



## Notitie

afzender **Griffier**

auteur L. Dragstra

datum 14 december 2010

betreft *Staatsrechtelijke positie Eerste Kamer (ambtelijke achtergrondnotitie)*

### Inleiding

Na de verkiezingen voor de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 9 juni 2010 hebben (nadat andere verkenningen geen resultaat hadden opgeleverd) onderhandelingen plaatsgevonden over de formatie van een parlementair minderheidskabinet van VVD en CDA dat moest gaan regeren met gedoogsteun van de PVV. Een dergelijk kabinet heeft strikt genomen geen meerderheid in de Tweede Kamer, maar heeft dat de facto door de structurele gedoogsteun van de PVV wel ( $31 + 21 + 24 = 76$  zetels). Er werd dan ook gesproken van een 'bijzonder minderheidskabinet' en zelfs de term 'bijzonder meerderheidskabinet' is gevallen.

Het nieuwe kabinet zou, zoals het was geformuleerd in de opdracht die de Koningin de informateur Opstelten had verstrekt, moeten kunnen rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal. De PVV bezet echter in de Eerste Kamer thans geen zetels; de volgende verkiezingen voor de Eerste Kamer vinden pas op 23 mei 2011 plaats, waarna de nieuwe Eerste Kamer op 7 juni 2011 aantreedt. Het genoemde minderheidskabinet kon dus niet rekenen op PVV-gedoogsteun in de Eerste Kamer en de andere twee partijen beschikken in de Senaat over slechts ( $21 + 14 =$ ) 35 zetels. De coalitie zou dus afhankelijk zijn geweest van steun - hetzij structurele gedoogsteun, hetzij ad hoc steun per (wets)voorstel - van andere fracties in de Senaat. Eerder in het formatieproces is onderhandeld over een 'Paars Plus' coalitie van VVD, PvdA, D66 en GroenLinks. Deze coalitie kan rekenen op ( $31 + 30 + 10 + 10 =$ ) 81 zetels in de Tweede Kamer, maar op slechts ( $14 + 14 + 2 + 4 =$ ) 34 zetels in de Eerste Kamer.

Het komt niet vaak voor dat een kabinet niet over een meerderheid beschikt in de Eerste Kamer.<sup>1</sup> Dit was voor het laatst het geval in 1939 met het vijfde kabinet-Colijn. Dat kabinet beschikte echter ook niet over een meerderheid in de Tweede Kamer en werd reeds bij zijn eerste aantreden aldaar ten val gebracht.<sup>2</sup> Eerder, namelijk in 1904, wist het kabinet-Kuyper wel een voorstel tot wijziging van de Hoger-onderwijswet door de Tweede Kamer te loodsen,

---

<sup>1</sup> Overigens beschikte het demissionaire kabinet van CDA en ChristenUnie noch over een meerderheid in de Tweede Kamer, noch over een meerderheid in de Eerste Kamer. Het kabinet beschikte namelijk over 26 zetels in de Tweede Kamer en 25 zetels in de Senaat.

<sup>2</sup> P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel I: 1840-1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 288. Het kabinet beschikte over 29 zetels (van de 100) in de Tweede Kamer en 16 zetels (van de 50) in de Eerste Kamer.



datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 2

maar strandde het op de Eerste Kamer, waar de liberalen in de meerderheid waren. De verwerping van het wetsvoorstel leidde tot een politieke ontbinding van de Eerste Kamer, de enige uit de parlementaire geschiedenis.<sup>3</sup>

In de aanloop naar het mogelijk aantreden van een kabinet dat niet kan rekenen op een vaste meerderheid in de Eerste Kamer, leek het raadzaam in kaart te brengen wat de bevoegdheden van de Eerste Kamer ten opzichte van een kabinet zijn. Daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de twee hoofdtaken van de Eerste Kamer: de taak van medewetgever en die van controleur van de regering. De opbouw van deze notitie is als volgt:

1. De Eerste Kamer als medewetgever
2. De Eerste Kamer als controleur van de regering: instemmingsrecht en parlementair behandelvoorbehoud
3. De Eerste Kamer als controleur van de regering: ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel
4. De vertrouwensregel en Hogerhuizen: een blik over de grens
5. De Eerste Kamer en de totstandkoming van een kabinet
6. Conclusies

## 1. De Eerste Kamer als medewetgever

Over de positie van de Eerste Kamer als medewetgever kunnen we tamelijk kort zijn: de Eerste Kamer beschikt over een vol vetorecht. De Grondwet beperkt de Eerste Kamer niet in haar mogelijkheden om wetsvoorstellen te verwerpen. Hoewel de Eerste Kamer een lijn heeft wetsvoorstellen te toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid<sup>4</sup>, staat geen geschreven of ongeschreven staatsrechtelijke regel in de weg aan een politiek-inhoudelijke toetsing van geheel andere snit. Anders gezegd, de Eerste Kamer kan een wetsvoorstel verwerpen op grond van iedere denkbare overweging.<sup>5</sup> In een brief aan de informateur d.d. 26 augustus 2010 heeft een aantal fractievoorzitters uit de Eerste Kamer het als volgt geformuleerd: "(het) staat wel vast dat de Eerste Kamer in het algemeen zonder enige terughoudendheid bevoegd is te oordelen over ingediende wetsvoorstellen en deze te verwerpen". Staatsrechtelijk is dit een juist uitgangspunt, wat er verder ook zij van de zwakkere democratische legitimatie van de getrapte Eerste Kamer in verhouding tot de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer.

Bij het voorgaande moet bedacht worden dat ook de Rijksbegroting bij de wet wordt vastgesteld (artikel 105, eerste lid, Grondwet). Begrotingswetten bevatten geen algemeen verbind-

<sup>3</sup> Vooraf stond vast dat de Eerste Kamer na de ontbinding en de daarop volgende verkiezingen een rechtse meerderheid zou krijgen. De ontbinding vond namelijk plaats na de verkiezingen voor de provinciale staten en in de staten van Zuid-Holland (die 10 van de 50 leden van de Eerste Kamer kozen) had rechts een meerderheid verworven. Zie D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 645.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld de Jaarberichten van de Eerste Kamer, laatstelijk Jaarbericht 2008-2009, p. 12. Vgl. ook de uitspraken van PvdA-fractievoorzitter Noten in Nova van 2 augustus 2010. Op de vraag of de Eerste Kamer van plan was alle wetsvoorstellen van de nieuwe coalitie (van VVD en CDA met PVV-gedoopte steun) te torpederen antwoordde hij in ontkennende zin: "Als daar iets voorkomt wat verstandig is, dan gaan we daar vóór stemmen."

<sup>5</sup> Zie ook P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, Het Nederlandse Parlement, Deventer: Kluwer 2004, p. 34.



dende voorschriften, maar moeten worden aangemerkt als parlementaire machtigingen aan bewindslieden tot het doen van uitgaven.<sup>6</sup> De wetgevingsprocedure is identiek aan de procedure die geldt bij 'gewone' wetsvoorstellen die de Eerste Kamer behandelt. Het staat de Eerste Kamer derhalve vrij een begrotingswetsvoorstel om iedere denkbare reden te verwerpen. Ook een verwerping op puur politieke gronden, in de regel om het gebrek aan vertrouwen in het zittende kabinet tot uitdrukking te brengen, is mogelijk. Verwerping van een begroting komt echter al decennia niet meer voor.

De laatste verwerping van een (algemene) begrotingswet vond plaats in 1919, toen de Tweede Kamer de begroting van Marine verwierp. In 1925 verwierp de Tweede Kamer om niet-politieke redenen nog een suppletoire (aanvullende) begrotingswet. De Eerste Kamer verwierp - voor zover kon worden nagegaan - voor het laatst een begroting (die van Oorlog) in februari 1907.<sup>7</sup> Het handboek *Het Nederlandse Parlement* meldt dat begrotingswetsvoorstellen tegenwoordig altijd worden aangenomen. Het komt daarbij wel voor dat Kamerleden en fracties tegen bepaalde onderdelen van een begroting stemmen om hun onvrede over het aan deze onderdelen gerelateerde beleid te ventileren.<sup>8</sup>

De Eerste Kamer doet begrotingswetsvoorstellen regelmatig af als hamerstukken. Ter illustratie: bij de behandeling van de Rijksbegroting voor 2010 werden 26 van de 27 begrotingswetsvoorstellen zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.<sup>9</sup> Alleen de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken werd betrokken bij een plenair debat - te weten de Algemene Europese Beschouwingen - en vervolgens zonder stemming aangenomen. Deze wijze van afdoening - de zogenaamde 'administratieve afhandeling' - werd voor het eerst gehanteerd in het parlementaire jaar 1971/72.<sup>10</sup> Hoofdelijke stemming over begrotingswetsvoorstellen komt zelden voor. De literatuur noemt enige gevallen uit de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw, die vaak samenhangen met het opzeggen van vertrouwen.<sup>11</sup> De praktijk rondom het afdoen van begrotingswetsvoorstellen doet uiteraard niet af aan de mogelijkheid van de Kamer en haar commissies om een begrotingswetsvoorstel op de 'normale' wijze te behandelen, te weten met een schriftelijke voorbereiding, een plenaire behandeling en een stemming. Kiest de Kamer voor administratieve afhandeling, dan kan zij overigens op een later tijdstip nog een beleidsdebat houden over een met het wetsvoorstel samenhangend onderwerp. Bij een hamerstuk bestaat verder altijd de mogelijkheid aantekening te verlangen.<sup>12</sup>

Indien een begrotingswetsvoorstel niet vóór 1 januari van het begrotingsjaar in werking is getreden, kan de verantwoordelijke minister in het belang van het Rijk voor het aangaan van verplichtingen beschikken over ten hoogste vier twaalfde gedeeltes van de bedragen die bij de overeenkomstige begrotingsartikelen van het voorafgaande jaar zijn toegestaan en voor

<sup>6</sup> De machtiging houdt overigens geen verplichting in tot het daadwerkelijk besteden van het geld. Minder uitgeven is altijd geoorloofd, bij grotere uitgaven dient de begroting gewijzigd te worden.

