

Vergaderjaar 2011–2012

32 759

Voorstel van de leden Schouw en Van der Ham tot wijziging van het Reglement van Orde in verband met de aanwijzing van kabinets(in)formateur(s)

Nr. 4

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 oktober 2011

De indieners hebben met belangstelling kennis genomen van vragen over hun voorstel om de kabinets(in)formateur door de Tweede Kamer aan te wijzen. Zij zijn de fracties van VVD, PvdA, PVV, CDA, SP en SGP erkentelijk voor hun inhoudelijke reactie. Naast opmerkingen die indieners als steun voor het voorstel beschouwen, vermeldt het verslag opmerkingen en vragen waarop zij in het hiernavolgende ingaan.

Meerwaarde huidig voorstel ten opzichte van de huidige stand van zaken

De leden van zowel de VVD- als de SP-fractie vragen welke toegevoegde waarde dit voorstel heeft en of het niet eerder een beperking van de bestaande mogelijkheden betekent. De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze verbeteringen ten opzichte van het huidige proces worden verwacht.

Volgens indieners zijn er drie principiële verbeteringen te onderscheiden ten opzichte van de huidige situatie. Allereerst komt het volledige proces van (in)formatie in handen van het orgaan dat dit het meest aangaat: de gekozen volksvertegenwoordiging in de Tweede Kamer. Het is naar de mening van de indieners vanuit democratisch oogpunt en respect voor de kiezer te prefereren dat de Tweede Kamer het initiatief heeft en houdt bij het proces van (in)formatie.¹

Ten tweede menen indieners dat met aanname van voorliggend voorstel de transparantie van de (in)formatie toeneemt. Onder andere door in een openbaar debat de (in)formatieopdracht te formuleren en een (in)formateur aan te wijzen. In dit debat is ook gelegenheid om keuzes en overwegingen, gedane uitspraken of gemaakte afspraken buiten de vergaderzaal van het parlement toe te lichten en voor fracties om elkaar hierop bevragen. Ook kunnen in dit debat standpunten en wensen uitgewisseld worden betreffende de verdere voortgang van het (in)formatieproces.

Het derde winstpunt is dat het staatshoofd niet langer in een positie wordt gebracht om keuzes te moeten maken die aanleiding kunnen zijn voor

¹ Vgl.: W.J.M. Voermans, «Zelfredzaam formeren», *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2 (2011) 1:78–85.

discussies over «het waarom van die keuze». Het staatshoofd kan zich immers niet in het openbaar verantwoorden. Indieners menen met dit voorstel de positie van de Koning als onpartijdig staatshoofd te versterken, omdat discussies over diens keuzes in het (in)formatieproces tot het verleden gaan behoren.

Indieners delen de wens van de CDA-fractie om de rol van minderheden te beschermen en zijn van mening dat deze uitstekend gewaarborgd is in onderhavig voorstel. De reden hiervoor is dat minderheden – meer dan nu het geval is – tijdens het debat in de Tweede Kamer voorkeuren betreffende de (in)formatie kunnen uiten, de eigen interpretatie van de verkiezingsuitslag naar voren kunnen brengen en kunnen reageren op relevante gebeurtenissen tussen de verkiezingen en de eerste samenkoms t van de nieuwe Tweede Kamer. Daarbij kan elke fractie in de Tweede Kamer een voorstel indienen om het formatieproces te beïnvloeden. Indieners zien de voorgestelde wijziging van het Reglement van Orde dan ook als een versterking van de positie van minderheden.

Verschillen met de motie-Kolfschoten

De leden van de VVD-fractie vragen waarom indieners het hebben over een structurele wijziging in het formatieproces naar aanleiding van de motie-Kolfschoten en het debat dat naar aanleiding van die motie is gevoerd. De leden van de CDA-fractie vragen in welk opzicht dit voorstel verschilt van de motie-Kolfschoten. De leden van de PvdA-fractie vragen of het realistisch is om kort na de verkiezingen aan de laatste fase van een formatieproces te beginnen.

