

De Eerste Kamer en de kabinetsformatie: afzijdig of betrokken?

1. Inleiding

In de Nederlandse staatsrechtelijke en staatkundige verhoudingen is de zittingsduur van een kabinet gekoppeld aan de zittingsduur van de Tweede Kamer, hoewel de Grondwet dat nergens voorschrijft. Op grond van de zogeheten convention van 1922 biedt een kabinet aan de vooravond van (periodieke of ontbindings-) verkiezingen voor de Tweede Kamer ontslag aan. Na de verkiezingen is het proces van kabinetsformatie sinds jaar en dag erop gericht een nieuw kabinet te vormen dat kan rekenen op voldoende steun van een meerderheid in de Tweede Kamer. Informateurs of formateurs voeren in opdracht van de Koning daartoe overleg met de fractievoorzitters en fracties uit de Tweede Kamer, teneinde overeenstemming te bereiken over een regeringscoalitie in de Tweede Kamer, over een regeerakkoord tussen de regeringsfracties uit de Tweede Kamer en over de samenstelling van het nieuwe kabinet dat kan rekenen op instemming van diezelfde fracties uit de Tweede Kamer.

De Eerste Kamer staat in dit politieke formatieproces doorgaans volledig buiten spel. Haar zittingsduur is niet relevant voor de zittingsduur van het kabinet. Haar samenstelling is op het eerste gezicht niet relevant voor de vorming van een meerderheidscoalitie waarop het kabinet steunt. Weliswaar is in de loop der jaren de praktijk gegroeid dat de voorzitter van de Eerste Kamer advies uitbrengt aan de Koning aan het begin en soms in het verdere verloop van de kabinetsformatie, maar de politieke betekenis van dat advies is beperkt. De voorzitter brengt een persoonlijk advies uit, geen advies namens de Eerste Kamer of Eerste-Kamerfracties. De fractievoorzitters uit de Eerste Kamer worden niet gehoord, noch in het overleg met informateur of formateur betrokken. De bijdrage van de Eerste Kamer aan de kabinetsformatie beperkt zich vooral tot het ter beschikking stellen van een vergaderzaal voor het overleg tussen (in)formateur en fractievoorzitters uit de Tweede Kamer.

Voor de leden van de Eerste Kamer is aldus in het algemeen nog niet eens een bijrol weggelegd in de gangbare Nederlandse formatiepraktijk. Deze afzijdigheid is in de loop van de staatkundige geschiedenis op verschillende wijze herhaaldelijk tijdens of na afloop van een kabinetsformatie ter discussie gesteld. De afgelopen kabinetsformatie van 2010 biedt een voorbeeld hiervan. Tijdens de vorming van het minderheidskabinet-Rutte richtte een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer een brief aan informateur Opstelten waarin zij de aandacht vestigden op de positie van de Eerste Kamer.¹ Ook door enkele fractievoorzitters uit de Tweede Kamer werd de positie van de Eerste Kamer aan de orde gesteld. Meer in het bijzonder vroegen betrokkenen aandacht voor de relatie tussen de opdracht aan informateur Opstelten, gericht op de vorming van een stabiel kabinet van CDA en VVD, dat met steun aan de PVV kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal, en het ontbreken van een meerderheid van VVD, PVV en CDA in de Eerste Kamer. Deze situatie zou ook na de verkiezingen voor de provinciale staten en de Eerste Kamer in 2011 kunnen voortduren.²

Informateur Tjeenk Willink zag in deze verzoeken aanleiding om de Eerste-Kamervoorzitter,

¹ Zie Handelingen I 2010-2011, 7 december 2010, p. 33.

² Vgl. Verslag informateur Tjeenk Willink 13 september 2010 en Verslag informateur Opstelten 7 oktober 2010.