<sup>7</sup> P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel I: 1840-1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 196. De bewering in NRC Handelsblad 23 augustus 2010 dat de Eerste Kamer nog nooit een begrotingswetsvoorstel heeft afgestemd, is dus onjuist.

<sup>8</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 274-275.

<sup>9</sup> *Handelingen I 2009/10*, nr. 16, p. 641-642.

<sup>10</sup> F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 277.

<sup>11</sup> F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 280-281.

<sup>12</sup> Artikel 112 Reglement van Orde. Ook van deze mogelijkheid wordt weinig gebruikt gemaakt.



het verrichten van uitgaven beschikken over de bedragen die in het voorstel van de wet tot vaststelling van de begroting daarvoor zijn geraamd. In overleg met de minister van Financiën kan de minister eventueel over een hoger bedrag beschikken voor het aangaan van verplichtingen. De minister van Financiën doet daarvan mededeling aan de Staten-Generaal en aan de Algemene Rekenkamer. Dit alles is geregeld in artikel 23 Comptabiliteitswet, een artikel dat is ingevoerd omdat het zelden lukt de begrotingswetten vóór 1 januari in het Staatsblad te krijgen. Vertraagt de Eerste Kamer de behandeling van het wetsvoorstel dus, dan betekent dit niet dat geen uitgaven meer gedaan kunnen worden. Wordt een begrotingswetsvoorstel verworpen, dan moet worden aangenomen dat artikel 23 Comptabiliteitswet geen toepassing (meer) kan vinden. Het parlement heeft dan immers definitief geen machtiging voor het aangaan van verplichtingen en het doen van uitgaven afgegeven.

## **2. De Eerste Kamer als controleur van de regering: instemmingsrecht en parlementair behandelvoorbehoud**

Tot de controlebevoegdheden van de Eerste Kamer behoort onder meer het uitoefenen van het zogenaamde instemmingsrecht op JBZ-terrein, dat na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon overigens aanzienlijk is ingeperkt. Op grond van artikel 3 van de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon heeft een minister de instemming van beide Kamers nodig voordat hij kan meewerken aan de vaststelling van een besluit gebaseerd op de artikelen 77 lid 3 (vaststellen bepalingen over paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen e.d.), 87 lid 3 (maatregelen over operationele samenwerking tussen politie, douane en andere wetshandhavingdiensten) en artikel 89 (voorwaarden voor optreden van politieke autoriteiten op het grondgebied van een andere lidstaat) van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Ook op het terrein van het grensoverschrijdende familierecht blijft vooralsnog een instemmingsrecht van de beide Kamers gelden (artikel 81 lid 3 Werkingsverdrag). Voor de uitoefening van het instemmingsrecht geldt hetzelfde als voor de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid: de Eerste Kamer heeft een vol vetorecht.<sup>13</sup>

Het andere controle-instrument dat de Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon heeft gebracht is het zogenaamde parlementair behandelvoorbehoud. Artikel 4 van de goedkeuringswet bepaalt dat elk van de beide Kamers binnen twee maanden nadat zij een voorstel voor een wetgevingshandeling heeft ontvangen, kan besluiten dat zij het voorstel van zodanig politiek belang acht dat zij over de behandeling daarvan op bijzondere wijze wenst te worden geïnformeerd. De regering dient vervolgens in de Raad een voorbehoud te maken, waarna overleg plaatsvindt en afspraken worden gemaakt over onder meer de informatieverstrekking. Ook hier geldt dat de Eerste Kamer het instrument kan inzetten wanneer zij maar wil. Een eenvoudige meerderheid is daarvoor voldoende. Anders dan bij het instemmings-

---

<sup>13</sup> Overigens kan een minister ook als dit vetorecht wordt uitgeoefend medewerking verlenen aan de totstandkoming van een Europees besluit. Minister Hirsch Ballin van Justitie ging bijvoorbeeld in 2009 driemaal akkoord met de vaststelling van een besluit terwijl de Eerste Kamer geen instemming had verleend. Voor de geldigheid van het besluit naar Europees recht is het ontbreken van op grond van een Nederlandse wet vereiste instemming irrelevant. Naar nationaal staatsrecht heeft de minister uiteraard wel een probleem.



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 5

recht kan de Eerste Kamer overigens geen voorstellen blokkeren met het parlementair behandelvoorbehoud.<sup>14</sup>

### **3. De Eerste Kamer als controleur van de regering: ministeriële verantwoordelijkheid en vertrouwensregel**

Het controleren van de activiteiten van een minderheidskabinet of van een meerderheidskabinet dat geen meerderheid in de Eerste Kamer heeft, verschilt staatsrechtelijk gezien niet van de controle van de activiteiten van een meerderheidskabinet. De Eerste Kamer en haar leden kunnen ten volle een beroep doen op de ministeriële verantwoordelijkheid (artikelen 42, tweede lid, 44, eerste lid en 46, tweede lid Grondwet) en de ministeriële inlichtingsplicht (artikel 68 Grondwet), die verder is uitgewerkt in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer (artikel 139 - interpellatie; artikel 140 - schriftelijke vragen). De ministers en staatssecretarissen van een minderheidskabinet zijn verplicht de Kamer de door een of meer leden verlangde inlichtingen te verstrekken, tenzij het belang van de staat zich daartegen verzet.

Een belangrijke vraag is echter wat de Eerste Kamer ten opzichte van het kabinet kan doen met de zogenaamde vertrouwensregel. De vertrouwensregel is een regel van ongeschreven staatsrecht die inhoudt dat een minister, een staatssecretaris of een geheel kabinet verplicht is ontslag aan de Koning aan te bieden indien de Kamer in meerderheid heeft aangegeven geen vertrouwen meer in hem te hebben, een en ander behoudens de mogelijkheid de Kamer te ontbinden.<sup>15</sup> Onomstreden is dat met 'de Kamer' in elk geval de Tweede Kamer bedoeld is. Die kan met eenvoudige meerderheid het vertrouwen in een individuele bewindspersoon of een geheel kabinet opzeggen. Maar geldt de vertrouwensregel ook in de relatie kabinet-Eerste Kamer? En zo ja, geldt de regel dan onverkort?

Deze vraag naar de gelding en reikwijdte van de vertrouwensregel in de verhouding van kabinet en Eerste Kamer speelt natuurlijk ook wanneer het land wordt geregeerd door een meerderheidskabinet, maar zal dan minder actueel zijn. Het is in die situatie immers niet waarschijnlijk dat de structurele meerderheid waarop het kabinet ook in de Senaat steunt, snel het vertrouwen op zal zeggen. Dat ligt mogelijk anders bij een minderheidskabinet. Daar is een conflict tussen kabinet en Eerste Kamer veel eerder denkbaar. Als het conflict dusdanig hoog oploopt dat de Eerste Kamer het vertrouwen in het kabinet of een of meerdere bewindslieden opzegt, is het de vraag wat de rechtsgevolgen van die actie zijn. Daarom nu enkele opmerkingen over de vertrouwensregel in het algemeen en de gelding daarvan met betrekking tot de Eerste Kamer in het bijzonder.

#### **3.1 Vertrouwensregel: algemene opmerkingen**

De vertrouwensregel en daarmee het parlementaire stelsel werden in de periode 1866-1868 gevestigd in een tweetal conflicten tussen regering en Tweede Kamer.<sup>16</sup> Sindsdien is onom-

<sup>14</sup> Zie ook p. 4 van de notitie *Uitwerking procedure parlementair behandelvoorbehoud Eerste Kamer* van 4 maart 2010, welke op 16 maart 2010 in het College van Senioren is besproken.

<sup>15</sup> Zie C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 302.

<sup>16</sup> De conflicten betroffen de 'kwestie-Mijer' en de 'Luxemburgse kwestie', waarover meer in D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer



datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 6

streden dat de Tweede Kamer een bewindspersoon of kabinet naar huis kan sturen bij gebrek aan vertrouwen. Hierbij geldt dat het vertrouwen geacht wordt aanwezig te zijn, tenzij het tegendeel blijkt. De vertrouwensregel is altijd een regel van ongeschreven staatsrecht gebleven. Bij de Grondwetsherziening van 1983 was de regering huiverig voor opname ervan in de Grondwet. Zij meende dat bij vastlegging van de vertrouwensregel in de Grondwet ook de wijzen genoemd zouden moeten worden waarop het vertrouwen kan worden opgezegd. Dat zou weer afbreuk doen aan de souplesse die nodig is in de verhouding tussen regering en parlement. Bovendien zou de vertrouwensregel al voldoende zijn verankerd in het staatsrechtelijk bewustzijn.<sup>17</sup>

Het opzeggen van vertrouwen kan op diverse wijzen en in diverse gevallen. Kortmann noemt als uitingen van gebrek aan vertrouwen onder meer het verwerpen van een begroting, het aannemen van een voor de regering onaanvaardbaar amendement, het verwerpen van een wetsvoorstel of het aannemen van een motie.<sup>18</sup> Uiteraard kan niet iedere verwerping van een wetsvoorstel of iedere aanneming van een onaanvaardbaar amendement of motie als een uiting van wantrouwen worden gezien. In eerste instantie dienen de bewindspersonen zelf in te schatten of een bepaalde Kameruitspraak of handeling als een wantrouwensvotum moet worden gezien. Zien zij een dergelijke actie niet als zodanig en blijven zij dus zitten, dan kan de Kamer altijd met een duidelijker uitspraak of handeling reageren om de bewindslieden alsnog tot ontslaaanbieding te dwingen.