Allereerst willen indieners wijzen op de gewoonte die zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft om eerst een informateur te benoemen, alvorens een formateur aan te stellen. Zij constateren – mede op basis van openbaar gemaakte schriftelijke adviezen aan het staatshoofd – dat de praktijk van informateurs door veel partijen als wenselijk wordt ervaren.

De indieners beantwoorden de overige vragen als volgt. Het primaat van de (in)formatie ligt sinds de aann a me van de motie van het lid Kolfschoten nadrukkelijker dan voorheen bij de Tweede Kamer. Het is gebruik dat de voorzitter van de Tweede Kamer de beoogde fractieleiders daags na de Tweede Kamerverkiezingen vraagt of zij het wenselijk achten een debat in de Tweede Kamer te houden, alvorens de consultatieronde door het staatshoofd begint. Ook in de praktijk is na aann a me van de motie Kolfschoten gebleken dat het staatshoofd, destijds Koningin Juliana, eerst het debat in de Kamer heeft afgewacht. Het vervolmaken van het primaat van de gekozen volksvertegenwoordiging bij het (in)formatieproces, zoals het voorstel van de indieners beoogt, handelt dus in lijn met de ingeslagen weg.

Indieners menen dat het expliciteren van het mandaat van de Tweede Kamer een structurele verandering betekent ten opzichte van het daarvoor gebruikelijke proces. De indieners merken hierbij op dat de motie-Kolfschoten slechts het aanwijzen van een formateur betrof. Dat is een wezenlijk andere insteek dan het onderhavige voorstel, waarbij de Kamer expliciet de ruimte neemt een (of meerdere) informateur(s) dan wel een formateur te benoemen. Daarmee geeft de Kamer zelf aan met welke fase zij het (in)formatieproces aanvangt. Dit is een cruciaal verschil ten opzichte van de motie Kolfschoten. Indieners vinden dat de gegroeide praktijk van «informateurs» duidelijk maakt dat het lastig is om direct na verkiezingen naar een afrondende fase van een formatieproces te gaan. Het voorliggende voorstel voorziet het Reglement van Orde dan ook van

een bepaling die beter aansluit op de gangbare praktijk dan de formulering uit de motie-Kolfschoten.

Verhouding met vorige wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde

De leden van de SGP-fractie vragen waarom indieners zo kort na de vorige wijziging van artikel 139a van het Reglement van Orde weer een wijziging voorstellen.

Indieners reageren hierop als volgt. Tijdens de behandeling van het voorstel van Van der Ham en Van Gent bestond er de wens bij een meerderheid van de Tweede Kamer om het (in)formatieproces te moderniseren. Niettemin ontbrak de meerderheid om de vormgeving van het toen voorliggende in zijn geheel te aanvaarden. Wel bleek er in 2010 een meerderheid in de Tweede Kamer voor het opnemen van een «kan»-bepaling in het Reglement van Orde. Zo geschiedde. Indieners constateren dat sindsdien bij een aantal fracties in de Tweede Kamer het denken niet heeft stilgestaan aangaande dit onderwerp. Dit kwam tot uiting in debatten na de jongste Tweede Kamerverkiezingen.¹ Deze constatering heeft geleid tot indiening van onderhavig voorstel om het Reglement van Orde te wijzigen. Indieners menen dat aanpassing van het huidige artikel 139a Reglement van Orde de Tweede Kamer in de gelegenheid stelt het (in)formatieproces krachtiger in handen te nemen.

De formatieparadox

De leden van de VVD- en de PvdA-fractie vragen zich af of dit voorstel wel tot meer openheid en transparantie zal leiden. Zij wijzen op de te verwachten achterkamertjespolitiek in de acht dagen tussen de verkiezing en de eerste bijeenkomst van de nieuwe Tweede Kamer. De genoemde leden vragen zich af of dit het voorgestelde debat over de verkiezingsuitslag niet zodanig beïnvloedt, dat er schijnopenheid ontstaat. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of er vooroverleg ter voorbereiding op het eerste debat zal plaatsvinden en of er een informele informatie ontstaat.