Van der Linden, te raadplegen. Deze benadrukte in het gesprek met de informateur dat de verhouding tussen de beide Kamers zich in de loop van de geschiedenis zodanig heeft ontwikkeld dat het politieke primaat bij de direct gekozen Tweede Kamer berust, en de Eerste Kamer een ‘chambre de réflexion’ vormt die de toetsing van de kwaliteit van wetgeving als haar eerste taak ziet. Daarbij neemt de Eerste Kamer tevens in acht dat de Tweede Kamer in constitutioneel opzicht als zodanig en ten opzichte van de Eerste Kamer een eigen positie inneemt, onder meer door de wijze van samenstelling.³ Informateur Tjeenk Willink volstond met het raadplegen van de Eerste-Kamervoorzitter. Zijn opvolger informateur Opstelten onderschreef in zijn eindverslag hetgeen Tjeenk Willink in zijn verslag had opgenomen over de Eerste Kamer. Deze Kamer had, zo voegde Opstelten hieraan toe, niet gevraagd wijziging te brengen in de staatkundige verhoudingen en evenmin gevraagd als zodanig betrokken te worden in het proces van kabinetsformatie.⁴

Bij de presentatie van het kabinet-Rutte in de Eerste Kamer, ter gelegenheid van de Algemene politieke beschouwingen in december 2010, toonde het kamerlid Engels (D66) zich teleurgesteld over de gang van zaken bij de formatie. Ten onrechte hadden de informateurs zijns inziens de vraag naar een vruchtbare samenwerking met de Eerste Kamer slechts beantwoord met een verwijzing naar het advies van de Eerste-Kamervoorzitter. Immers deze vraag had betrekking op de werking van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en van de vertrouwensregel in de relatie tussen kabinet en Kamer. Niet de Kamervoorzitter, maar de Kamerfracties dienden volgens Engels een dergelijke afweging te maken met betrekking tot de vraag naar een vruchtbare samenwerking met de Kamer. Engels benadrukte daarbij dat de Eerste Kamer een politiek orgaan is. “In dat licht moet men zich realiseren dat als het wetgevingsprogramma hapert, ook de regeringsfunctie stagneert. En als de politieke verantwoordelijkheid⁵ in de Eerste Kamer door een meerderheid wordt geactiveerd, is het ontslag van een of meer ministers niet uitgesloten.”⁶ Ook het Eerste-Kamerlid Schuurman (ChristenUnie) betreurde het dat een gesprek met de fractievoorzitters uit de Eerste Kamer niet had plaatsgevonden. Zijns inziens had een gesprek met de informateur over de positie van een minderheidskabinet, waarvan de stabiliteit met vraagtekens omgeven was, in de rede gelegen.⁷

De gang van zaken bij de kabinetsformatie van 2010 roept de staatsrechtelijke vraag op of het onder omstandigheden in de rede ligt om de Eerste Kamer en in het bijzonder de Eerste-Kamerfracties te betrekken bij het proces van kabinetsvorming. Zijn aan de inrichting van het Nederlandse tweekamerstelsel en de bevoegdheidsverdeling tussen de Tweede en Eerste Kamer argumenten te ontleen om te pleiten voor een dergelijke betrokkenheid van de Eerste Kamer? Of is het wenselijk vast te houden aan het uitgangspunt dat de Eerste Kamer zich afzijdig houdt? Of dient de inrichting van het Nederlandse tweekamerstelsel in dit verband wellicht te worden aangepast?

Deze vragen worden in de navolgende bijdrage aan de orde gesteld. Maar eerst worden uit de

³ Verslag informateur Tjeenk Willink 13 september 2010, p. 4.

⁴ Eindverslag informateur Opstelten 7 oktober 2010, p. 2.

⁵ Bedoeld wordt waarschijnlijk de vertrouwensregel als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid.

⁶ Handelingen I 2010-2011, 7 december 2010, p. 33.

⁷ Handelingen I 2010-2011, 7 december 2010, p. 44.

staatkundige geschiedenis nog enige voorbeelden aangehaald, waaruit blijkt dat de Eerste Kamer doorgaans aan de zijlijn staat bij de vorming van kabinetten in Nederland.

2. De Eerste Kamer en de kabinetsformatie door de jaren heen

De afzijdige positie van de Eerste Kamer, en van de Eerste-Kamerfracties bij de formatie, is in het verleden bij herhaling aan de orde gesteld.