Bij de genoemde mogelijke wijzen van opzeggen van vertrouwen moet men ook nog het volgende bedenken. Het opzeggen van vertrouwen door het verwerpen van een begroting is een paardenmiddel dat zoals eerder besproken door de Tweede Kamer voor het laatst in 1919 is ingezet.<sup>19</sup> Indien de Tweede Kamer een amendement aanneemt dat de regering onaanvaardbaar heeft verklaard, kan dit ook met zich meebrengen dat de regering het voorstel intrekt.<sup>20</sup> De verwerping van een wetsvoorstel waaraan de regering haar lot heeft verbonden hoeft ook niet per se als een uiting van gebrek aan vertrouwen te worden gezien. De Kamers kunnen immers ook een wetsvoorstel verwerpen omdat zij het simpelweg onder de maat vinden.

In dit verband kan nog worden verwezen naar de verwerping van wetsvoorstellen tot herziening van de Grondwet in de Eerste Kamer in 1999 en 2005.<sup>21</sup> Deze voorstellen behaalden

---

2006, p. 147-149. Overigens begon de aanloop naar het parlementaire stelsel al eerder, bijvoorbeeld met de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in 1848.

<sup>17</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 340-341. Zie voor stevige kritiek op de opstelling van de regering C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer: Kluwer 1983, p. 162-163. Kortmann stelt dat men de Grondwetsherziening wel achterwege had kunnen laten als het staatsrechtelijk bewustzijn doorslaggevend is: dan kan men gewoon de oude Grondwet handhaven onder verwijzing naar dat bewustzijn.

<sup>18</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 306.

<sup>19</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 342; D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, Van der Pot. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 635. Het opzeggen van vertrouwen door de Eerste Kamer door het verwerpen van een begrotingswetsvoorstel kwam in de negentiende eeuw nog wel voor. Zo trad minister Uhlenbeck af nadat de Eerste Kamer op 29 december 1862 met overweldigende meerderheid de begroting van het Ministerie van Koloniën had verworpen. Zie P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel I: 1840-1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 71. Zie verder paragraaf 3.4 van deze notitie.

<sup>20</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 342.

<sup>21</sup> De zogenaamde 'Nacht van Wiegel' en 'Nacht van Van Thijn'. Zie Kamerstukken 26 156 en 28 509.



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 7

niet de vereiste 2/3 meerderheid en werden daarom verworpen. Dit leidde in 1999 tot ontslagaanbieding door het kabinet en in 2005 tot het aftreden van minister De Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing. Complicerende factor was dat op zichzelf een meerderheid vóór de voorstellen had gestemd en dat dus een meerderheid geen gebrek aan vertrouwen kan hebben uitgesproken.<sup>22</sup> Het is dus nog maar de vraag of de vertrouwensregel in deze casus echt een rol speelde.

Ten slotte geldt voor moties dat zij niet altijd even gemakkelijk te interpreteren zijn. Zo keurde de Tweede Kamer in 2006 bij motie de handelwijze van de demissionaire Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie af.<sup>23</sup> Op het eerste gezicht was hier, mede gelet op uitlatingen van de initiatiefnemers achter de motie, duidelijk sprake van het opzeggen van vertrouwen. Niettemin trad de minister niet af. De Tweede Kamer accepteerde uiteindelijk de oplossing waarbij zij bleef zitten, maar een belangrijk deel van haar beleidsterrein kwijt raakte aan de minister van Justitie.<sup>24</sup> Soms kan dus pas achteraf worden vastgesteld wat precies met een motie bedoeld is, waarbij men zelfs kan volhouden dat achteraf - bijvoorbeeld op basis van voortschrijdend inzicht - een nieuwe bedoeling kan worden geconstrueerd. Het gemakkelijkst ligt de zaak wanneer een motie simpelweg stelt 'de Kamer zegt het vertrouwen in de minister op'. Dergelijke moties komen in de Tweede Kamer regelmatig voor, maar behalen vrijwel nooit een meerderheid.<sup>25</sup>

Complex is de situatie dat een coalitiefractie het vertrouwen in de regering en daarmee in de verwante bewindspersonen opzegt. Deze situatie deed zich bijvoorbeeld in 1951 voor, toen de Tweede Kamerfractie van de VVD een motie indiende gericht tegen het Nieuw Guineabeleid van de 'eigen' minister Stikker. De motie werd verworpen, maar het gebrek aan vertrouwen van de geestverwante Tweede Kamerleden vormde voor de minister niettemin aanleiding om af te treden. In juni 2006 deed zich een soortgelijke situatie voor, toen de fractie van D66 in de Tweede Kamer haar steun aan het kabinet introk. De D66-ministers Pechtold en Brinkhorst traden daarop af.<sup>26</sup> Staatsrechtelijk gezien bestond er voor de genoemde bewindslieden geen enkele verplichting om af te treden. Een meerderheid van de Kamer steunde hen immers nog steeds en naar geldend staatsrecht kan niet worden aangenomen dat een minderheid in de Kamer een minister tot aftreden kan verplichten.<sup>27</sup> Toch was het vertrek van de bewindslieden onvermijdelijk. Blijven zitten had geleid tot een onmogelijke relatie tussen fractie en ministers.

<sup>22</sup> De stemverhoudingen waren respectievelijk 49 tegen 26 stemmen en 42 tegen 31 stemmen.

<sup>23</sup> Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1113.

<sup>24</sup> Zie o.a. A.D. Belinfante & J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2009, p. 119-120; C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 305.

<sup>25</sup> Zie bijvoorbeeld de op 16 februari van dit jaar ingediende motie-Halsema c.s (Kamerstukken II 2009/10, 31 487, nr. 20) waarin het vertrouwen in de minister-president wordt opgezegd vanwege het onvolledig informeren van het parlement over de inval in Irak. Ook de fractie van de PVV is scheutig met expliciete moties van wantrouwen. De motie-De Roon (Kamerstukken II 2009/10, 32 143, nr. 3), ingediend in het debat over de gevluchte mensenhandelaar Saban B., was ultrakort: De Kamer, gehoord de beraadslaging, zegt het vertrouwen in de minister van Justitie op, en gaat over tot de orde van de dag. In de al even korte motie-Wilders (Kamerstukken II 2009/10, 32 123, nr. 11) werd het vertrouwen in het kabinet opgezegd. Geen van de moties behaalde een meerderheid.

<sup>26</sup> Zie voor deze en andere voorbeelden o.a. C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 306-307.

<sup>27</sup> Zo ook P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 350-351.



Er is geen limitatieve opsomming te geven van de redenen voor het opzeggen van vertrouwen. Het kan gaan om afkeuring van beleid, afstraffing van politiek-bestuurlijke fouten, persoonlijke affaires van bewindslieden, partijpolitieke overwegingen enzovoort.<sup>28</sup> Met andere woorden: de vertrouwensregel kan op elk moment geactiveerd worden en de Kamer kan om elke willekeurige reden besluiten het vertrouwen in een minister, staatssecretaris of kabinet op te zeggen. Er is dus sprake van een verstrekkende bevoegdheid, een vol sanctierecht. Dat maakt de vraag of ook de Eerste Kamer deze bevoegdheid heeft des te relevanter, zeker wanneer een minderheidskabinet aantreedt of wanneer een meerderheidskabinet in de Senaat in de minderheid is. Daarover nu een korte beschouwing. Daarvoor is te meer reden nu de fractievoorzitters in hun eerder genoemde brief hebben opgemerkt dat "over de aard en omvang van de staatsrechtelijke bevoegdheden van de Eerste Kamer op het punt van de parlementaire en politieke relatie met een kabinet, dat wil zeggen over de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid en de toepasselijkheid van de vertrouwensregel discussie mogelijk is".

### 3.2 Vertrouwensregel en Eerste Kamer: de Grondwetsherziening 1983

Hoewel zoals reeds vermeld de vertrouwensregel bij de herziening van 1983 niet in de Grondwet werd vastgelegd, is tijdens de parlementaire behandeling van de wijzigingsvoorstellen wel regelmatig van gedachten gewisseld over de toepasselijkheid van deze regel in de relatie regering-Eerste Kamer. Van volstrekte eensgezindheid bij regering en parlamentsfracties was daarbij geen sprake. Het bekende handboek van Van der Pot spreekt van 'tegengestrijdige beschouwingen'.<sup>29</sup> Sommige fracties meenden dat de vertrouwensregel wel gelding had, andere van niet. Weer andere fracties gingen uit van gelding, maar dan in beperkte mate. Uit het commentaar van Kortmann over de herziening van 1983 kan niettemin worden afgeleid dat de regering steeds de toepasselijkheid van de vertrouwensregel met betrekking tot de Eerste Kamer heeft verdedigd.<sup>30</sup> Zo stelde zij bijvoorbeeld tijdens de schriftelijke behandeling in de Tweede Kamer:

"De vraag of ten opzichte van de Eerste Kamer de vertrouwensregel geldt, kan dus in principe met ja worden beantwoord, maar dit ja heeft in de praktijk slechts beperkte betekenis".

Kortmann merkt terecht op dat niet duidelijk is waaruit die beperkte betekenis dan voortvloeit: is dit een politieke gewoonte of een staatsrechtelijke regel? Tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer stelde de regeringscommissaris dat de vertrouwensregel weliswaar ook gelding heeft voor de Eerste Kamer, maar naast een andere ongeschreven staatsrechtelijke regel, te weten die van het primaat van de Tweede Kamer. Daaruit zou voor de Eerste Kamer een plicht tot het maken van pas op de plaats voortvloeien. Uit de beschouwingen van Kortmann blijkt dat dit betoog niet algemeen aanvaard werd door de deelnemende fracties.

Illustratief voor de verdeeldheid inzake het vraagstuk van de gelding en precieze omvang

<sup>28</sup> Vgl. A.K. Koekkoek, *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 277.

<sup>29</sup> D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 646, noot 43.