Indieners zijn zich bewust van deze formatieparadox, maar benadrukken dat voorliggend voorstel beoogt om de transparantie in de beginfase van het formatieproces te vergroten. De publieke transparantie van deze formatiefase wordt groter door in een openbaar debat een (in)formatieopdracht te bespreken en een (in)formateur te kiezen. Ook kunnen in zo'n debat standpunten en wensen worden uitgewisseld over de voortgang van het (in)formatieproces.² Een spoedig debat over hetgeen in de eerste zeven dagen na de verkiezingen heeft plaatsgevonden, maar ook via de media is gezegd, beschouwen indieners als een belangrijk winstpunt van dit voorstel. Zij benadrukken dat hun voorstel geen *volledige* transparantie nastreeft, maar méér transparantie. Overleg in beslotenheid is nooit uit te sluiten en laat zich niet in regels vangen. Echter, één van de wezenlijke verschillen met de huidige situatie is dat een duidelijk moment ontstaat waarop overwegingen en keuzes van in de Tweede Kamer vertegenwoordigde fracties publiek worden besproken en ondervraagbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij verwachten dat politieke leiders niet in een vroeg stadium «hun kaarten op tafel zullen leggen» en dat dit het debat zal bemoeilijken.

Indieners zijn van mening dat het openbare debat onder andere dient om het (in)formatieproces op gang te brengen en keuzes toe te lichten. Zij

¹ Zie voor recente discussies bijvoorbeeld: PvdA, *Verbindend koningschap in de Republiek. Advies van de commissie ad hoc «Actualisatie toekomst Koningshuis»*, 24-8-2011 en van de zijde van de PVV het *Voorstel van wet van de leden Elissen en Helder houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel (32 867)*.

² Dit is vergelijkbaar met het advies genoemd in: PvdA, *Verbindend koningschap in de Republiek. Advies van de commissie ad hoc «Actualisatie toekomst Koningshuis»*, 24-8-2011, hoofdstuk 5, pagina 10, waar gesteld wordt dat een wijziging vergelijkbaar met onderhavig voorstel zal leiden tot een «transpanter», «toegankelijker» en «vlotter» (in)formatieproces.

wijzen erop dat procedurele posities van fracties ook keuzes zijn. Een debat in de Tweede Kamer is dan de formele start van het (in)formatieproces. Het is aan de politieke leiders om politiek-strategische afwegingen te maken over de vraag welke wensen en verwachtingen zij naar voren brengen. De winst van dit voorstel is dat politieke leiders in de plenaire zaal van de Tweede Kamer gevraagd kunnen worden naar motieven en afwegingen, waardoor het (in)formatieproces aan transparantie wint. Indieners wijzen erop dat het niet voorgeschreven is om «alle kaarten op tafel» te leggen. Anders dan de procedure naar aanleiding van de motie-Kolfschoten, voorziet dit voorstel in de mogelijkheid tot het aanwijzen van een informateur die aan het begin van het (in)formatieproces het politieke veld verkent. Indieners wijzen op gemeentelijke en provinciale formaties, waar de politieke leiders – soms ook in een gepolariseerd politiek landschap – er uitstekend in slagen een college van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten te vormen, en hierbij (in)formateurs aan stellen.

De leden van de SGP-fractie vragen of het formatieproces te vangen is in het aanwijzen van een informateur of formateur door de Kamer en menen dat het proces ingewikkelder wordt.

In de eerste plaats erkennen indieners dat de (in)formatie een ingewikkeld proces is vanwege de tegengestelde belangen. Het doel van onderliggend voorstel is echter niet het vergemakkelijken of vermoeilijken van het formatieproces. Het doel is publiekelijk beraadslagen over een (in)formatieopdracht en het aanwijzen van een (in)formateur. Het is daarbij plausibel dat het (in)formatieproces juist ná een parlementair debat een stimulans krijgt in de richting van een «krachtig politiek vervolg», zoals voormalig premier Kok voorzag inzake het verstevigen van de rol van de Kamer bij het (in)formatieproces.¹ Indieners willen hierbij graag aansluiten: het is niet onlogisch dat het «formeren» meer vaart krijgt omdat het proces een politiek stuur krijgt.

Verkorten van de tijdspanne tussen de verkiezingen en eerste samenkomst van de Kamer

De leden van de VVD-fractie suggereren om de tijdspanne tussen de verkiezingen en de eerste samenkomst van de nieuw verkozen Tweede Kamer aan de Raad van State voor te leggen.