Al bij een van de eerste kabinetsformaties na de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917, namelijk de formatie van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck in 1922, werd de positie van de Eerste Kamer bij de formatie besproken. De voorzitter van de Tweede-Kamerfractie van de CHU, Schokking, zond het concept-regeerakkoord ter beoordeling aan de geestverwante Eerste-Kamerfractie. Deze wilde echter geen verantwoordelijkheid dragen voor het program. Schokking leidde hieruit af dat naar staatsrechtelijke opvatting alleen de Tweede-Kamerfractie de verantwoordelijkheid droeg ten opzichte van het regeerakkoord.⁸ In zijn proefschrift over de Eerste Kamer concludeert De Ruwe dat bij de presentatie van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck in 1922 het gevoel algemeen was, “dat de Eerste Kamer van constitutioneel standpunt gezien, niet in het overleg behoefde te worden betrokken, of zelfs niet behoorde te worden betrokken, omdat de richting van het regeringsbeleid wordt aangegeven door de Tweede Kamer, en de Eerste Kamer heeft te waken tegen miskenning van beginselen welke de grondslagen vormen van het staatsbestel en het volksleven”.⁹

Bij de kabinetsformatie van 1951 werd bij de presentatie van het tussentijds opgetreden tweede Kabinet-Drees nader ingegaan op de omstandigheid dat de Eerste-Kamerfracties niet waren geraadpleegd, terwijl de formatieopdrachten bij deze formatie gericht waren op de vorming van een kabinet dat geacht mag worden het vertrouwen te genieten van het parlement. Van belang hierbij was dat e formatieopdrachten bij de kabinetsformaties van 1946 en 1948 slechts melding hadden gemaakt van het vertrouwen van de Tweede Kamer. De vraag rees in de Eerste Kamer of het juist was dat de opdrachten eenzijdig geïnterpreteerd werden, in die zin dat met het parlement bedoeld was een deel van het parlement.¹⁰ Minister-president Drees verklaarde dat het de steeds gevolgde praktijk was dat er in het bijzonder politieke overeenstemming moest zijn met de direct gekozen tak van de volksvertegenwoordiging. Het betrof hier geen staatsrechtelijk voorschrift, maar een conventie die voortgevloeid was uit de groei van de parlementaire instellingen. Uit de omschrijving van de formatieopdrachten volgde niet dat het raadplegen van de fracties van de Eerste Kamer nodig zou zijn. Volgens de premier lag het voor de hand dat de leiders van de Tweede-Kamerfracties desgewenst de gelegenheid hadden ook contact op te nemen met leden van de Eerste Kamer. Over de wenselijkheid hiervan sprak de minister-president zich niet uit.¹¹

Het beeld dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties zich volledig afzijdig houden van het formatieproces, moet in het verlengde van deze opmerkingen van de minister-president,

⁸ G. Puchinger, *Colijn en het einde van de coalitie*, deel 1, Kampen 1969, p. 277-278; zie ook P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprograms*, Den Haag: SDU-uitgeverij 1988, p. 160 e.v.

⁹ J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, dissertatie Nijmegen, Nijmegen 1957, p. 31-32.

¹⁰ *Handelingen I 1950-1951*, p. 326.

¹¹ *Handelingen I 1950-1951*, p. 351.

gezien de naoorlogse formatiepraktijk, enigszins genuanceerd worden.

In de loop der jaren zijn Eerste-Kamerfracties, zij het veelal indirect, zo nu en dan op enigerlei wijze door Tweede-Kamerfracties betrokken bij het formatieproces. De beide Kamerfracties zouden bijvoorbeeld gezamenlijk kunnen beraadslagen over het formatieverloop en in het bijzonder over de programmatische voorstellen. Ten tijde van de formaties van de kabinetten-Drees in de periode 1948-1958 kwam het bij de PvdA daadwerkelijk voor dat de beide fracties gezamenlijk overleg hadden.¹² Een andere in de formatiepraktijk voorkomende mogelijkheid betrof de deelname van de voorzitter van de Eerste-Kamerfractie aan het formatie-overleg in de Tweede-Kamerfractie. Ook van deze mogelijkheid is zo nu en dan gebruik gemaakt in de loop der jaren. In het algemeen is de betrokkenheid van Eerste-Kamerfracties bij de kabinetsformatie sinds 1945 echter beperkt gebleven tot deze onderlinge contacten tussen geestverwante fracties in beide Kamers. Eerste-Kamerfracties hielden zich meestal echter afzijdig van het intensieve overleg in de Tweede-Kamerfracties over het opstellen van een regeerakkoord. Ook bij de afgelopen kabinetsformatie van 2010 werden de Eerste-Kamerfracties van CDA en VVD, voor zover bekend, niet in het overleg over het regeerakkoord betrokken. De afzijdigheid van Eerste-Kamerfracties van het formatieoverleg verklaart ook dat er geen misverstand over kan bestaan dat Eerste-Kamerfracties in de Nederlandse formatiepraktijk geen enkele politieke binding aangaan aan het regeerakkoord. Het regeerakkoord is een politieke overeenkomst tussen Tweede-Kamerfracties.

