezingen en het verloop van de formatie, vinden zij winst. Wel hebben deze leden nog enkele vragen aan de indieners.

Wat betreft de status van de voorgestelde wijziging willen de leden van de PvdA-fractie graag nader gemotiveerd zien waarom de indieners geen voorstel van wet hebben ingediend. In het verleden zijn de voorstellen altijd voorstellen van wet of zelfs tot wijziging van de Grondwet geweest. Deze leden missen in de toelichting waarom het volgens de indieners volstaat om het in het Reglement van Orde te regelen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de indieners denken om te gaan met het nadelige gegeven dat er tussen het moment van de verkiezing van de Tweede Kamer en het moment waarop de Kamer in nieuwe samenstelling bijeen is, acht dagen verlopen. Deze leden wijzen op de «formatie-paradox»: doordat een dag na de verkiezingen advies aan de Koning wordt uitgebracht, kan er meteen worden begonnen met het formatieproces. Daarmee is de kans om achter de schermen al onderhandelingen te starten over de formatie klein. Het gevolg van de voorgestelde wijziging is, dat er acht dagen niets gebeurt. Althans, achter de schermen zal er natuurlijk van alles plaatsvinden, waardoor het debat na een ruime week in de Kamer over de uitslag en de opdracht van de formatie minder politieke relevantie kan krijgen. De kaarten zijn als het ware al geschud. Het voordeel van de openbare beraadslagingen weegt, zo merken de leden van de PvdA-fractie op, uiteindelijk wellicht op tegen het nadeel van een ruime week formeel niets kunnen doen. Deze leden vragen aan de indieners of zij nog mogelijkheden zien om het nadelige effect zo klein mogelijk te maken.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel van de leden Van der Ham en Duyvendak tot wijziging van het Reglement van Orde inzake het doen van een voordracht door de Tweede Kamer aan de Koning voor de benoeming van een formateur of informateur. De leden van de VVD-fractie merken hier alvast op dat zij geen aanleiding zien om de huidige gang van zaken rond kabinetsformaties te wijzigen. Maar alvorens zij een definitief standpunt innemen, willen zij de indieners graag diverse opmerkingen voorleggen en een aantal vragen stellen.

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat de toelichting bij het voorstel zeer summier is en in feite niet meer is dan een opsomming van in het verleden gedane voorstellen met betrekking tot de aanstellingswijze van de informateur dan wel formateur. Zij achten de motivering van het gedane voorstel dan ook uiterst mager. Datzelfde geldt ook voor de uitwerking. Waarop baseren de indieners dat het doen van een voordracht door de Tweede Kamer aan de Koning voor de benoeming van een (in)formateur, waarmee er als het ware een door de Kamer gekozen (in)formateur ontstaat, een taak van de Tweede Kamer is? Past dit wel in de huidige staatsrechtelijke verhoudingen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie van de indieners een nadere motivering van het voorstel.

Om de voordracht van de Tweede Kamer mogelijk te maken, hebben de indieners gekozen voor een wijziging van het Reglement van Orde en niet voor een wetsvoorstel. Zij zullen ongetwijfeld weten dat er in het verleden voorstellen voor een wet terzake zijn gedaan. Waarom hebben zij, los van het argument «tijd», gekozen voor een wijziging van het Reglement van Orde en niet voor een wet, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Eén van de genoemde argumenten voor het doen van een voordracht is het vergroten van de democratische legitimatie van het formatieproces. Maar de vraag doet zich voor in hoeverre het debat over de voordracht voor een (in)formateur daadwerkelijk in de vergaderzaal van de Tweede Kamer zal plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vragen of dit debat niet veeleer in de beslotenheid van de achterkamertjes zal plaatsvinden. Waar blijft dan de openheid? Leidt het voorstel niet tot «schijnopenheid», zo vragen deze leden. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat kabinetsformaties veel meer een kwestie van de achterkamertjes worden, indien de onafhankelijke rol van het staatshoofd niet wordt benut. Het staatshoofd staat immers boven de partijen. De voordracht zal worden voorbesproken in vertrouwelijk vooroverleg, zo verwachten zij. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat er, los van de voordracht, niets aan de rol van de Kamer verandert, want de Tweede Kamer als geheel staat verder bij de formatie buiten spel. Deze leden vragen wat dan de meerwaarde is van het voorstel ten opzichte van de huidige situatie. De leden van de VVD-fractie maken uit de formulering in het voorgestelde artikel 139a op dat, na de door de Tweede Kamer gedane voordracht voor een informateur dan wel formateur, de Koning deze persoon formeel nog moet benoemen. Zien deze leden dat juist? Als dat het geval is, is de vraag wat daar de meerwaarde van is. Is het niet zo dat de Tweede Kamer door het voorstel in de praktijk de formateur kiest? Waarom moet deze dan nog door de Koning worden benoemd? Heeft de Koning, naar het oordeel van de indieners, overigens het recht om de voordracht van de Tweede Kamer te negeren en om iemand anders in die positie te benoemen? Of is er sprake van een «bindende» voordracht, zo vragen deze leden. Overigens doet zich de vraag voor in hoeverre andere personen en andere instellingen dan de Tweede Kamer door het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gebonden kunnen worden. Deze leden vragen hoe de Tweede Kamer het staatshoofd kan binden. Het komt de leden van de VVD-fractie voor dat instellingen en personen buiten de Tweede Kamer niet aan het Reglement van Orde van de Tweede Kamer gebonden kunnen worden. Zij menen dat alleen de Tweede Kamer zelf aan dat reglement is gebonden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de indieners.