De indieners wijzen in antwoord op deze suggestie graag op eerdere uitgebrachte adviezen hierover. Toenmalig minister van Binnenlandse Zaken De Vries kwalificeerde in de Memorie van Toelichting voor de wijziging van de Kieswet van 2001 de huidige termijn van 8 dagen als «niet onmogelijk, ... maar wel het uiterst[e] minimum». De vaststelling van de verkiezingsuitslag door de Kiesraad geschiedt niet eerder dan op de vijfde dag na de verkiezing en de overige formaliteiten nemen nog één tot twee dagen in beslag.² Daarnaast refereren indieners aan het advies van de Raad van State uit 2006 over een voorstel van de leden Van der Ham en Duyvendak³ met de strekking tot een spoedigere eerste samenkomst te komen. Hierin stelt de Raad dat een zorgvuldige procedure voorrang verdient boven een eerdere samenkomst van de nieuw gekozen Kamer.⁴ De leden Van der Ham en Duyvendak hebben hun wetsvoorstel teruggetrokken, juist vanwege dit advies van de Raad van State en vanwege de zich toen openbarende problemen met elektronisch stemmen. Indieners menen dat wanneer deze technische uitdagingen overkomen zijn, een mogelijke verkorting van de termijn tussen de verkiezingen en de eerste samenkomst van de Kamer mogelijk is. Het lijkt de indieners echter niet zorgvuldig hierop thans in het voorstel te anticiperen.

¹ Zie ook: Handelingen, 9–584, 5 oktober 2000. Toenmalig premier Kok: «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.»

² Kamerstuk 27 673, nr. 3, blz. 8.

³ Kamerstukken 30 396, nrs. 1–3.

⁴ Kamerstuk 30 396, 4; Zie ook: Raad van State Advies W04.05.0565/1, p. 2: «De Raad acht het op zichzelf wenselijk dat de nieuwe Tweede Kamer snel na de verkiezingen bij elkaar komt. Anderzijds is het van het grootste belang dat er geen twijfel bestaat over de juistheid en de nauwkeurigheid van de verkiezingsuitslag. De Raad concludeert dat de procedure door het wetsvoorstel zo sterk wordt bekort dat de vereiste zorgvuldigheid niet kan worden gewaarborgd.»

De rol van het staatshoofd en vaste adviseurs

De leden van zowel de VVD- als de PvdA-fractie vragen op welke wijze en door wie het formatieproces wordt begeleid. De leden van de VVD-fractie merken hierbij op dat een door de Kamer aangewezen (in)formateur met bijbehorende (in)formatieopdracht nadere uitleg aan de kiezers verdient. De leden van de PVV-fractie vragen of het staatshoofd bij een eventueel vooroverleg betrokken zal worden en de leden van de SGP-fractie vragen of en hoe het staatshoofd bij het (in)formatieproces betrokken zal zijn.

De indieners benadrukken dat zij de leiders van de fracties in de Tweede Kamer uitstekend in staat achten zelf het (in)formatieproces vorm te geven. Er is bij de indieners geen indicatie tot onvermogen. Zij wijzen ook op de analogie met gemeenten, provincies en andere landen waar de praktijk uitwijst dat gekozen volksvertegenwoordigers in staat zijn zelf de regie over de (in)formatie te voeren en zelf een (in)formateur aan te wijzen.

Indieners zien in het proces enkel een rol voor het staatshoofd waar het de benoeming van de ministers en staatssecretarissen betreft, zoals in de Grondwet vastgelegd. In de huidige situatie verkeert het staatshoofd in een weinig aantrekkelijke spagaat. Immers vervult deze enerzijds de rol van «procesbegeleider» en anderzijds die van «beslisser». Door niet vastgelegde gebruiken is het staatshoofd in de positie gebracht te beslissen over de formulering van (in)formatieopdrachten en het benoemen van (in)formateurs, zonder hierover verantwoording af te kunnen of moeten leggen. Indieners willen het staatshoofd bevrijden uit deze ongemakkelijke situatie door de rol neer te leggen waar deze thuishoort: de Tweede Kamer. Vanuit constitutioneel oogpunt ligt het niet voor de hand om het staatshoofd in welk stadium van de (in)formatie dan ook een adviserende rol te geven, aangezien dit afbreuk doet aan het politieke karakter van de formatie en de waardevolle politieke neutraliteit van het staatshoofd.