<sup>30</sup> Zie C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer: Kluwer 1983, p. 182-185. Zie tevens C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 307.





van de vertrouwensregel is het gegeven dat de VVD-fractie in de Tweede Kamer van mening was dat de vertrouwensregel geen gelding had in de relatie kabinet-Eerste Kamer, althans dat de Eerste Kamer geen heel kabinet naar huis kon sturen. De Eerste Kamerfractie van deze partij meende evenwel dat de vertrouwensregel wél gold. Andere fracties in de Eerste Kamer spraken van een nauwelijks of niet bestaande vertrouwensregel tussen kabinet en Eerste Kamer (D66) of van een de facto geen rol spelende, wel bestaande maar sluimerende regel (CDA). De conclusie van Kortmann dat 'bepaald geen communis opinio omtrent de gelding van de vertrouwensregel ten aanzien van de Eerste Kamer bestond, noch omtrent de grond waarop daaraan grenzen zouden zijn gesteld'<sup>31</sup> is zeer treffend. Het is daarom vooral aan de Eerste Kamer zelf om haar vertrouwensrelatie met het (nieuwe) kabinet vorm te geven en een - liefst eenduidig - standpunt in te nemen ten aanzien van de gelding en reikwijdte van de vertrouwensregel. Een blik op de in de bekende staatsrechtelijke handboeken ingenomen standpunten kan daarbij behulpzaam zijn. Daarover nu een enkele opmerking.

### 3.3 Vertrouwensregel en Eerste Kamer: de literatuur

In zijn eerder genoemde commentaar op de Grondwetsherziening 1983 sluit **Kortmann** zich bij de regering aan met zijn oordeel dat de vertrouwensregel geldt in de relatie kabinet-Eerste Kamer, maar dat de Eerste Kamer *op grond van ongeschreven recht* (curs. auteur) deze regel slechts met grote terughoudendheid mag toepassen.<sup>32</sup> Zijns inziens vloeit de gelding van de regel onder meer voort uit het feit dat bij afwezigheid van de vertrouwensregel de regering over te weinig drukmiddelen jegens de Eerste Kamer zou beschikken om wetsvoorstellen of beleid aanvaard te krijgen.<sup>33</sup> De plicht tot terughoudendheid zou voortvloeien uit de afwezigheid van een conflictenregeling tussen Tweede en Eerste Kamer in het Nederlandse staatsrecht, wat een van beide Kamers tot terughoudendheid zou nopen. Gezien haar andere wijze van verkiezen en het feit dat zij niet betrokken is bij de kabinetsformatie zou dat volgens Kortmann de Eerste Kamer moeten zijn. Zijn inziens heeft de Eerste Kamer grotere speelruimte wanneer het een conflict met een enkele minister betreft en dient de terughoudendheid groter te zijn wanneer het gaat om het vertrouwen in het gehele kabinet. Opvallend is dat Kortmann in zijn later verschenen *Constitutioneel recht* meer speelruimte voor de Eerste Kamer lijkt te zien. Nadat hij de - zijns inziens door 'politiek links' geformuleerde - norm dat de vertrouwensregel niet geldt tussen de Eerste Kamer en een minister of kabinet heeft verworpen<sup>34</sup>, stelt hij dat over de gelding van deze regel niettemin in de doctrine en de politiek geen eenstemmigheid bestaat. Vervolgens stelt hij dat de vertrouwensregel inderdaad geldt met betrekking tot de Eerste Kamer, waarbij hij niet langer volhoudt dat de Eerste Kamer naar ongeschreven staatsrecht tot terughoudendheid gehouden zou zijn. Hij constateert nog slechts dat de Eerste Kamer zich in de praktijk doorgaans terughoudend

<sup>31</sup> C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer: Kluwer 1983, p. 184.

<sup>32</sup> C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherziening 1983*, Deventer: Kluwer 1983, p. 184.

<sup>33</sup> Kortmann doelt op wat wel het stellen van de vertrouwenskwestie of het dreigen met een ministerscrisis wordt genoemd: als de Eerste Kamer het voorstel of het beleid niet aanvaardt, treedt een minister of kabinet af. Nog afgezien van de vraag of zo'n dreigement niet evenveel effect zou hebben als er geen vertrouwensregel zou gelden, kan men zich afvragen of de vertrouwensregel ooit bedoeld was als drukmiddel van de regering! Zie ook F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 371.

<sup>34</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 158.



opstelt.<sup>35</sup>

Verderop in zijn handboek brengt hij overigens nog een nuancering aan met betrekking tot de werking van de vertrouwensregel. Kortmann stelt namelijk dat het recht van de regering de Kamers te ontbinden (artikel 64 Grondwet) tegenover de Eerste Kamer tamelijk zinloos is: omdat de provinciale staten, zijnde het kiezerscorps voor de Eerste Kamer, niet ontbonden worden<sup>36</sup>, is de kans groot dat de Eerste Kamer na een ontbinding wegens een politiek conflict in dezelfde samenstelling terugkeert (met wellicht lichte personele wijzigingen). Bij volledige gelding van de vertrouwensregel zou de Eerste Kamer dus wel de regering kunnen slaan door het opzeggen van vertrouwen, maar de regering zou niet terug kunnen slaan door de Eerste Kamer te ontbinden en de zaak aan de kiezers voor te leggen. Bij de Tweede Kamer is dat uiteraard anders en juist bij een minderheidskabinet zou een zogenaamde 'conflictontbinding' - het voor het electoraat uitvechten van een conflict tussen regering en Kamer - zin kunnen hebben. Kortmann concludeert dat het ontbindingsrecht jegens de Eerste Kamer van gering gewicht is en stelt op grond daarvan dat dit wellicht het sterkste argument is om aan te nemen dat de vertrouwensregel met betrekking tot de Eerste Kamer anders moet functioneren dan in relatie tot de Tweede Kamer.<sup>37</sup>

Opvallend in het *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* van **Van der Pot** is dat een wisseling van auteurs ook tot een wijziging van standpunt heeft geleid. In de veertiende druk uit 2001, waarvoor de Amsterdamse auteurs Prakke, De Reede en Van Wissen verantwoordelijk waren, wordt het standpunt verdedigd dat een wantrouwensvotum niet in overeenstemming is met de positie van de Eerste Kamer. De auteurs erkennen dat ook de Eerste Kamer in het verleden wel eens een minister door verwerping van zijn begroting ten val heeft gebracht, maar zijn van mening dat daaruit niet de norm is ontstaan dat een minister zou *moeten* aftreden indien de Eerste Kamer het vertrouwen opzegt. Een motie van wantrouwen zou volgens hen niet in overeenstemming zijn met de bescheiden positie van de Eerste Kamer in het Nederlandse staatsbestel. Zo'n motie kan derhalve met instemming<sup>38</sup> van de Tweede Kamer door een minister of kabinet worden genegeerd.<sup>39</sup> De auteurs houden wel de mogelijkheid open dat een minister of kabinet gevolgen verbindt aan een niet aanvaardbare beslissing over bijvoorbeeld een wetsvoorstel. Dat zien zij echter als een andere kwestie dan een motie van wantrouwen.<sup>40</sup>

In 2006 is een nieuwe druk van het handboek verschenen. Ditmaal waren de Groningse hoogleraar Elzinga en de Rotterdamse hoogleraar De Lange hoofdverantwoordelijken voor de bewerking. Het thans ingenomen standpunt is dat de vertrouwensregel in beginsel ook voor

<sup>35</sup> C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 307-308. Daarbij tekent hij met zoveel woorden aan dat deze *praktijk* iets anders dan een *norm* is.

<sup>36</sup> Voorafgaand aan de Grondwetsherziening van 1922 verwierp de Eerste Kamer nog een wetsvoorstel dat bepaalde dat ontbinding van de Eerste Kamer samen kon gaan met ontbinding van de provinciale staten. Zie P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel I: 1840-1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 233.

<sup>37</sup> C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 315.

<sup>38</sup> Niet duidelijk is of volgens de auteurs deze instemming uitdrukkelijk moet blijken. Dat zou overigens slecht stroken met het karakter van de vertrouwensregel, die ervan uitgaat dat vertrouwen aanwezig is tot het tegendeel blijkt.

<sup>39</sup> L. Prakke, J.L. de Reede & G.J.M. van Wissen, Van der Pot-Donner. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2001, p. 548-549.

<sup>40</sup> Vermoedelijk zien zij aftreden na verwerping van een wetsvoorstel dan als een vorm van *onverplicht* aftreden. Die interpretatie is zeker verdedigbaar. Een kabinet dat zijn lot heeft verbonden aan een wetsvoorstel zal bij verwerping hoe dan ook ontslag aanbieden. Laat het dat na, dan heeft het immers een groot politiek probleem. Zijn geloofwaardigheid zal dan totaal verdwenen zijn.



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 11

de Eerste Kamer geldt. Dat auteurs zijn van mening dat dit standpunt aanknopingspunten vindt in de praktijk. Zij stellen dat de vertrouwensrelatie zowel geldt wanneer een minister of kabinet het initiatief neemt door bijvoorbeeld met een onaanvaardbaarverklaring te komen als wanneer het initiatief bij de Eerste Kamer zelf ligt. Ook een rechtstreeks wantrouwensvotum van de Eerste Kamer - in de vorm van een regelrechte motie van wantrouwen - achten zij mogelijk. Er is in hun optiek geen rechtsgrond om de Eerste Kamer te beperken in de selectie van haar instrumenten.<sup>41</sup> Hoewel de auteurs het niet met zoveel woorden stellen, mag op grond van het voorgaande toch worden aangenomen dat zij van oordeel zijn dat een wantrouwensvotum van de Eerste Kamer tot ontslagaanbieding door een minister of kabinet moet leiden.

