

Bijlage 1

Raad van State

's-Gravenhage, 30 oktober 2006

AAN
de voorzitter van de Tweede Kamer der
Staten-Generaal
drs. F.W. Weisglas
Postbus 2001 8
2500 EA Den Haag

Kab 06-01415/ap

Zeer geachte heer Weisglas,

Dank voor uw brief van 25 oktober 2006 die ik op 26 dezer ontving, waarin u mij namens de commissie Werkwijze een advies op persoonlijke titel vraagt of het voorstel Van der Ham/Duyvendak tot wijziging van het Reglement van Orde van uw Kamer.

Het verzoek stelt mij voor een probleem. Het voorstel verdient het niet alleen serieus genomen te worden maar ook in een context te worden geplaatst. Dat kost wat meer tijd dan een enkele dag. Daarbij komt dat mijn agenda juist de komende week nogal overladen is. Tegelijkertijd begrijp ik dat de indieners haast willen maken. Daarom zend ik u hierbij als (eerste reactie) een aantal overwegingen die wellicht nadere aandacht verdienen.

Om te beginnen kan de vraag rijzen waarom juist dit onderdeel van het formatieproces gecodificeerd moet worden en andere niet. In dit verband is het wellicht goed er nog eens op te wijzen dat niet alleen het proces van kabinetsformaties maar ook belangrijke delen van ons parlementaire stelsel (waaronder de vertrouwensregel en de ontslagaanvraag van ministers en staatssecretarissen aan de vooravond van de verkiezingen) niet in wettelijke regels zijn vastgelegd. Een regeling in het Reglement van Orde, een intern reglement, kan ook geen extern bindend effect hebben. De voordracht voor de benoeming van een (in-) formateur blijft een aanbeveling aan het staatshoofd, niets minder maar ook niets meer.

Een oordeel over de haalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de effecten van dit voorstel zou worden vergemakkelijkt als er een analyse zou zijn van de oorzaken waardoor eerdere vergelijkbare pleidooien voor aanwijzing van een (in-)formateur door de Kamer niet door áaden zijn gevolgd. Daarnaast zou het helpen als eens zou worden nagegaan of en op welke ogenblikken in de recente formatiegeschiedenis het staatshoofd ruimte voor eigen invloed heeft gekregen en de redenen daarvoor; de wijze waarop die ruimte is gebruikt en de gevolgen daarvan.

Meer algemeen gesteld: is het voldoende duidelijk wat de functie van het staatshoofd in het proces van kabinetformaties nu feitelijk inhoudt? Op grond van mijn eigen ervaringen ligt die functie vooral in het bewaken van wat wel genoemd wordt "de constitutionele zeden"; doet ieder wat hij of zij moet doen? Dat is iets anders dan inhoudelijke invloed uitoefenen of een eigen zienswijze geven op maatschappelijke vraagstukken. Het gaat om de deugdelijkheid van het staatkundige proces waarvan de formatie een onderdeel is. "Geen spelletjes".

Bij het formuleren van de (in-) formatieopdracht en de keuze van de (in-) formateur (in die volgorde) is het staatshoofd gehouden te blijven binnen de grenzen die de gezamenlijke fractievoorzitters in hun te publiceren adviezen trekken. Naar mijn ervaring wordt daarop scrupuleus gelet. Daarbij geven de bilaterale gesprekken van het staatshoofd met de afzonderlijke fractievoorzitters vaak een nadere aanduiding van wat naar hun oordeel moet en kan.

Omdat de kennis en het besef van de staatkundige spelregels en gemeenschappelijke omgangsvormen door de snelle personele wisselingen ook in de Tweede Kamer is afgenomen, wordt de bewaking daarvan belangrijker. Ook daarom kan het van belang zijn dat het staatshoofd in het (in-) formatieproces een rol blijft spelen. Dat wordt door de indieners ook niet uitgesloten. In die zin is de constitutionele positie van het staatshoofd niet in het geding. Die positie kan wel in het geding komen als er door het volgen van de aanbeveling voor de benoeming van een (in-) formateur, eventueel in een latere fase van het formatieproces, (partij-) politieke problemen ontstaan waarin het staatshoofd zich gedwongen ziet zijn eigen positie te kiezen.