De suggestie dat een door de Kamer gekozen (in)formateur meer uitleg nodig zou hebben dan een overleg dat achter gesloten deuren plaatsvindt onder leiding van het staatshoofd, bevreemdt de indieners. Immers, in het geval van een opdracht en aanwijzing door de Kamer is dit voor iedereen waarneembaar. Dit vergroot juist de inzichtelijkheid van het (in)formatieproces.

De leden van de CDA-fractie menen dat het staatshoofd de rol kan vervullen om «in ingewikkelde electorale omstandigheden een route uit te zetten voor het (in)formatieproces».

De indieners menen dat bij ingewikkelde formaties de inbreng van het staatshoofd niet noodzakelijkerwijs nodig is. Nederland kent reeds decennialang «coalitiedemocratieën». Met meerdere partijen zaken doen is complexer dan wanneer één of twee partijen de dienst uit maken. Nederlandse politici zijn derhalve gewend om dergelijke moeilijke klussen tot een goed einde te brengen. De indieners refereren hierbij ook aan de formatie na de verkiezingen van 2010, waarbij «onder ingewikkelde electorale omstandigheden» al deels met de gangbare traditie rondom de formatie is gebroken.¹ Zo namen de onderhandelaars zelf het initiatief voor de voordracht van een informateur, waardoor de «procesrol» van het staatshoofd geen betekenis meer had. Daarnaast besloot een informateur tijdens diezelfde formatie zonder tussenkomst van het staatshoofd af te wijken van de opdracht een «meerderheidskabinet» te vormen, wat vervolgens resulteerde in de totstandkoming van een minderheidskabinet. Bovendien onderhandelden fracties door, zonder dat er een nieuwe

¹ Zie hiervoor ook het debat met informateur dr. R.F.M. Lubbers op 4-8-2011, Kamerstuk 32 417, nr. 8. Zie tevens: Voermans, *Zelfredzaam formen*, 78.

informatie was benoemd en lieten dit eerst in een Kamerdebat weten alvorens het staatshoofd in te lichten, wat vervolgens leidde tot het inlassen van een informatieronde op initiatief van de onderhandelaars. Deze recente geschiedenis overziend, durven de indieners de stelling aan dat juist de «casus 2010» duidelijk maakt dat in complexe situaties politieke partijen in staat zijn om zelf regie te nemen.

De leden van de CDA- en SGP-fractie vragen op welke wijze de thans vaste adviseurs, zoals de vicepresident van de Raad van State en de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, bij het (in)formatieproces betrokken zijn. De leden van de SGP-fractie vragen naar de betrokkenheid van het staatshoofd in deze.

Zoals uiteengezet menen indieners dat het staatshoofd geen formele rol heeft anders dan het benoemen van ministers en staatssecretarissen. Vanuit constitutioneel oogpunt ligt het niet voor de hand het staatshoofd in welk stadium van de (in)formatie dan ook een adviserende rol toe te kennen, mede vanwege de waardevolle neutraliteit van het staatshoofd.

Voorts zijn indieners van mening dat het de (in)formateur(s) en de fracties in de Tweede Kamer vrij staat adviseurs zoals voornoemde dan wel anderen te raadplegen. Zij zien echter geen aanleiding deze advisering dwingend voor te schrijven in het Reglement van Orde.

Procedure rond voordracht van personen en formuleren (in)formatieopdracht

De leden van de VVD- en de SGP-fractie vragen zich af of het gewenst is in het openbaar te debatteren over de benoeming van een (in)formateur. De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de (in)formateur wordt aangewezen. De leden van de PVV-fractie vragen of er een voordracht van kandidaten komt.