Dat de Eerste Kamer zich veelal afzijdig houdt van de kabinetsvorming, komt voorts in de Nederlandse staatkundige praktijk tot uitdrukking in de verschillende wijzen van presentatie van een nieuw gevormd kabinet in de Tweede Kamer en de Eerste Kamer. In de loop der jaren is namelijk de praktijk gegroeid dat kabinetten zich kort na hun optreden doorgaans beperken tot het afleggen van een regeringsverklaring in de Tweede Kamer, aanstonds gevolgd door beraadslagingen in die Kamer. In de parlementaire geschiedenis werd hiervan slechts een enkele keer afgeweken. Het tweede kabinet-Colijn legde in 1933 na zijn benoeming op verzoek van de Eerste-Kamervoorzitter in beide Kamers een regeringsverklaring af. De gedachtenwisseling over deze verklaring bleef echter beperkt tot de Tweede Kamer.¹³ Zo nu en dan is vanuit de Eerste Kamer wel geklaagd over het achterwege blijven van een onmiddellijke presentatie van het nieuwe kabinet aan beide Kamers.¹⁴ De praktijk is echter gebleken dat het kabinet zich doorgaans geruime tijd na zijn benoeming in de Eerste Kamer presenteert bij de jaarlijkse algemene politieke beschouwingen.

Uit het voorgaande blijkt dat de positie van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie bij herhaling in de parlementaire geschiedenis aan de orde is gesteld. Hoewel in de loop der jaren wel incidenteel stappen zijn gezet om Eerste-Kamerfracties te betrekken bij het formatieoverleg in Tweede-Kamerfracties, is in het algemeen een bestendige formatiepraktijk gegroeid waarin de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties zich afzijdig houden van het formatieproces.

¹² Bovend'Eert 1988, p. 162.

¹³ P.J. Oud, Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel 1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967, p. 327.

¹⁴ Bovend'Eert 1988, p. 163.

3. Staatsrechtelijke argumenten voor betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de kabinetsformatie

Artikel 51, eerste lid, GW bepaalt dat de Staten-Generaal uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer bestaan. Door in lid 1 de Tweede Kamer eerst te noemen heeft de grondwetgever de grotere betekenis van de Tweede Kamer in het Nederlandse tweekamerstelsel tot uitdrukking gebracht.¹⁵ Men spreekt in dit verband ook wel van het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer. Dat de Tweede Kamer een overwicht heeft in het Nederlandse tweekamerstelsel wordt meestal allereerst verklaard vanuit de onderscheiden wijzen van samenstelling van de Kamers. De Tweede Kamer wordt nu eenmaal anders dan de Eerste Kamer rechtstreeks gekozen door de kiesgerechtigde burgers. De Tweede Kamer heeft aldus een sterkere democratische legitimatie. Daarin ligt het belangrijkste argument om het primaat aan de Tweede Kamer toe te kennen. Van belang is voorts dat de Tweede Kamer bij de wetsprocedure meer bevoegdheden bezit, zoals het recht van amendement en het recht van initiatief (art. 84 en 82 GW). De traditionele parlementaire bevoegdheden op het terrein van de controle van het regeringsbeleid komen aan (de leden van) beide kamers toe. Men denke aan het interpellatie- en vragenrecht krachtens art. 68 GW en het budgetrecht (art. 105 GW). Maar in de uitoefening van deze bevoegdheden heeft de Tweede Kamer in de loop van de parlementaire geschiedenis een duidelijk overwicht verworven. Op het terrein van de controle van het regeringsbeleid geldt in de praktijk dat ministers veelal ermee volstaan het regeringsbeleid te verantwoorden in de Tweede Kamer. Beleidsnota's van de regering worden doorgaans niet aan de Eerste Kamer gericht. Hiervoor zagen we al dat de vorming van een nieuw kabinet in de Nederlandse staatkundige praktijk geschiedt na de Tweede-Kamerverkiezingen met inachtneming van de partijpolitieke verhoudingen in deze Kamer. Het verschil in inrichting en werkwijze van de beide Kamers sluit aan op deze gegroeide rolverdeling. De Tweede Kamer beraadslaagt intensief en frequent over regeringsbeleid en wetgeving. Haar leden zijn veelal full-time politici. De Eerste Kamer vergadert daarentegen een of enkele dagen per week. Zij beperkt zich hoofdzakelijk tot heroverweging van wetsvoorstellen. Het lidmaatschap van deze Kamer is veelal een nevenfunctie. Hoewel het staatsrechtelijke en politieke primaat van de Tweede Kamer onomstreden is¹⁶ kan op twee elementen gewezen worden die afbreuk doen aan deze rolverdeling in het Nederlandse tweekamerstelsel, en het beeld van politiek overwicht voor de Tweede Kamer vertroebelen.