In dit verband is het misschien goed er aan te herinneren dat het eertijds gewoonte was dat ook de adviezen van de fractievoorzitters pas ná het gesprek met het staatshoofd op schrift werden gesteld. Zonodig konden daarin dan nog elementen worden opgenomen die in het gesprek naar voren waren gekomen. Daarmee namen de fractievoorzitters ook naar buiten toe een deel van de politieke verantwoordelijkheid op zich voor het handelen van het staatshoofd in een demissionaire periode. Voor de constitutionele positie van het staatshoofd niet zonder betekenis.

Het voorstel gaat uit van de wenselijkheid dat na de verkiezingen door de verschillende politieke partijen niet alleen in de media commentaar op de uitslag en de gevolgen daarvan voor de formatie van een nieuw kabinet wordt geleverd, maar ook in de Tweede Kamer daarover een politiek debat wordt gevoerd. Op zichzelf ben ik het daarmee eens. Die wenselijkheid geldt overigens niet alleen de verkiezingsuitslag en de kabinetsformatie.

De meerwaarde van een parlementair debat boven de huidige procedure moet gelegen zijn in de bereidheid van partijen zich te laten overtuigen en zich te verenigen op een (meerderheids-)conclusie die controleerbaar (zoals thans) terug te voeren is op de gewisselde argumenten. Hoe groot is de kans daarop? In ieder geval neemt die kans af naarmate de periode tussen uitslag en kamerdebat langer is. Daarom wordt er wel voor gepleit de duur van die periode (nu acht dagen) terug te brengen. Daarvoor is wetswijziging nodig. In ieder geval zou de periode van een week in het tweede en derde lid van het voorgestelde artikel 139a ten behoeve van een transparante en vlotte voortgang van het formatieproces aanzienlijk terug gebracht moeten worden.

Mijn twijfel over dit voorstel nu houdt verband met een aantal kenmerken van ons staatkundig bestel en het functioneren daarvan op dit moment.

Ondanks de suggestie van het tegendeel gaan nationale verkiezingen in Nederland over de samenstelling van de Tweede Kamer der Staten-Generaal en niet over de nieuw te vormen coalitie of haar minister-president. Dat betekent dat partijen én personen die in de verkiezingscampagne tegen elkaar ten strijde zijn getrokken en hun verschillen breed hebben

geëtaleerd, zich moeten richten op wat hen bindt. Die (politiek-psychologische) omslag kan tijd kosten. Zal het voorgestelde debat in de eerste vergadering van de Kamer na haar verkiezing die omslag bespoedigen?

Toen ik op 5 december 1972 informateur Ruppert vroeg wat hij in de gecompliceerde situatie na de verkiezingen van november 1972 ging doen antwoordde hij: "Voorkomen dat iemand zich gedwongen voelt ja te zeggen, want dan zegt hij zeker neen" .

Dat is ook de reden waarom meestal eerst een informateur wordt benoemd en niet alleen bij de formulering van de opdracht maar ook bij de keuze van de persoon de suggesties van alle fractievoorzitters, en niet alleen van de gewenste of tot elkaar "veroordeelde" coalitiepartijen, in serieuze overweging worden genomen.

De algemene voorkeur voor de benoeming van een informateur wordt mede ingegeven door het feit dat een informateur informeert, ook over wat eventueel niet kan. Hij kan niet mislukken. In die zin is de formulering in artikel 139a, derde lid onjuist. Een informateur geeft zijn opdracht niet terug. Een formateur doet dat als hij niet slaagt wel. Een mislukking van een formateur zal door sommige fracties meer betreurd worden dan door andere, afhankelijk van het einddoel dat de betreffende partij zich heeft gesteld. Wat zal de invloed zijn van een kamerdebat over de aanwijzing van een (in-) formateur op (onderhandelings-) overwegingen als deze?

Meer in het algemeen zou het voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het voorstel goed zijn als duidelijker zou worden aangegeven hoe de selectie van een (in-) formateur in de praktijk zal verlopen. Worden, evenals nu, alle fracties (informeel) gepolst over mogelijke, acceptabele kandidaten? Heeft de potentiële kandidaat, evenals nu, nog de mogelijkheid zelf (informeel) neen te zeggen over zijn/haar aanwijzing of de opdracht die hem/haar wordt meegegeven?