Indieners benadrukken dat een voordracht zorgvuldig moet gebeuren. Het gaat immers over personen. Vanuit de praktijk in het openbaar bestuur, rijk, gemeenten en provincies, is de regel gegroeid dat aan het begin van een formatieproces de grootste politieke fractie het voortouw heeft. Het ligt dan ook in de rede dat de grootste fractie het initiatief neemt voor persoonssuggesties ten aanzien van de (in)formateur(s). Indieners laten het de verantwoordelijkheid van deze fractie om persoonssuggesties eventueel te sonderen bij andere fracties waardoor er consensus kan ontstaan over de keuze van een (in)formateur. Indieners wijzen hierbij op de staande praktijk, waarbij het goed gebruik is om namen van personen te sonderen om zo vast te stellen of een potentiële kandidaat ook een haalbare kandidaat is. Indieners vertrouwen evenzeer op de verantwoordelijkheid van een fractie om degene die wordt voorgedragen vooraf te onderhouden over die voordracht, waarbij de beoogde kandidaat de mogelijkheid heeft om (informeel) nee te zeggen.

Indien er één of meerdere kandidaten zijn, zal hierover op de gebruikelijke wijze moeten worden gestemd. Het is ook mogelijk tot een meervoudige voordracht van meer dan één (in)formateur te komen. Als er meer dan één meervoudige voordracht is, zal hierover stemming plaats vinden. De stemming dient in alle gevallen overeenkomstig paragraaf 5 van hoofdstuk VIII «Stemming over personen» van het Reglement van Orde te geschieden per stembriefjes.

Of een fractie alvorens publiekelijk een voordracht doet voor een (in)formateur met alle fracties informeel overleg heeft, laat zich naar de mening van indieners niet vastleggen. Zoals eerder aangegeven kan het

sonderen van personen onderdeel uit maken van de voorbereiding van het debat. Het voordeel van de voorgestelde procedure is dat ook de keuze voor een persoon of personen ondervraagbaar worden gemaakt. Vooral wanneer het de formateur betreft, leert de ervaring dat deze meestal fractievoorzitter is van een Kamerfractie. Er mag worden verondersteld dat die zich rekenschap geeft van de mogelijkheid dat hij of zij voor deze rol wordt voorgedragen. Hetzelfde geldt wanneer een fractie een persoon kandideert voor het formateurschap die geen zitting heeft in de Tweede Kamer.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de (in)formatieopdracht tot stand komt.

Indieners stellen voor dat het formuleren van een (in)formatieopdracht per motie gebeurt. Het is gebruikelijk dat fracties in een debat na de eerste termijn in de tweede termijn een motie aan de Kamer voorleggen. In deze motie(s) is de (in)formatieopdracht geformuleerd. Vervolgens kunnen de leden die daartoe aanleiding zien per brief aan de Kamer hun voorkeur uitspreken voor een (in)formateur bij de in de motie geformuleerde (in)formatieopdracht. Over deze voorgestelde personen wordt vervolgens overeenkomstig paragraaf 5 van hoofdstuk VIII «Stemming over personen» van het Reglement van Orde gestemd.

Reglement van Orde, bepalingen en formatie bij wet regelen

De leden van de VVD- en de CDA-fractie vragen een motivatie op de keuze voor een imperatieve in plaats van een facultatieve «kan» bepaling. De leden van de PvdA-fractie vragen waarom de in de toelichting genoemde kan-bepaling niet in het voorgestelde artikel 139a, lid 2 is genoemd.

Indieners wijzen erop dat een imperatieve bepaling niet uitzonderlijk is in het Reglement van Orde. Vergelijkbare constructies zijn te vinden bij het benoemen van de Kamervoorzitter en de griffier. Indieners vinden dat de keuze voor een imperatieve bepaling aangeeft dat de Kamer de verantwoordelijkheid neemt voor het (in)formatieproces. De indieners menen dat het staatshoofd daarin geen rol heeft. Als reactie op de vraag van de leden van de PvdA-fractie, stellen indieners dat de formulering in artikel 139a, lid 2 leidend is.

De leden van de VVD- en SGP-fractie vragen of het mogelijk is geen debat te houden, of om in een later stadium een debat te houden en zo het beoogde eerste debat niet op de achtste dag na de verkiezingen te laten plaatsvinden. De leden van de VVD-fractie vragen daarnaast of fracties verplicht kunnen worden deel te nemen aan het beoogde debat.

