

Vergaderjaar 2010–2011

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. 2

VOORSTEL

Het Reglement van Orde wordt als volgt gewijzigd:

Artikel 139a komt te luiden:

Artikel 139a. Aanwijzing van kabinets(in)formateur(s)

1. In de eerste vergadering na haar verkiezing formuleert de Kamer ten behoeve van de kabinetsformatie een informatieopdracht onderscheidenlijk formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.

2. Indien een informatieopdracht wordt afgerond, formuleert de Kamer binnen een week na de dag van afronding een formatieopdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer formateurs aan.

3. Indien de aangewezen informateurs of formateurs hun opdracht teruggeven, formuleert de Kamer binnen een week na de dag van teruggave een nieuwe opdracht, en wijst zij voor de uitvoering daarvan een of meer informateurs onderscheidenlijk formateurs aan.

4. Na een tussentijdse val van het kabinet kan de Kamer beraadslagen over de wenselijkheid of richting van een nieuwe kabinetsformatie. Het eerste tot en met het derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.

Toelichting

Artikel 153, eerste lid, bepaalt dat ieder lid een voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde kan indienen. De initiatiefnemers maken van dit recht gebruik om artikel 139a te wijzigen, zodat de Tweede Kamer een grotere invloed op de formatie krijgt en de formatie aan transparantie wint.

De initiatiefnemers zouden daartoe de volgende bepalingen in het Reglement van Orde willen opnemen. In de eerste vergadering van de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling na de verkiezingen, beraadslaagt de Kamer onder leiding van de fungerende Kamervoorzitter in het openbaar over de uitslag van de verkiezingen. Dit debat heeft tot doel te komen tot het formuleren van een (in)formatieopdracht en het aanwijzen van een (in)formateur of (in)formateurs. Na afronding van de opdracht

van een informateur beraadslaagt de Kamer binnen een week opnieuw over het opstellen van een formatieopdracht en het aanwijzen van een formateur. Indien een (in)formatiepoging mislukt en de (in)formateur zijn opdracht aan de Kamer teruggeeft, beraadslaagt de Kamer binnen een week opnieuw over een nieuwe opdracht en aanwijzing. Initiatiefnemers menen dat deze wijzigingen een stap in de richting van een opener en democratischer proces van de formatie vormen.

Het wijzigen van de manier waarop de kabinetsformatie in Nederland geschiedt, is de afgelopen 40 jaar bij herhaling onderwerp van debat geweest. In 1969 adviseerde de meerderheid van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en Kieswet (Commissie Cals–Donner) in de Grondwet een stemming over de kabinetsformateur op te nemen. De kandidaat die de volstreekte meerderheid van de stemmen zou behalen, zou automatisch worden belast met de vorming van het nieuwe kabinet. In 1970 dienden de kamerleden Van Thijn (PvdA), Goudsmit (D66) en Aarden (PPR) een initiatiefwetsvoorstel in met deze strekking. Dit wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer verworpen. Wel werd tijdens dit debat de motie-Kolfschoten aangenomen waarin de Kamer werd aangespoord «in een openbare beraadslaging te onderzoeken of een oordeel kan worden uitgesproken omtrent een door het Staatshoofd te benoemen kabinetsformateur». In 1971 is op basis van deze motie getracht tot een dergelijke voordracht te komen. Deze beraadslaging leverde vervolgens geen voordracht op, en werd bij navolgende verkiezingen niet meer herhaald.

Deze poging heeft echter wel tot een aantal structurele wijzigingen in het formatieproces geleid. Het feit dat toenmalig Koningin Juliana heeft gewacht op het te voeren debat voordat zij de gebruikelijke procedure startte, onderstreepte dat het primaat van de formatie in principe bij de Tweede Kamer ligt. Ook is het gebruik geworden dat de fungerende voorzitter van de Tweede Kamer de beoogde fractieleiders daags na Tweede Kamerverkiezingen vraagt of het wenselijk is om eerst een debat te houden in de Kamer, voordat de thans gebruikelijke procedure van start gaat middels consultaties door het Staatshoofd. Ook dit onderstreept dat het primaat bij de formatie sinds 1971 uitdrukkelijk bij de Kamer ligt.

Het nu voorliggende voorstel verschilt op fundamentele punten met de beoogde gang van zaken in 1971. Allereerst was de insteek van het debat naar aanleiding van de motie-Kolfschoten om meteen te komen tot de benoeming van een formateur. Gezien de parlementaire verhoudingen en de noodzaak om te komen tot coalitieregeringen, is het naar de mening van de indieners van onderhavig voorstel niet altijd realistisch om zo kort na de verkiezingen meteen in de laatste fase van een formatieproces aan te vangen. Daarom hebben de indieners er in dit voorstel nadrukkelijk voor gekozen om de Kamer ook de mogelijkheid te geven om eerst (een) informateur(s) te kunnen benoemen. Ook is de tijd die ligt tussen de verkiezingen en de eerste samenkomst van de Kamer sinds 2001 verkort van dertien naar acht dagen.¹ Het eerste debat kan bijvoorbeeld resulteren in de het aanwijzen van een (in)formateur vergezeld van een opdracht. Indien de Kamer besluit om een informateur aan te wijzen, dan kan – na afronding van zijn opdracht – de Kamer in een tweede openbaar debat ertoe besluiten een formateur aan te wijzen, en deze de opdracht te geven een door hem of haar te leiden kabinet te vormen. Indieners menen dat het onderhavige voorstel een spoedige en transparantere formatie kan bevorderen.