Deze vragen klemmen te meer nu, naar veier oordeel, de politieke partijen erg op elkaar geconcentreerd zijn geraakt. De partijpolitieke rationaliteit gaat vaak boven de staatsrechtelijke rationaliteit of de maatschappelijke realiteit. Anders gezegd, de vraag: wie gaat met wie, gaat boven de vraag welke grote maatschappelijke problemen moeten worden opgelost (niet per definitie de problemen die in de verkiezingsstrijd aandacht hebben gekregen), wat voor soort kabinet daarvoor nodig is (breed of smal; met hechte binding aan de Kamer of meer op afstand) en welke partijen, gelet op de verkiezingsuitslag, in dat kabinet vertegenwoordigd moeten zijn. Door met de laatste vraag te beginnen komen de eerste twee vragen vaak nauwelijks meer aan de orde. Ook de gewoonte dat in het te vormen kabinet de lijsttrekkers van de coalitiepartijen zitting nemen vergroot de partijpolitieke binding met de Kamer. Dit ook omdat de meeste leden van de coalitiefracties op het ticket van hun lijsttrekker zijn verkozen.

Al langere tijd wordt gepleit voor meer afstand tussen kabinet en (Tweede) Kamer. Het zijn uiteindelijk de partijen zelf die die grotere afstand niet alleen in woorden moeten bepleiten, maar ook in daden moeten omzetten. Dat blijkt lastig maar is wellicht niet geheel onmogelijk. Juist dan kan van belang zijn dat vanaf het begin van het (in-) formatieproces een zekere objectivering daarin is ingebouwd. Dat zou, als daartoe de ruimte wordt geboden, mee kunnen helpen aan het ontstaan van meer dualistische verhoudingen.

Wat mijn eigen rol als adviseur betreft nog het volgende. Ik treed in die rol niet op als vertegenwoordiger van het College (de Raad van State) zoals mogelijkerwijze uit uw brief kan worden gelezen, maar als onafhankelijk adviseur van het staatshoofd in dit geval ten dienste van de functie die het staatshoofd in het formatieproces heeft. Die functie houdt in: 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 Vice-President behoudt in het voorstel evenals de voorzitters van de beide Kamers, zijn rol als adviseur van het staatshoofd.

De rol van de voorzitter van de Tweede Kamer wordt al op het moment van de voorbereiding van de besluitvorming door die Kamer geactiveerd. Die rol verandert wel.

De voorzitter zal zelf een constitutioneel geweten moeten hebben en het gezag de formatieregels te handhaven ook als het partijpolitiek niet goed uitkomt. Het staatshoofd speelt immers op dat moment (nog) geen rol. De voorzitter van de Eerste Kamer en de Vice-President evenmin, al kan op de laatste informeel natuurlijk altijd een beroep worden gedaan. Het niet in acht nemen van de spelregels, zeker in het begin van het formatieproces, werkt in het hele proces door.

Van belang is derhalve de vraag wie in de eerste vergadering van de Kamer na haar verkiezing als voorzitter optreedt. Is dat de tijdelijke voorzitter ex artikel 4 tweede lid of vindt eerst de vaststelling van het profiel, de kandidaatstelling en de benoeming van een nieuwe voorzitter plaats ex artikel 4 eerste lid? Als het eerste het geval is hoe is dan, ook in de toekomst, de bewaking van de spelregels gegarandeerd? (Voor 2006 hoeft zich in dit opzicht geen probleem voor te doen). Als het tweede het geval is hoe wordt dan voorkomen dat de benoeming van een voorzitter interfereert met de beraadslaging over het doen van een voordracht aan de Koning voor de benoeming van een (in-) formateur (en vice versa)?

Tenslotte nog een enkele vraag en een overweging ten aanzien van de tekst van het voorgestelde artikel 139a.

De vraag is of er een onderscheid gemaakt moet worden in de formatieprocedure na periodieke verkiezingen en na vervroegde verkiezingen ten gevolge van een vertrouwenscrisis. In ieder geval lijkt het me juist dat artikel 139a niet geldt bij tussentijdse kabinetcrises.

De overweging betreft de wenselijkheid in het voorgestelde artikel op te nemen dat de beraadslaging binnen een korte termijn wordt afgerond ("één dag; twee dagen-rL). Ook is het voor de nagestreefde transparantie van het formatieproces wellicht goed nog eens te kijken naar de toepassing van het, op zichzelf duidelijke, bestaande artikel 139a (1 39b nieuw) in de praktijk.

Uiteraard ben ik gaarne bereid tot een nadere toelichting mocht daaraan behoefte zijn.

Met de meeste hoogachting, en warste gret

erme (wielwillek)