In zijn proefschrift over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer uit 2000 onderscheidt **De Vries** drie opvattingen in de literatuur over de verhouding tussen het kabinet en de Eerste Kamer. De eerste opvatting is dat er geen vertrouwensrelatie aanwezig is. De Vries verwijst hier naar de visie die in de veertiende druk van Van der Pot wordt verkondigd (zie hiervoor). De tweede opvatting is dat de vertrouwensregel wel geldt, maar slechts een beperkte lading heeft. De Vries noemt hier onder meer de visie van **Kummeling**, volgens welke de vertrouwensregel met betrekking tot de Eerste Kamer eenzijdig behoort te werken. Volgens hem kan alleen de regering de vertrouwensregel activeren door met aftreden te dreigen. Met andere woorden, de Eerste Kamer zou niet uit eigen initiatief een minister of kabinet naar huis kunnen sturen. De derde opvatting is ten slotte dat de vertrouwensregel wel volledig geldt in de relatie kabinet-Eerste Kamer. Tot de verdedigers van deze stroming rekent De Vries onder meer de reeds genoemde **Kortmann** en ook **Bovend'Eert**. De door De Vries genoemde auteurs gebruiken overigens niet allen dezelfde argumenten voor hun standpunten.<sup>42</sup>

De Vries zelf is van mening dat de vertrouwensregel in volle omvang geldt in het verkeer tussen de Eerste Kamer en de leden van het kabinet. Zijns inziens is uit de parlementaire praktijk of de bedoeling van de grondwetgever geen andere opvatting te destilleren. De Vries stelt voorts dat "het onverkort veronderstellen van een ongeschreven vertrouwensrelatie tussen de Eerste Kamer en de benoemde leden van de regering noodzakelijk (is) om de Eerste Kamer met vrucht een rol te kunnen laten spelen als medewetgevend orgaan en controleur van de regering". Zonder vertrouwensregel zou de Eerste Kamer in zijn optiek slagkracht ontberen.<sup>43</sup>

**Bovend'Eert** en **Kummeling** zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de bewerking van het handboek *Het Nederlandse Parlement*, oorspronkelijk van de hand van Van Raalte. Zoals hierboven reeds bleek, verschillen deze auteurs van mening over de precieze gelding en reikwijdte van de vertrouwensregel in de relatie tussen regering en Eerste Kamer. In *Het Nederlandse Parlement* valt dan ook te lezen dat over het bestaan, maar zelfs nog meer over de inhoud van de vertrouwensrelatie tussen regering en Eerste Kamer vele opvattingen worden verkondigd. De auteurs concluderen dat er in elk geval sprake is van een staatkundige praktijk, waarbij ervan uit wordt gegaan dat er sprake is van een vertrouwensrelatie tussen

<sup>41</sup> D.J. Elzinga, R. de Lange & H.G. Hoogers, Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Deventer: Kluwer 2006, p. 646-647.

<sup>42</sup> F. de Vries, De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, Deventer: Kluwer 2000, p. 368-370.

<sup>43</sup> F. de Vries, De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer, Deventer: Kluwer 2000, p. 370-371.



het kabinet en de Eerste Kamer. Over onder meer het normatieve karakter van deze praktijk is volgens hen bij de totstandkoming van de Grondwet van 1983 uitvoerig gediscussieerd zonder duidelijk uitkomst. Vervolgens wordt verwezen naar de visie van **Kummeling**, die zoals gezegd stelt dat het niet bij de functie van de Eerste Kamer als kamer van bezinning past (en daarom niet tot haar bevoegdheden behoort) om een minister of kabinet naar huis te sturen. Wel kan een minister of kabinet de portefeuille- of kabinetskwestie stellen, maar dit komt hoogst zelden voor. De auteurs melden wel dat andere auteurs betwijfelen of Kummelings regel een normatieve is.<sup>44</sup>

Kummeling en Bovend'Eert menen dat er zeker een vertrouwensrelatie tussen kabinet en Eerste Kamer bestaat. Zou dat niet het geval zijn, "dan zou het kabinet in het wetgevingsproces aan de genade van de Eerste Kamer overgeleverd zijn". De regering kan dan het 'wapen' van de onaanvaardbaarverklaring<sup>45</sup> hanteren als 'check' op de Eerste Kamer, wat volgens de auteurs te meer van belang is daar het instrument van de Kamerontbinding onvoldoende gewicht in de schaal legt, zoals ook Kortmann al had geconstateerd (zie hiervoor).<sup>46</sup>

### 3.4 Vertrouwensregel en Eerste Kamer: enige praktijkgevallen

Het zou het bestek van deze notitie verre te buiten gaan om een diepgaande en uitputtende beschrijving te geven van alle conflicten tussen regering en Eerste Kamer sinds 1815 waaruit het bestaan van een vertrouwensregel kan worden afgeleid. Deze paragraaf heeft dan ook slechts tot doel een bescheiden verkenning van de geschiedenis te bieden.

In de negentiende eeuw leidden enkele conflicten tussen de regering en de Eerste Kamer tot het aftreden van bewindslieden. In één geval trad zelfs een geheel kabinet af, terwijl in een ander geval het kabinet ontslag aanbood, hetgeen geweigerd werd door de Koning.<sup>47</sup> In verband met de verwerping van de begroting van hun departementen door de Eerste Kamer traden achtereenvolgens de ministers Uhlenbeck (in 1862), Van der Maesen de Sombreff (in 1863), De Waal (in 1870) en Keuchenius (in 1890) af. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de eerste twee gevallen speelden vóór de vestiging van de vertrouwensregel tussen regering en Tweede Kamer in 1868. In het geval van minister De Waal had deze reeds enige dagen voor de verwerping ontslag aangeboden in verband met zijn gezondheid.

Na verwerping door de Eerste Kamer van het voorstel voor een Spoorwegwet bood het kabinet-Rochussen in 1860 zijn ontslag aan. Ook deze kwestie speelde dus voor de formele vestiging van de vertrouwensregel. In 1875 aanvaardde de Eerste Kamer een motie waarin het optreden van de ministers Heemskerk van Binnenlandse Zaken en Van der Heim van Financiën rondom de spoorwegverbindingen bij Rotterdam werd afgekeurd. Daarop dienden de

<sup>44</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 31-33.

<sup>45</sup> F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 371 stelt op zichzelf terecht dat de vertrouwensregel niet bedoeld is om de regering jegens de Kamers te bewapenen.

<sup>46</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 33-34.

<sup>47</sup> Het navolgende is ontleend aan: F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 363-364; P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 31; P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel I: 1840-1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 65, p. 71, p. 105 en p. 145; de website [www.parlement.com](http://www.parlement.com)



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 13

ministers het ontslag van het kabinet in, hetgeen door de Koning werd geweigerd.<sup>48</sup>

Ook in de twintigste eeuw was sprake van diverse conflicten tussen kabinet en Eerste Kamer die leidden tot ontslagaanbieding van bewindslieden.<sup>49</sup> Nadat het in 1906 nog de zogenaamde 'Nacht van Staal' had overleefd - na de nodige toezeggingen had de Tweede Kamer alsnog de begroting van de minister van Oorlog aangenomen - kwam het kabinet-De Meester ernstig in botsing met de Eerste Kamer, waar de begroting alsnog verworpen werd. Hoewel het kabinet had aangekondigd zijn voortbestaan afhankelijk te maken van de uitslag in de Senaat en aanvankelijk ontslag aan de Koning aanbood, kwam het daar later op terug. Enkel minister Staal werd vervangen door Van Rappard. Oud stelt dat dit de eerste keer was in de parlementaire geschiedenis dat in de Eerste Kamer zo nadrukkelijk de kabinetskwestie is gesteld.

In 1927 bood minister Van Karnebeek van Buitenlandse Zaken ontslag aan nadat de Eerste Kamer een voorstel tot goedkeuring van een verdrag met België over het beheer van de Schelde had verworpen. Het voorstel was in de Tweede Kamer met drie stemmen verschil aangenomen, maar de Eerste Kamer verwierp het met 33 tegen 17 stemmen. Bij de beslissing van de minister speelde mee dat hij het verdrag als zijn levenswerk beschouwde.

In 1949 nam de Eerste Kamer pas een voorstel voor een Grenscorrectiewet van minister Stikker van Buitenlandse Zaken aan nadat deze met een kabinetscrisis had gedreigd. Vervolgens trad in 1958 staatssecretaris Kranenburg van Defensie af nadat hij in de zogenaamde 'Helmenaffaire' zware kritiek in de Eerste Kamer had gekregen bij een begrotingsbehandeling. Met name het feit dat hij wegens een buitenlands bezoek verstek had laten gaan bij een interpellatiedebat in de Tweede Kamer over deze kwestie - die de aanschaf van duizenden ondeugdelijke helmen voor het leger betrof - werd de minister zwaar aangerekend. De Eerste Kamer sprak overigens geen expliciet wantrouwenstem uit, maar KVP-senator De Gou verzocht de staatssecretaris wel zijn positie in overweging te nemen.

In 1972 verklaarde minister De Brauw voor Wetenschapsbeleid dat de verwerping van een wetsvoorstel betreffende verhoging van de collegegelden gevolgen zou hebben voor het voortbestaan van het kabinet, waarna de Eerste Kamer het voorstel alsnog aannam met een krappe meerderheid. In 1989 stelde vice-premier Kok de kabinetskwestie in de Eerste Kamer toen deze een voorstel tot wijziging van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet dreigde te verwerpen. Het resultaat was dat de CDA-fractie 'om' ging en het voorstel een meerderheid kreeg. Vervolgens sprak minister Jorritsma van Verkeer en Waterstaat in 1997 het 'onaanvaardbaar' uit toen de Eerste Kamer een motie -Vrisekoop c.s. dreigde aan te nemen in het kader van de discussie over de door de Kamer goed te keuren PKB HSL-Zuid (een snelle spoorverbinding van Amsterdam naar Parijs). De opstelling van de minister leidde tot het terugkrabbelen van twee fracties en intrekking van de motie. Op de voorvallen in 1999 en 2005 rond de voorstellen tot wijziging van de Grondwet - de Nachten van Wiegel en van Van Thijn - is hiervoor reeds ingegaan, waarbij ook al is gewezen op het feit dat de voorstellen

<sup>48</sup> Volgens althans de in de vorige noot genoemde De Vries. Oud meldt slechts een ontslagaanvraag van de beide ministers.