Ten eerste is de bevoegdheidsverdeling bij de vaststelling van wetten van belang. Hiervoor zagen we dat alleen de Tweede Kamer recht van initiatief en recht van amendement heeft. In de wetgevingspraktijk is het initiëren van wetgeving vooral een aangelegenheid van de regering, maar de bevoegdheid wetsvoorstellen te wijzigen tekent het primaat van de Tweede Kamer in de wetsprocedure. De Grondwet schrijft voor dat de behandeling van wetsvoorstellen in de Tweede Kamer vooropstaat. Slechts wetsvoorstellen, die de Tweede Kamer aanneemt, worden ter behandeling voorgelegd aan de Eerste Kamer (art. 85 GW). De

¹⁵ Kamerstukken II 1976-1977, 14222, nr. 3, p. 9.

¹⁶ Vgl. P.P.T. Bovend'Eert, H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2010, 11^e druk, p. 29 e.v.; zie ook F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Groningen: Wolters Noordhoff 2000; Bert van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag: Sdu Uitgevers 1998, p. 445 e.v.

Eerste Kamer kan deze wetsvoorstellen vervolgens slechts aannemen of verwerpen. Daarmee kent de Grondwet impliciet de Eerste Kamer een absoluut vetorecht toe. De grondwettelijke regeling van de wetsprocedure is aldus eigenlijk niet goed te rijmen met het constitutionele uitgangspunt dat het primaat bij de Tweede Kamer ligt. Eerder ligt het in de rede dat bij een tegenstelling tussen de beide Kamers over de totstandkoming van wetgeving de Tweede Kamer het laatste woord heeft. In het Nederlandse tweekamerstelsel is dat echter niet het geval. De grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de beide Kamers in het kader van de wetsprocedure houdt het risico in dat het uitgangspunt van het primaat van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer wordt doorkruist. In de staatkundige praktijk wordt het primaat van de Tweede Kamer nochtans in stand gehouden, doordat de Eerste Kamer min of meer de vaste gedragslijn volgt dat zij zeer zelden wetsvoorstellen verwerpt. Ook al zijn de bezwaren tegen een wetsvoorstel bij een meerderheid in de Eerste Kamer nog zo zwaarwichtig en fundamenteel, uiteindelijk pleegt de Eerste Kamer veelal het hoofd in de schoot te leggen en het wetsvoorstel te aanvaarden. Soms wordt een uitweg uit de impasse over een wetsvoorstel gevonden door een ‘novelle’ te vragen aan de regering, teneinde gebreken in aanhangige wetgeving weg te nemen.

De positie van de Eerste Kamer is niet alleen in de wetsprocedure, gezien het primaat van de Tweede Kamer, omstreden. Ook de ongeschreven vertrouwensregel van het parlementaire stelsel waarborgt dit primaat onvoldoende.