Sinds 1971 zijn er meer pleidooien gehouden voor een transparanter formatieproces, te weten door de staatscommissie Biesheuvel (1984) en de commissie De Koning (1993). Ook in de jaren daarna werd het (gebrek aan) debat over de formatie meerdere malen inzet van de discussie. Zo hekelde de fractievoorzitter van het CDA, de heer De Hoop Scheffer, het feit dat bij de formatie van Paars II drie weken na de verkiezingen de formatie wel in de media, maar niet in de Kamer besproken werd.²

¹ Kamerstukken II, 2000/01, 27 458.

² Kamerstukken II, 2000/01, 30 698, nr. 4, 2.

In 2006 stelde de Nationale Conventie in haar eindrapport voor dat de Tweede Kamer zo snel mogelijk na de verkiezingen in nieuwe samenstelling in het openbaar beraadslaagt over de uitslag van de verkiezingen. Een van de dilemma's die daarbij is opgeworpen, is de kwestie van de zogenaamde «formatieparadox».¹ In de acht dagen dat de Kamer na verkiezingen niet bijeenkomt, zou het formatieproces nodeloos stil komen te liggen, als gewacht zou moeten worden op het te voeren debat over de formatie. De vraag werd eveneens opgeworpen of in die acht dagen dan niet al veel in beslotenheid overlegd zou worden. De indieners wijzen erop dat besloten overleg nu eenmaal onontkoombaar is in ons stelsel van evenredige vertegenwoordiging, waarbij door overleg tot machtsvorming moet worden gekomen. Het onderhavig voorstel beoogt dan ook niet volledige transparantie, maar méér transparantie in het formatieproces. In de eerste acht dagen na de verkiezingen kan er aldus voor worden gekozen om vooroverleg te voeren of om het debat te laten voorbereiden met een inventarisatie van standpunten, die vervolgens in het eerste openbare debat worden geduid, uitgelegd en bevrraagd. Deze resultaten kunnen daarnaast tevens gebruikt worden, zoals voormalig premier Kok stelde, om een «krachtig politiek vervolg» aan het proces te geven.² Indieners wijzen erop dat bij zowel provinciale als gemeentelijke formatieprocessen er al veel ervaring is met het formeren van nieuwe coalities, waarbij het primaat respectievelijk bij de provinciale staten en de gemeenteraad ligt. Het dilemma van de formatieparadox blijkt in de praktijk geen probleem.

Op 1 april 2010 behandelde de Kamer het voorstel van de leden Van der Ham (D66) en Van Gent (GroenLinks) om het Reglement van Orde te wijzigen teneinde de Tweede Kamer te laten beraadslagen om tot een voordracht – vergezeld van een opdracht – aan de Koningin voor de benoeming van een formateur of informateur dan wel formateurs of informateurs te komen. Het resultaat van dit debat was de aanneming van een gewijzigd voorstel dat huidig Artikel 139a en 139b vormt en dat het debat na de verkiezingen als een mogelijkheid oppert, niet als een bindende afspraak. Bovendien werd afgesproken dat de fungerende voorzitter van de Kamer na de verkiezingen met de fractievoorzitters zal overleggen over de wenselijkheid en de eventuele procedure van het te voeren debat. De voorzitter heeft dienovereenkomstig gehandeld en ontving de beoogd fractievoorzitters daags na de verkiezingen. Uit dit overleg bleek dat er op dat moment geen behoefte was aan een debat.

Tijdens en na afloop van de kabinetsformatie na de verkiezingen van 9 juni 2010 kwam echter naar voren dat meerdere partijen de voorkeur zouden geven aan het herzien van de procedure, de positie en de politisering van het Staatshoofd en de verschillende (in)formateurs. Hierin hebben de indieners aanleiding gezien om onderhavig voorstel in te dienen.

Onderhavig voorstel beoogt om binnen het huidige constitutionele en wettelijke kader de democratische legitimatie van het formatieproces te vergroten door de Tweede Kamer de (in)formateur(s) aan te laten wijzen. De initiatiefnemers achten het goed mogelijk dat, anders dan in het voorstel Van der Ham/Van Gent, de Kamer zelf in staat is om een (in)formateurs aan te wijzen. Bovendien maakt de voorgestelde toevoeging een meer volledige publieke verantwoording door de betrokkenen bij de politieke besluitvorming in het kader van het formatieproces mogelijk. Tevens zal in een eerder stadium dan nu openlijk verantwoording dienen te worden afgelegd door betrokkenen. Daardoor wordt de gelegenheid voor verkeerde en verwarrende speculaties in de publiciteit beperkt. Dit alles dient een voorspoedig en transparant formatieproces.

¹ Ibidem, 3.

² Handelingen II, 2000/01, 9–584, 5 oktober 2000.

Schouw
Van der Ham