<sup>49</sup> Het navolgende is ontleend aan: F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 327-328 en p. 364-368; P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 32 en p. 343-344; C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 307-308; P.J. Oud (bewerkt door J. Bosmans), *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel I: 1840-1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 194-196 en p. 251-253; J. Bosmans, *Staatkundige vormgeving in Nederland Deel II: De Tijd na 1940*, Assen/Maastricht: Van Gorcum 1990, p. 66; de website [www.parlement.com](http://www.parlement.com)



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 14

weliswaar verworpen werden, maar dat dit het gevolg was van het feit dat een gekwalificeerde meerderheid vereist was, die vervolgens niet werd gehaald.

De literatuur biedt voorts voorbeelden van wat Bovend'Eert en Kummeling 'verhulde kabinetskwesties' noemen, zoals de gang van zaken rond de Harmonisatiewet die in 1988 in de Eerste Kamer werd behandeld. Hier had de minister van Onderwijs, Deetman, de coalitiefracties informeel laten weten dat sprake was van een kabinetskwestie, een handelwijze die door de genoemde auteurs als 'kwalijk' wordt gekwalificeerd.

Tot slot kan gewezen worden op het debat over de regeringsverklaring dat de Eerste Kamer in april 2007 hield. Dit was een bijzonder debat, omdat normaal gesproken alleen de Tweede Kamer met een net aangetreden kabinet debatteert over deze verklaring.<sup>50</sup> Achtergrond van het debat was dat in 2006 geen Algemene Politieke Beschouwingen plaats hadden gevonden omdat het toenmalige kabinet in demissionaire staat verkeerde. De Eerste Kamer beoogde met het debat uitdrukkelijk geen precedent te scheppen voor de toekomst. Tijdens het debat merkte een Senator op dat de vertrouwensregel tussen kabinet en parlement beide Kamers betreft.<sup>51</sup> Hoewel geen van de overige deelnemers dit standpunt expliciet onderschreef, werd het ook niet ter discussie gesteld.

De Vries stelt terecht dat de beschreven kwesties de nodige verschillen vertonen en concludeert tevens dat in geen van de naoorlogse gevallen de Eerste Kamer er zelf toe overging het vertrouwen in een minister of kabinet op te zeggen. Steeds was het het kabinet dat de kabinetskwestie stelde.<sup>52</sup> Het is moeilijk uit de naoorlogse praktijk een harde conclusie te trekken. Meerdere standpunten lijken verdedigbaar.

1. Men kan met de vroegere bewerkers van Van der Pot stellen dat uit de praktijk geen vertrouwensregel voortvloeit. Kabinetten die het 'onaanvaardbaar' uitspreken en als het 'onaanvaardbare' toch gebeurt ontslag aanbieden handelen dan omdat zij politiek niet anders kunnen, niet omdat zij ontslag aan moeten bieden. Blijven zij zitten, dan zijn zij immers volstrekt ongeloofwaardig. Nu de Eerste Kamer zelf nooit het vertrouwen heeft opgezegd - middels bijvoorbeeld een expliciete motie van wantrouwen/afkeuring - moet worden aangenomen dat zij ook die bevoegdheid niet heeft. Vóór deze visie pleit dat de vertrouwensregel nooit bedoeld is als wapen van het kabinet, dat de regering niet 'terug kan slaan' middels Kamerontbinding, dat de Eerste Kamer met haar vetorecht bij wetsvoorstellen over genoeg bevoegdheden beschikt en dat een onoplosbaar probleem ontstaat wanneer de Eerste Kamer het vertrouwen opzegt in een minister die of kabinet dat nog steeds het vertrouwen van de Tweede Kamer geniet.

---

<sup>50</sup> P.P.T. Bovend'Eert & H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse Parlement*, Deventer: Kluwer 2004, p. 394.

<sup>51</sup> Handelingen I 2006/07, nr. 25, p. 804. De Senator sprak de volgende woorden: "Het lijkt mij in dit debat over de nieuwe regeringsverklaring van belang om in te gaan op een aantal zaken die gelden voor de relatie tussen de Eerste Kamer en het kabinet. Wie brokken wil voorkomen, houdt er rekening mee dat de Staten-Generaal bestaan uit een Tweede en een Eerste Kamer. Als wij het erop aan willen laten komen, beslist immers ook de senaat over het lot van het kabinet. Het is goed om dit punt bij deze kennismaking vriendelijk maar nadrukkelijk te markeren. De vertrouwensregel tussen kabinet en parlement betreft beide Kamers. Daarom trad minister De Graaf af, nadat hij in de Eerste Kamer onvoldoende steun kreeg voor zijn voorstel om de benoeming van de burgemeester uit de Grondwet te halen. Daarom moest premier Kok ooit naar de koningin nadat collega Wiegels sonore en doorslaggevende "tegen" in dit huis had geklonken."

<sup>52</sup> F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000, p. 368.



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 15

2. Men kan tevens met Kummeling stellen dat uit de praktijk voortvloeit dat de Eerste Kamer steeds op het kabinet wacht om de vertrouwensregel te activeren. Hieruit is dan een regel ontstaan dat dit ook zo behoort te zijn. De Eerste Kamer kan dus niet zelfstandig het vertrouwen in een minister of kabinet opzeggen, maar kan dit wel indirect doen door een wetsvoorstel of motie aan te nemen waarover door een bewindspersoon of kabinet het 'onaanvaardbaar' is uitgesproken. Vóór deze visie pleit dat de vertrouwensregel wel geldt en de Eerste Kamer dus een machtsmiddel geeft, maar tegelijkertijd een middel dat is afgestemd op de functie van de Eerste Kamer als bezinningskamer.

3. Tenslotte kan men met auteurs als Elzinga, De Lange en De Vries instemmen en betogen dat de praktijk niet zonder meer als normatief kan worden aanvaard. Dat de Eerste Kamer er na de Tweede Wereldoorlog niet toe over is gegaan zelf het vertrouwen in een kabinet op te zeggen, zegt dan niet zoveel; het kan evengoed betekenen dat de Kamer haar kruit droog heeft gehouden. De vertrouwensregel heeft dan volle gelding en kan door zowel kabinet als Kamer worden geactiveerd. Het feit dat er slechts sporadisch gebruik van wordt gemaakt is dan vooral een kwestie van (politiek) beleid. Vóór deze visie pleit dat het geschreven recht niet bepaalt dat de vertrouwensregel niet of slechts beperkt geldt in de relatie kabinet-Eerste Kamer. Dat de Eerste Kamer nu een ander oordeel kan hebben over een kabinet of minister dan de Tweede Kamer is op zichzelf juist, maar dit kan ook het geval zijn bij wetgeving. Een argument tegen de gelding van de vertrouwensregel is dit dus niet. Ten slotte valt niet in te zien waarom de Eerste Kamer in uitzonderlijke gevallen niet een minister of kabinet naar huis zou mogen sturen. Indien (een meerderheid binnen) de Tweede Kamer volledig door het kabinet wordt overheerst, heeft de Eerste Kamer ook een ultiem sanctiemiddel nodig. Dat past goed in een stelsel van 'checks and balances'.

Gewoonterecht ontstaat wanneer een bepaalde gewortelde praktijk (*usus*) door de betrokkenen als recht wordt ervaren (de zogenaamde *opinio juris*). Nu Nederland niet beschikt over een Constitutioneel Hof en de Eerste Kamerleden samen met de leden van het kabinet de enige direct betrokkenen zijn, is het vooral aan hen om tijdens de parlementaire debatten duidelijke uitspraken te doen over de gelding en reikwijdte van de vertrouwensregel. Uiteindelijk zijn het deze direct betrokkenen die de kwestie helder kunnen krijgen, hoeveel wijze woorden er ook worden geuit in handboeken van constitutioneel specialisten.

#### **4. De vertrouwensregel en Hogerhuizen: een blik over de grens**

Bij het debat over de invulling van de vertrouwensregel in de relatie tussen het kabinet en de Eerste Kamer kan het behulpzaam zijn over nationale grenzen heen te kijken en te bezien hoe de relatie tussen ministersploeg en Hogerhuis daar is vormgegeven. In de navolgende paragraaf wordt gekeken naar die relatie in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk. De paragraaf heeft het karakter van een *quick scan*.



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 16

## Duitsland

In het Duitse staatsrecht geldt de vertrouwensrelatie enkel tussen de Bondskanselier enerzijds en de Bondsdag anderzijds.<sup>53</sup> Zij geldt niet tussen de Bondskanselier en de Bondsraad. De vertrouwensregel heeft vorm gekregen in de artikelen 67 en 68 van het Grundgesetz. Deze artikelen luiden als volgt:

### Artikel 67

(1) Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Mißtrauen nur dadurch aussprechen, daß er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muß dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.

(2) Zwischen dem Antrage und der Wahl müssen achtundvierzig Stunden liegen.

### Artikel 68

(1) Findet ein Antrag des Bundeskanzlers, ihm das Vertrauen auszusprechen, nicht die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages, so kann der Bundespräsident auf Vorschlag des Bundeskanzlers binnen einundzwanzig Tagen den Bundestag auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt.

(2) Zwischen dem Antrage und der Abstimmung müssen achtundvierzig Stunden liegen.

Artikel 67 betreft de constructieve motie van wantrouwen (*konstruktives Misstrauensvotum*): de Bondsdag kan het vertrouwen in de Bondskanselier opzeggen, maar alleen door voor deze een opvolger te kiezen, die vervolgens door de Bondspresident wordt benoemd. Het artikel heeft alleen betrekking op de verhouding tussen Bondskanselier en Bondsdag. Strikt genomen kan een motie van wantrouwen zich dus niet tot een minister richten. De Bondsdag kan wel het vertrouwen in een individuele minister opzeggen, maar deze is dan niet staatsrechtelijk verplicht om af te treden. Artikel 67 is in de geschiedenis tweemaal toegepast, in 1972 en 1982.