Bij de algehele grondwetsherziening van 1983 werd de vertrouwensregel, zoals bekend, weliswaar – helaas – niet in de Grondwet vastgelegd, maar het bestaan ervan werd bij de behandeling van de herzieningsvoorstellen nadrukkelijk bevestigd. Blijkens de toelichtende stukken wordt als hoofdregel van het Nederlandse parlementaire stelsel gezien dat een minister of staatssecretaris, die niet langer geacht kan worden het vertrouwen van een parlementaire meerderheid te hebben, niet kan aanblijven.¹⁷ Tot op zekere hoogte functioneert de vertrouwensregel als sanctie op de ministeriële verantwoordelijkheid, maar daarnaast heeft zij een zelfstandige betekenis, in zoverre dat de Kamers ook los van de ministeriële verantwoordelijkheid het vertrouwen in een of meer ministers of staatssecretarissen kunnen opzeggen. In het Nederlandse parlementaire stelsel is daarbij sprake van een ‘negatieve vertrouwensregel’. Niet hoeft te blijken dat de minister of staatssecretaris het vertrouwen van een parlementaire meerderheid heeft. Daarentegen moet blijken dat hij dit niet langer heeft.¹⁸ De vertrouwensregel kan op allerlei manieren worden geëffectueerd – of: geactiveerd – worden. Te denken valt aan de motie van wantrouwen, de door de minister(s) onaanvaardbaar verklaarde motie, de verwerping van een vitaal wetsvoorstel of van de begroting.

De aldus vorm gegeven vertrouwensregel geldt niet alleen ten opzichte van de Tweede Kamer, maar ook ten aanzien van de Eerste Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1983 is aan dit aspect van de vertrouwensregel de nodige aandacht besteed. Vanuit de Kamers werd aanvankelijk van verschillende zijden getwijfeld aan de gelding van de vertrouwensregel in de verhouding tot de Eerste Kamer, maar de regering bleef in de loop van de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening vasthouden aan de gelding van deze ongeschreven

¹⁷ Kamerstukken II 1980-1981, 16035, nr. 11, p. 2.

¹⁸ Kamerstukken II 1980-1981, 16035, nr. 11, p. 2.

rechtsregel ten opzichte van beide Kamers. Geconcludeerd kan worden dat de uitkomst van het debat was dat de gelding van de regel in beide Kamers bevestigd werd.¹⁹ Bij de grondwetsherziening van 1983 is in het verlengde hiervan nadrukkelijk de vraag aan de orde gesteld of de vertrouwensregel in volle omvang geldt in de verhouding tussen regering en Eerste Kamer. Ter discussie stond de vraag of het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer de Eerste Kamer een plicht tot reserve oplegt in de werking van de vertrouwensregel.²⁰ Bij deze discussie stelden sommigen zich op het standpunt dat voor de Eerste Kamer een ongeschreven rechtsplicht bestond tot terughoudendheid in de activering van de vertrouwensregel, terwijl anderen de stelling verdedigden, dat deze terughoudendheid slechts beruiste op een staatkundige praktijk.²¹ Het grondwetsherzieningsdebat van 1983 heeft geen duidelijke uitkomst opgeleverd inzake het bestaan van een ongeschreven terughoudendheidsregel van de Eerste Kamer ter aanvulling op de vertrouwensregel. Voor zover men zo'n rechtsregel zou willen aannemen, rijst overigens de vraag welke concrete inhoud zo'n regel zou moeten hebben. Onduidelijk blijft immers in hoeverre en in welke gevallen de Eerste Kamer terughoudendheid dient te betrachten in de uitoefening van haar bevoegdheden. In concreto: wanneer is de verwerping van een wetsvoorstel, waarbij van regeringszijde de portefeuille- of kabinetskwestie gesteld is, geoorloofd of niet? Of wanneer is de aanneming van een motie van wantrouwen of de verwerping van een begroting aanvaardbaar, en wanneer niet? Hoe dikwijls mag de Eerste Kamer per jaar of per kabinetsperiode de vertrouwensregel activeren? Een terughoudendheidsnorm zonder nadere invulling heeft anders gezegd weinig of geen betekenis. Bedacht moet overigens worden dat zowel in de Eerste als in de Tweede Kamer het opzeggen van het vertrouwen in een of meer ministers zeer zelden voorkomt. De laatste keer dat de Tweede Kamer een kabinet middels een motie van wantrouwen tot het aanbieden van ontslag dwong, was in 1939 (motie-Dekkers gericht tegen het vijfde kabinet-Colijn). Ook in die zin betrachten beide Kamers in de praktijk grote terughoudendheid in het activeren van de vertrouwensregel. Het opzeggen van vertrouwen in bewindslieden, het onaanvaardbaar verklaren van moties of van de verwerping van wetsvoorstellen komt in beide Kamers sporadisch voor. Ook in die zin is de conclusie gerechtvaardigd dat de vertrouwensregel in volle omvang in beide Kamers geldt.²²