Uiteraard zijn fracties niet verplicht om deel te nemen aan debatten in de Tweede Kamer. Indieners verwachten echter dat bij veel fracties in de Kamer spoedig behoefte bestaat om de uitslag van de verkiezingen te bespreken en de route van het formatieproces vorm te geven. Bij dit debat wordt voldaan aan de wens dat ook (kleine) minderheden in de Kamer hun geluid en wensen kenbaar kunnen maken. Uiteraard kunnen in zo'n eerste debat vervolgstappen worden besproken. Daartoe behoort ook de mogelijkheid om te besluiten op een later moment een vervolgdebat te voeren.

De leden van de VVD-fractie wijzen op artikel 139b en vragen zich af hoe dit zich verhoudt tot artikel 139a.

Indieners stellen dat artikel 139b voorziet in grotere transparantie en openbaarheid *na afronding* van een opdracht tot kabinet(s)formatie.

Mogelijk ten overvloede willen initiatiefnemers benadrukken dat met dit voorstel juist de beginfase van het (in)formatieproces aan transparantie en openheid wint. Het slechts na afronding van een opdracht bevragen van een (in)formateur en de andere fracties is volgens indieners wezenlijk anders dan de Kamer vanaf het begin een leidende rol geven in de (in)formatie.

De leden van de VVD- en de SGP-fractie vragen waarom indieners kiezen voor een wijziging van het Reglement van Orde in plaats van voor het instrument van wetgeving.

Indieners verwijzen daarbij naar de rol en functie van het Reglement. Het Reglement van Orde van de Tweede Kamer 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 nieuw gekozen Kamer in de eerste vergadering na landelijke verkiezingen beraadslaagt over het aanwijzen van een (in)formateur en het formuleren van een (in)formatieopdracht. Een wettelijke verankering is overbodig en zelfs onwenselijk. Enerzijds omdat het staande praktijk is de formatie te regelen via het Reglement van Orde, anderzijds omdat bij een formele wet zowel de Eerste Kamer, de Koning en de regering ook partij zijn. De regering, inclusief de Koning, en de Eerste Kamer dienen geen beslismacht te hebben op werkwijze van de Tweede Kamer, zo menen de indieners.

Indieners wijzen ten overvloede op de lange en rijke geschiedenis van deze materie. Onderdeel daarvan is de eerder aangehaalde, in 1971 door de Tweede Kamer aangenomen, motie-Kolfschoten. Met deze motie sprak de Kamer 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 kabinetformateur». De uitwerking van deze motie leidde tot het voorstel van Kolfschoten c.s. tot wijziging van het Reglement van Orde (11 213), dat op 31 maart 1971 werd aangenomen. Deze procedure werd vastgelegd in artikel 109 e.v. van het Reglement van Orde. Indieners menen dat een wijziging van het Reglement van Orde een beproefde en deugdelijke vorm is om deze materie te regelen.

Werking van het voorstel bij onvoorziene omstandigheden

Zowel de leden van de VVD- als de PvdA-fractie vragen zich af wat er moet gebeuren in het geval de Kamer er niet in slaagt een (in)formateur te benoemen.

Indieners willen er nogmaals op wijzen dat zij er vanuit gaan dat, in navolging van andere democratisch gekozen organen, de Kamer prima in staat is om zelf een (in)formateur aan te wijzen. Indieners wijzen erop dat in geval van een ingewikkelde verkiezingsuitslag de Kamer kan kiezen om allereerst een informateur te benoemen die vooral verkennend werk doet. De flexibiliteit is te vinden in de (in)formatieopdracht die afhankelijk van de voorkeuren van Kamerfracties varieert van voorzichtig verkennend tot specifiek formerend.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom indieners ervoor kiezen om na een tussentijdse val van het kabinet de Kamer een beraadslaging over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetformatie niet dwingend voor te schrijven.