Niet ondenkbeeldig is, dat, als de door de Tweede Kamer voorgedragen (in)formateur niet slaagt, hij zijn opdracht aan de Koning teruggeeft. Dit kan het gezag van de Tweede Kamer in de publieke opinie beïnvloeden. Hoe zien de indieners dat, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe vaak kan de Kamer een voordracht doen? Hoe vaak kan het proces zich herhalen, zonder schade aan de Kamer zelf aan te brengen? Wordt het op den duur geen «potsierlijke» vertoning? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

Voorts is niet ondenkbeeldig dat de Tweede Kamer niet slaagt in het opstellen van een voordracht. Wat gebeurt er dan? Moet de Kamer dan diep het hoofd buigen en de zaak aan het staatshoofd laten teneinde een knoop door te hakken? Dat gebeurt dan op een moment dat de verhoudingen tussen de partijen gespannen zijn. Dat vergroot niet het gezag van de Tweede Kamer en geeft geen goed beeld van de Kamer naar buiten. Hoe zal dat bij de kiezers overkomen? Voorts is de vraag aan de orde of daarmee de onafhankelijke positie van het staatshoofd is gebaat. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners op deze punten.

De leden van de VVD-fractie merken op dat lid 4 van het voorgestelde artikel 139a als volgt luidt: «Indien de Kamer besluit tot het doen van een voordracht als bedoeld in de voorgaande leden, laat zij de voordracht vergezeld gaan van een opdracht». Deze leden vragen of daaruit moet worden afgeleid dat de Tweede Kamer kan besluiten geen informateur dan wel geen formateur aan te wijzen. Is de Tweede Kamer daar vrij in? In welke situaties kan/zal de Kamer besluiten geen (in)formateur aan te wijzen? Het bevreemdt de leden van de VVD-fractie, dat de Kamer de ene keer wel een voordracht zou doen en een andere keer niet. Zij achten dat onhelder jegens het staatshoofd en daarmee niet correct. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de indieners.

De leden van de VVD-fractie merken voorts op dat het voorgestelde artikel 139a uitgaat van de situatie ná de verkiezingen. Maar wat als er tussentijds een kabinetscrisis ontstaat? Wat is dan de rol van het staatshoofd respectievelijk de Tweede Kamer, zo vragen deze leden.

De leden van de D66-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig voorstel. Zij onderschrijven de beoogde doelstelling van dit voorstel, namelijk het vergroten van de openbaarheid van de machtsvorming en een betere democratische legitimatie daarvan. Zij beschouwen invoering van dit voorstel als een eerste kleine, maar boeiende, stap in een proces dat uiteindelijk zou moeten leiden tot invoering van een rechtstreeks gekozen premier. Zij hopen dat deze wijziging zo spoedig mogelijk kan worden doorgevoerd, zodat de nieuwe procedure al bij de eerstvolgende formatie kan worden gevolgd.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling, maar niet met instemming kennisgenomen van het voorliggende voorstel. Zij zien er geen heil in om een gedateerd en mislukt experiment uit de zeventiger jaren weer nieuw leven in te blazen.

De leden van de SGP-fractie merken op dat de kabinetsformaties, uit de aard van de zaak, uiterst politiek gevoelig zijn. Het ontstaan van een impasse is niet ondenkbaar en heeft zich ook verscheidene keren voorgedaan. Juist daarom vinden de leden van de SGP-fractie het een goede zaak dat de Koning bij het formatieproces vanuit een onafhankelijke positie (uiteraard na consultatie van en advisering door betrokkenen) te werk kan gaan. Deze leden menen dat het reduceren of elimineren van deze onafhankelijke rol, door een meer rechtstreekse betrokkenheid van de Kamer, formatieprocessen, juist als ze moeilijk zijn, alleen maar kan frustreren. Aan de wens om transparantie bij de formatie is, naar het oordeel van de leden van SGP-fractie, overigens voldoende voldaan door de verantwoording, zoals deze achteraf publiek plaatsvindt.

De voorzitter van de commissie  
Weisglas

Wvd. adjunct-griffier van de commissie  
Bošnjaković-van Bommel