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer op tweeërlei wijze genuanceerd moet worden. Ten eerste brengt dat primaat rechtens niet met zich mee dat de Tweede Kamer bij de vaststelling van wetten het laatste woord heeft. De Eerste Kamer heeft dienaangaande een absoluut vetorecht, maar stelt zich in de praktijk terughoudend op. Niets weerhoudt haar echter gebruik te maken van dat vetorecht en wetsvoorstellen vaker dan thans gebruikelijk is te verwerpen. Ten tweede veronderstelt de werking van de vertrouwensregel dat een parlementaire meerderheid in de Eerste Kamer ministers tot ontslagaanvraag kan dwingen, hoewel zij het vertrouwen genieten van een meerderheid van de Tweede Kamer.

¹⁹ C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 194-198; De Vries 2000, p. 368 e.v.

²⁰ Kortmann 1987, p. 194 e.v.

²¹ Kortmann 1987, p. 195-196; De Vries 2000, p. 368 e.v.

²² De Vries 2000, p. 370.

Deze twee nuanceringen van het primaat van de Tweede Kamer kunnen, naar het voorkomt, onder omstandigheden van betekenis zijn voor het verloop van de kabinetsformatie. Hiervoor zagen we dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties zich in de praktijk doorgaans afzijdig houden van de vorming van een kabinet. Maar deze afzijdigheid is niet vanzelfsprekend en berust niet op een rechtsplicht. In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen moet de vorming van een nieuw kabinet in verband worden gebracht met de werking van de vertrouwensregel. Het kabinet moet steunen op een meerderheid in het parlement. Zoals gezegd geldt de vertrouwensregel ten aanzien van beide Kamers. In dat opzicht dient bij de vorming van een nieuw kabinet de vraag beantwoord te worden of het te vormen kabinet kan rekenen op de steun van een parlementaire meerderheid in beide Kamers. In de praktijk betekent het verwerven van voldoende steun in de Tweede Kamer meestal dat mag worden aangenomen dat in de Eerste Kamer eveneens meerderheidssteun voorhanden is. In de staatkundige geschiedenis sinds de invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging konden kabinetten in de praktijk rekenen op meerderheidssteun in beide Kamers. Bij de afgelopen kabinetsformatie van 2010 was deze meerderheidssteun in de beide Kamers echter niet voorhanden. Dat een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer in een brief aan de informateur aandacht vroeg voor de positie van de Eerste Kamer, was tegen de achtergrond van de vorming van een minderheidskabinet met gedoogsteun van de PVV alleszins gerechtvaardigd. Dat de informateur Opstelten niet op het verzoek van de fractievoorzitters inging, berustte op een onjuiste inschatting van de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer. Politiek gezien was de handelwijze van informateur Opstelten natuurlijk goed te begrijpen. Hij wilde het formatieproces niet nog verder compliceren. Staatsrechtelijk miskende hij dat de positie van de Eerste Kamer in het Nederlandse tweekamerstelsel met zich mee kan brengen dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties op enigerlei wijze betrokken worden in het formatieproces. Voor het realiseren van zijn wetgevingsprogramma heeft het kabinet nu eenmaal ook de meerderheidssteun van de Eerste Kamer nodig. Verliezen de ministers het vertrouwen van de Eerste Kamer dan volgt hun ontslagaanvraag. In het verlengde van het voorgaande kan vastgesteld worden dat de kabinetsformatie onder omstandigheden erop gericht moet zijn om door overleg met de fracties in beide Kamers meerderheidssteun te verwerven. Het moge duidelijk zijn dat deze constatering een verdere complicatie van het formatieproces kan betekenen. De vorming van een nieuw kabinet is in de Nederlandse staatkundige verhoudingen door het bestaande veelpartijenstelsel zonder vaste meerderheids- en minderheidscoalities, een gecompliceerde aangelegenheid. De gang van zaken bij een formatie wordt nog gecompliceerder wanneer Eerste-Kamerfracties betrokken zouden worden bij het proces van kabinetsvorming. De vraag is in het verlengde hiervan aan de orde of deze omstandigheid een extra argument zou zijn om een aanpassing van het Nederlandse tweekamerstelsel te overwegen, waarbij het primaat van de Tweede Kamer daarin nadrukkelijker wordt gevestigd. In de slotparagraaf van deze bijdrage wordt hierop nader ingegaan.