De indieners zijn het met de aan het woord zijnde fractie eens dat onderhavig voorstel uitsluitend een dwingende regeling bevat voor het meest voorkomende geval, namelijk een formatie van een kabinet direct na verkiezingen. Desalniettemin menen indieners dat de Kamer bij elke kabinets(in)formatie het recht heeft om een (in)formateur te benoemen en een (in)formatieopdracht te formuleren. Zij menen dat de Kamer ook in het geval van een kabinetscrisis hiertoe moet kunnen besluiten.

Gemeentelijke en provinciale formaties als voorbeeld

De leden van de CDA-fractie vragen om voorbeelden van dergelijke formatieprocessen om duidelijker te krijgen welke procedures tot de mogelijkheden behoren zonder direct een vastomlijnd traject voor te schrijven.

Indieners zijn erkentelijk voor deze vraag en wijzen er tegelijkertijd op dat eenduidig vergelijkend wetenschappelijk onderzoek hierover beperkt is.¹ Bestaand onderzoek baseert zich voornamelijk op situatie van voor de invoering van de Wet Dualisering gemeentebesturen van 2002.² Sinds de invoering van deze wet is een en ander veranderd. Nog steeds neemt de grootste fractie veelal het initiatief voor collegeonderhandelingen. In sommige gevallen wordt tegenwoordig echter een beroep gedaan op een externe informateur. In de Gemeente- en Provinciewet is weinig tot niets vastgelegd over college- dan wel statenvorming. Dit betekent dat tijdens de (in)formatie relatief veel vrijheid bestaat om het proces naar eigen inzicht in te richten. Het proces dat na de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2010 in veel gemeenten is gevolgd, komt in grote lijnen op het volgende neer: eerst vindt een verkennende ronde op basis van programmatische overeenkomsten en verschillen plaats, gevolgd door het opstellen van een gezamenlijk programma waaraan fracties zich verbinden en waar bestuurders bij gezocht worden.³ Tussen de dag van de verkiezingen en de eerste bijeenkomst van een nieuwe raad danwel staten, vindt al dan niet besloten en of openbaar vooroverleg plaats. Veelal organiseert de grootste partij een eerste bijeenkomst. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. Immers, het staat raden en staten vrij om de formatie naar eigen inzicht in te vullen. Dergelijke eerste bijeenkomsten kunnen verschillende resultaten hebben.⁴

Coalitievorming is in verschillende varianten mogelijk. De praktijk laat zien dat ondanks gepolariseerde of complexe politieke verhoudingen gemeenten en provincies erin slagen een (in)formatieproces op gang én tot een goed einde te brengen. De hierboven geschetste gang van zaken sterkt de indieners in de overtuiging dat de Kamer in staat is om – zonder hulp van het staatshoofd – de regie te voeren over het (in)formatieproces.

Tot slot

Er is veel gesproken over de wenselijkheid van een grotere betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het (in)formatieproces.⁵ Na de formatie van 2010 is dit vraagstuk nog indringender geagendeerd. Het is volgens indieners tijd geworden om de rol van het staatshoofd in de formatie van een regering te wijzigen. Door het aanvaarden van voorliggend voorstel ontstaat een logisch moment voor de Tweede Kamer om haar primaat aan het begin van de (in)formatie waar te maken. Dit voorstel vergroot de

¹ Cf. Bas Denters, «Collegevorming in Overijssel», in: *Collegevorming in Overijssel* (Kennis Instituut Stedelijke Samenleving: Enschede, 2010) 15–25, aldaar 15.

² Ibidem.

³ Zie bijvoorbeeld: Denters, «Collegevorming in Overijssel», 16.

⁴ Dick Buursink, «Onderhandelingen en coalitievorming: een spel», in: *Collegevorming in Overijssel* (Kennis Instituut Stedelijke Samenleving: Enschede, 2010) 11–13; A. Korsten en M. Schoenmaker, «Sterke colleges. De kracht van colleges van burgemeesters en wethouders in 37 adviezen», *Overheidsmanagement* ('s Gravenhage, 2008).

⁵ Zie noot 1, pag. 3.

transparantie van de formatie en dient daarmee de democratie. Indieners zien een spoedige behandeling van deze wijziging van het Reglement van Orde dan ook graag tegemoet, zodat, na aanvaarding, al bij de komende verkiezing hieraan invulling wordt gegeven.

Schouw
Van der Ham