Artikel 68 betreft de situatie dat de Bondskanselier uitdrukkelijk het vertrouwen van de Bondsdag vraagt. Spreekt de Bondsdag het gevraagde vertrouwen niet uit, dan kan de Bondspresident op voorstel van de Bondskanselier de Bondsdag ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven, tenzij de Bondsdag een andere Bondskanselier kiest. Artikel 68 is toegepast in 1972, 1982 en 2005.

De Duitse Bondsraad bestaat uit vertegenwoordigers van de regeringen van de Duitse deelstaten, de Länder. Afhankelijk van het inwonertal beschikt iedere deelstaat over 3 tot 6 stemmen (en evenzoveel vertegenwoordigers), die alleen *en bloc* kunnen worden uitgebracht (artikel 51 Grundgesetz). De taken van de Bondsraad bevinden zich allereerst op het terrein van de wetgeving. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen wetgeving die toestemming van de Bondsraad behoeft (en die dus kan worden tegengehouden, de zogenaamde *Zustimmungsgesetze*) en wetgeving waartegen de Bondsdag slechts bezwaar kan maken

<sup>53</sup> Het navolgende is ontleend aan L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie, Deventer: Kluwer 2009, p. 150-153 en p. 155-156.





datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 17

(*Einspruchsgesetze*). Hoewel de Bondsraad zoals gezegd niet het vertrouwen in de Bondskanselier of diens regering op kan zeggen, kan niettemin een lastige situatie ontstaan wanneer een regering haar meerderheid in de Bondsdag kwijtraakt. Dit is thans het geval in Duitsland, nadat de regering-Merkel in mei van dit jaar door een nederlaag bij de verkiezingen in de deelstaat Noordrijn-Westfalen haar meerderheid in de Bondsraad verloor.

### *Frankrijk*

Ook in Frankrijk is de vertrouwensrelatie tussen regering en parlement geformaliseerd door regeling in de Grondwet.<sup>54</sup> Men zie artikel 49 van de Constitution dat als volgt luidt:

#### **Artikel 49**

Le Premier ministre, après délibération du Conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

Op grond van de eerste alinea dient de minister-president, na beraad in de ministerraad, in de Assemblée de vertrouwenskwestie te stellen ten aanzien van het gepresenteerde regeringsprogramma. Krijgt hij het gevraagde vertrouwen niet, dan moet hij het ontslag van de regering aanbieden aan de President. De premier heeft tevens op grond van de vierde alinea de mogelijkheid de Senaat te vragen de regeringsverklaring goed te keuren.

De tweede alinea betreft de zogenaamde 'motion de censure'. De Assemblée dient over een dergelijke motie te beslissen volgens strikte procedureregels. Wordt een motion de censure aangenomen door de Assemblée, dan moet de regering haar ontslag aanbieden. Alleen in 1962 werd een dergelijke motie aangenomen.

De Franse Senaat wordt indirect gekozen. Bij de verkiezing geldt een districtenstelsel. Afhankelijk van het aantal per district af te vaardigen senatoren geldt ofwel een meerderheidsstelsel ofwel een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. 95% van het kiezerscorps wordt gevormd door gedelegeerden van gemeenteraden. De hiervoor beschreven vertrouwensrelatie tussen regering en parlement betreft uitsluitend de Assemblée. Weigert de Se-

---

<sup>54</sup> Het navolgende is ontleend aan L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 292, p. 296 en 304-307.



datum 14 december 2010

oms kenmerk

blad 18

naat de regeringsverklaring goed te keuren, dan is de regering niet verplicht ontslag aan te bieden. De Senaat kan voorts géén motion de censure aannemen.

### *België*

Net als de Bondsrepubliek Duitsland kent België het fenomeen van de constructieve motie van wantrouwen.<sup>55</sup> Het opzeggen van vertrouwen dient gepaard te gaan met het aanwijzen van een nieuwe premier, die voor benoeming aan de Koning wordt voorgedragen. En net als in Frankrijk moet de nieuwe regering de Kamer van volksvertegenwoordigers om vertrouwen vragen door haar te verzoeken in te stemmen met de regeringsverklaring. In beide gevallen geldt dat wanneer de Kamer geen voordracht doet voor een nieuwe premier, de Koning kan overgaan tot ontbinding van de Kamer. Dit heeft overigens ook ontbinding van de Senaat tot gevolg (artikel 46 Grondwet):

#### **Artikel 46**

De Koning heeft enkel het recht de Kamer van volksvertegenwoordigers te ontbinden wanneer zij, bij volstrekte meerderheid van haar leden :

1° hetzij een motie van vertrouwen in de federale Regering verwerpt en niet binnen een termijn van drie dagen, te rekenen van de dag van de verwerping van de motie, een opvolger voor de Eerste Minister voor benoeming aan de Koning voordraagt;

2° hetzij een motie van wantrouwen tegen de federale Regering aanneemt en niet tegelijk een opvolger voor de Eerste Minister voor benoeming aan de Koning voordraagt.

Over moties van vertrouwen en wantrouwen kan slechts gestemd worden na verloop van achtenveertig uur, volgend op de indiening van de motie.

Bovendien kan de Koning bij ontslag van de federale Regering de Kamer van volksvertegenwoordigers ontbinden, nadat deze daarmee bij volstrekte meerderheid van haar leden heeft ingestemd.

De ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers heeft de ontbinding van de Senaat tot gevolg.

Het ontbindingsbesluit bevat oproeping van de kiezers binnen veertig dagen en bijeenroeping van de Kamers binnen twee maanden.

De Belgische Senaat wordt gedeeltelijk rechtstreeks en gedeeltelijk indirect gekozen. 40 senatoren worden rechtstreeks gekozen, terwijl voor de 21 gemeenschapssenatoren en de 10 gecoöpteerde senatoren een indirecte verkiezing geldt. Senator van rechtswege - zonder enige vorm van verkiezing dus - zijn de meerderjarige kinderen van de Belgische Koning. De Senaat is sinds 1993 geen kamer van politieke controle meer. Hij heeft louter tot taak toe te zien op de wetgevingskwaliteit (waarbij uiteraard ook politieke overwegingen kunnen spelen). Het is de Kamer van volksvertegenwoordigers die de *government making power* heeft.

---

<sup>55</sup> Het navolgende is ontleend aan L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie, Deventer: Kluwer 2009, p. 15, p. 36 en p. 43.



datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 19

Een motie van wantrouwen van de Senaat schept geen juridische verplichtingen voor de regering.

### *Verenigd Koninkrijk*

Hoewel het Verenigd Koninkrijk diverse wetten kent die tot de Britse constitutie te rekenen zijn, heeft het land geen formele Grondwet. De vertrouwensregel is ongeschreven, net zoals dat in Nederland het geval is. De regel geldt alleen in de relatie tussen de regering en het House of Commons.<sup>56</sup> Wantrouwensvota zijn zeer zeldzaam, hetgeen te maken heeft met het gegeven dat de belangrijkste ministers (waaronder krachtens *convention* de premier en uit praktische noodzaak de minister van financiën) zelf in de Commons zitten, doorgaans één partij over een meerderheid van de zetels beschikt<sup>57</sup> en er sprake is van strakke partijdiscipline.

Het House of Lords bestaat uit Lords Spiritual en Lords Temporal, tezamen ca. 750 leden. De eersten zijn bisschoppen uit de Church of England tot een aantal van maximaal 26. De Lords Temporal zijn te onderscheiden in een beperkt aantal *hereditary peers* (leden van de erfelijke adel; thans 92) en een groot aantal *life peers* (meer dan 600), die voor het leven worden benoemd. Het feit dat de Lords hun positie te danken hebben aan hun kerkelijk ambt, hun geboorte of - in de meeste gevallen - een benoeming brengt met zich mee dat hun democratische legitimatie aanzienlijk geringer is dan die van het House of Commons, waarvan de leden in districten gekozen worden volgens een meerderheidsstelsel. Dit kan mede verklaren waarom de vertrouwensregel niet geldt tussen de regering en de Lords. Zoals een handboek opmerkt: "Het Hogerhuis neemt een zeer veel bescheidener positie in en kan een regering wel hinderen, maar niet blijvend de voet dwars zetten, en zeker niet wegsturen".<sup>58</sup>

### *Conclusie*

Uit het voorgaande overzicht kan de opvallende conclusie worden getrokken dat geen van de besproken Hogerhuizen door middel van het opzeggen van vertrouwen een regering ten val kan brengen. Uiteraard moeten we ons daar wel bij bedenken dat de genoemde Senaten sterk van elkaar en van de Nederlandse Eerste Kamer verschillen, bijvoorbeeld qua wijze van samenstelling en qua bevoegdheden op wetgevingsterrein. De Nederlandse Senaat beschikt ondanks zijn indirecte verkiezing uiteraard over een sterkere democratische legitimatie dan bijvoorbeeld het House of Lords met zijn benoemde leden.<sup>59</sup> Een ander opvallend verschil met de Nederlandse situatie is dat in de beschreven landen - met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk - de vertrouwensregel in het geschreven staatsrecht, en wel in de Grondwet, is vastgelegd.

<sup>56</sup> Zie voor het navolgende L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 880, p. 897 en p. 919-921.

<sup>57</sup> Sinds 11 mei 2010 wordt het Verenigd Koninkrijk overigens geregeerd door een coalitie van de Conservatives en Liberal Democrats.

<sup>58</sup> L. Prakke & C.A.J.M. Kortmann (red.), *Het staatsrecht van 15 landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2009, p. 897.

<sup>59</sup> Overigens is de opkomst bij de verkiezingen voor de provinciale staten, die de Eerste Kamer kiezen, al geruime tijd erg laag. Het opkomstpercentage lag bij de verkiezingen in 2007 op 46,4%, bij die van 2003 op 47,62% en bij die van 1999 op 45,64% (cijfers ontleend aan [www.kiesraad.nl](http://www.kiesraad.nl)).