4. Slot. Aanpassing van het tweekamerstelsel?

De afgelopen jaren is in en om het parlement bij herhaling aangedrongen op een hervorming van het Nederlandse tweekamerstelsel. Daarbij stond centraal dat de bestaande wetsprocedure in Nederland tekortkomingen vertoont. Met het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer is, zoals gezegd, moeilijk te rijmen dat de Eerste Kamer het laatste woord heeft. Het voert te ver de desbetreffende voorstellen hier in detail te bespreken.²³ De voorstellen gaan veelal in de richting van een herziening van de wetsprocedure, waarbij de Eerste Kamer een terugzandrecht verkrijgt en de Tweede Kamer het laatste woord heeft bij de behandeling van wetsvoorstellen. Op deze wijze is het primaat van de Tweede Kamer in de wetsprocedure beter gewaarborgd. Jit Peters heeft in dit verband enkele jaren geleden het voorstel gedaan om de Eerste Kamer amendementsrecht toe te kennen en de Tweede Kamer, analoog aan het Britse tweekamerstelsel, de bevoegdheid te geven de finale beslissing te nemen bij wetgeving.²⁴ Het voorstel van Peters is bijzonder aantrekkelijk. Het biedt de Eerste Kamer door toekenning van het amendementsrecht de gelegenheid in de wetsprocedure een meer betekenisvolle positie te vervullen, terwijl het primaat van de Tweede Kamer in de wetsprocedure veel beter gewaarborgd wordt, dan nu het geval is. De ervaring met buitenlandse tweekamerstelsels, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland leert, dat een conflictenregeling tussen de beide Kamers, waarbij de rechtstreeks gekozen Kamer uiteindelijk de doorslag geeft, de beste weg is om een passende rolverdeling tussen de Kamers te realiseren.²⁵ Aanpassing van het tweekamerstelsel is niet alleen nodig om tekortkomingen in de wetsprocedure als zodanig weg te nemen, maar heeft ook betekenis voor de kabinetsformatie. Terwijl in de bestaande verhoudingen de afzijdigheid van de Eerste Kamer in het formatieproces onder omstandigheden niet gerechtvaardigd is, zou een hervorming van het Nederlandse tweekamerstelsel, als in vorenbedoelde zin aangeven, buiten twijfel kunnen stellen dat de vorming van een kabinet bij uitsluiting gericht is op het verwerven van meerderheidssteun in de Tweede Kamer. Overigens dient bij deze hervorming van het tweekamerstelsel eveneens de vraag te worden betrokken of het voor de hand ligt vast te houden aan de werking van de vertrouwensregel ten aanzien van de Eerste Kamer. Vergelijkt men het Nederlandse tweekamerstelsel met andere tweekamerstelsels in het buitenland, dan is het vasthouden aan de vertrouwensregels van de Eerste Kamer allerminst vanzelfsprekend. Een bezinning op de werking van de vertrouwensregel in beide Kamers ligt, gelet op het primaat van de Tweede Kamer, zeker in de rede, als hervorming van het tweekamerstelsel wordt overwogen. Hervorming van het Nederlandse tweekamerstelsel is uiteraard een zaak van lange adem, zo de Eerste Kamer al bereid zal zijn mee te werken aan een dergelijke grondwetsherziening. In de tussentijd zit er niets anders op dan te accepteren dat het constitutionele uitgangspunt van het primaat van de Tweede Kamer zekere beperkingen kent en tekortkomingen vertoont. De bevoegdheden van de Eerste Kamer bij de wetsprocedure en de werking van de vertrouwensregel rechtvaardigen dat de Eerste Kamer en de Eerste-Kamerfracties onder omstandigheden betrokken zouden moeten worden bij het

²³ Vgl. Bovend'Eert en Kummeling 2010, p. 61 e.v.

²⁴ J.A. Peters, Het Tweekamerstelsel in Nederland: nut en doel, in J.Th.J. van den Berg e.a. (red.), Het Parlement, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 123 e.v.

²⁵ Vgl. E.T.C. Knippenberg, De Senaat; dissertatie Maastricht, Den Haag, Sdu Uitgevers 2002.

formatieproces. Bij de kabinetsformatie van 2010 werd deze mogelijkheid van betrokkenheid miskend.

Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert
Hoogleraar staatsrecht
Radboud Universiteit Nijmegen