## 5. De Eerste Kamer en de totstandkoming van een kabinet

De kabinetsformatie wordt in Nederland voornamelijk beheerst door een ongeschreven staatkundige praktijk. Veel van de 'regels' die daarbij gelden, zijn geen staatsrechtelijke - en daarmee juridisch bindende - regels, maar veeleer gewoonten, gebruiken en conventies.<sup>60</sup> Enerzijds hebben deze een zekere normatieve kracht, anderzijds laten zij de ruimte om het bij een nieuwe formatie anders te doen dan de vorige keer zonder dat op dan anders handelen het etiket 'in strijd met het geldende staatsrecht' kan worden geplakt. Enkel de slotfase van het formatieproces, de benoeming van ministers en staatssecretarissen bij koninklijk besluit, is in het geschreven staatsrecht vastgelegd. Men zie daarvoor de artikelen 43, 46 en 48 van de Grondwet.

In de procedure van de kabinetsformatie zoals die tegenwoordig doorgaans wordt gevolgd, is geen grote rol voor de Eerste Kamer weggelegd.<sup>61</sup> De Voorzitter van de Eerste Kamer treedt tijdens het proces op als vaste adviseur van de Koning, maar hij doet dit uitsluitend op grond van zijn positie als persoon die boven de partijen kan staan. Het is dus niet zo dat hij - bijvoorbeeld op basis van inbreng in het College van Senioren - het standpunt van de (meerderheid van de) Eerste Kamer aan de Majesteit overbrengt. Van de Voorzitter wordt verwacht dat hij een zo objectief mogelijk beeld verschaft van de politieke verhoudingen en mogelijkheden.<sup>62</sup>

Naast zijn vaste adviseurs - de reeds genoemde Voorzitter van de Eerste Kamer, de Voorzitter van de Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State - consulteert de Koning na het bekend worden van de verkiezingsuitslag de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer (in volgorde van de grootte van de fracties). Na benoeming van een informateur en formateur vinden onder diens auspiciën onderhandelingen plaats tussen de beoogde coalitiefracties. De fractievoorzitters uit de Eerste Kamer worden niet door het staatshoofd geraadpleegd en zij zijn ook niet betrokken bij de onderhandelingen. Evenmin zetten zij hun handtekening onder een eventueel regeerakkoord. Waar de coalitiefracties uit de Tweede Kamer dus politiek gebonden zijn aan het regeerakkoord, geldt dat niet voor de geestverwante fracties uit de Eerste Kamer.

Er is geen staatsrechtelijke regel die verbiedt dat fracties uit de Eerste Kamer zich op de een of andere wijze mengen in de onderhandelingen over een nieuwe coalitie. Ongebruikelijk is het wel. In de in paragraaf 1 genoemde brief aan de informateur d.d. 26 augustus 2010 stellen de fractievoorzitters uit de Eerste Kamer (minus die van CDA en VVD):

"Ondergetekenden hebben kennis genomen van de speculaties die in de media zijn opgedoken over de mogelijke rol van de Eerste Kamer, zowel op de korte als op de langere termijn.

---

<sup>60</sup> Zie onder meer het verslag van de conferentie 'Staatsrecht en formatie' die op 21 april 2010 in de Oude Zaal van de Tweede Kamer werd gehouden. Prof. Van Baalen, directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) van de Radboud Universiteit Nijmegen, stelde daar bijvoorbeeld: "Gezaghebbende staatsrechtgeleerden zijn het erover eens: de regels die worden gevolgd bij de kabinetsformaties, de ontstane gebruiken (...) voldoen niet aan de criteria die zijn gesteld aan regels van staatsrecht".

<sup>61</sup> Tijdens de in de vorige noot genoemde conferentie formuleerde de Voorzitter van de Eerste Kamer het als volgt: "Voor de Eerste Kamer past bij de formatie uiteraard gepaste bescheidenheid, met de nadruk op het woord *gepast*."

<sup>62</sup> C.A.J.M Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 153.



datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 21

Tevens hebben zij kennis genomen van de opmerking van de voorgaande informateur Lubbers in de Tweede Kamer, dat u de relatie met de Eerste Kamer nadrukkelijk zou moeten betrekken in uw onderzoek. Zij vragen zich in dat licht af of het niet verstandig zou zijn als u zich in uw onderzoek naar een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal wat meer nadrukkelijk op de Eerste Kamer zelf zou richten.

Indien het tot definitieve afspraken komt tussen de thans onder uw leiding in onderhandeling zijnde fracties wordt de vraag naar een vruchtbare samenwerking met de Eerste Kamer manifest. Mocht u het, mede gelet op onze hiervoor weergegeven overwegingen, van belang vinden over deze vraag van gedachten te wisselen met de fracties van de partijen die niet bij de lopende onderhandelingen betrokken zijn, dan verklaren wij ons bereid een dergelijk gesprek aan te gaan."

De brief heeft veel aandacht in de media getrokken. Die aandacht was niet altijd positief. De rechtsgeleerden Voermans en Boogaard hebben zich bijvoorbeeld afgevraagd of de betrokken senatoren hier geen "te grote broek aantrekken". Volgens Voermans<sup>63</sup> getuigt de brief niet van de bescheiden rol die de Eerste Kamer in het politieke bestel past. De Senaat zou zich tijdens de (in)formatie op de achtergrond moeten houden. In de woorden van Voermans:

"Ook is het ontijdig. Informeren in een politiek verpulverd landschap is al een heksenklus, maar het wordt helemaal onmogelijk als oppositiepartijen mee willen gaan praten over de informatie zelf en al helemaal als die uit de kringen van de Eerste Kamer komen. Daarmee ontstaat heel snel een onwerkbaar situatie en een onregeerbaar land. Als er een resultaat ligt, kan de Eerste Kamer zich daarover uiten. Eerder blikkertanden kan het systeem destabiliseren."

Boogaard<sup>64</sup> vindt het opvallend dat de fractievoorzitters die nu "de grootste politieke broek aantrekken behoren bij partijen die de Eerste Kamer eigenlijk willen afschaffen, vooral wegens gebrek aan democratische legitimatie". Dat gesprekken zouden moeten plaatsvinden met partijen die niet bij de formatie betrokken zijn, vindt hij een wel erg vergaande oplossing. Ten slotte vraagt Boogaard zich af wat de senatoren in een dergelijk gesprek eigenlijk te bieden hebben:

"Wat hebben de Senatoren trouwens in de aanbieding, als ze aan tafel zouden zitten bij de informateur? Een handtekening onder het coalitieakkoord? Eén groot gedoogakkoord waarbij ook fracties uit de Eerste Kamer partij zijn? Dan kruipen niet alleen Eerste en Tweede Kamer bij elkaar op schoot, maar krijg je ook monisme tussen kabinet en Eerste Kamer."

De CDA-fractie in de Eerste Kamer kon zich ook niet vinden in de brief. Fractievoorzitter Werner verklaarde dat de Senaat zich niet moet inlaten met regeerakkoorden:

---

<sup>63</sup> Zie diens column op <http://www.publiekrechtropolitiek.nl/senaat-past-terughoudendheid-gedurende-de-formatie/>

<sup>64</sup> Zie diens column op <http://www.publiekrechtropolitiek.nl/maskers-af/>



datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 22

"Het is ook niet in overeenstemming met het karakter van de Eerste Kamer. Wij moeten wetgeving toetsen en ons niet met de formatie bemoeien".<sup>65</sup>

De Eerste Kamerfractie van de VVD en de informateur hebben niet op de brief gereageerd.

Benadrukt moet worden dat de brief van 26 augustus géén brief van de Eerste Kamer is. Het betreft een schrijven dat ontsproten is aan een initiatief van individuele fracties. Het staat hen zoals gezegd staatsrechtelijk vrij op deze wijze te interveniëren en het is aan henzelf om de afweging te maken of dat gewenst, verstandig en tijdig is.

## 6. Conclusies

Deze notitie is geschreven tegen de achtergrond van de onderhandelingen over een minderheidskabinet van VVD en CDA dat met gedoogsteun van de PVV zou moeten gaan regeren<sup>66</sup>. Inmiddels is een kabinet van deze constellatie tot stand gekomen. Het kabinet beschikt niet over een meerderheid in de Eerste Kamer. Eerder in het formatieproces is onderhandeld over een Paars Plus-coalitie, die ook niet over een meerderheid van de zetels in de Senaat had kunnen beschikken. In het licht van de onduidelijkheid die tijdens de onderhandelingen bestond over de richting die de formatie zou opgaan, zijn in deze notitie de bevoegdheden verkend die de Eerste Kamer heeft ten opzichte van een eventueel aantredend kabinet dat niet op een meerderheid in de Senaat kan rekenen.

Geconcludeerd is dat de Eerste Kamer in de wetgevingsprocedure beschikt over een vol veto-recht. Dat betekent dat de Eerste Kamer ieder wetsvoorstel kan verwerpen om elke denkbare reden. Voor de Rijksbegroting - die bij de wet wordt vastgesteld -, het uitoefenen van het instemmingsrecht op JBZ-terrein en het inzetten van het instrument van het parlementaire behandelvoorbehoud geldt hetzelfde.

De conclusies ten aanzien van de gelding van de vertrouwensregel in de relatie kabinet-Eerste Kamer waren minder hard. De vertrouwensregel, een regel van ongeschreven staatsrecht, houdt in dat een minister, een staatssecretaris of een heel kabinet verplicht is ontslag aan te bieden wanneer de Kamer het vertrouwen in hem heeft opgezegd. In de notitie is verkend of met 'de Kamer' alleen op de Tweede Kamer wordt bedoeld, of dat de vertrouwensregel ook geldt tussen kabinet en Eerste Kamer (en zo ja, of die regel dan onverkort geldt of met beperkingen). Indien kan worden aangenomen dat de vertrouwensregel volledig van toepassing is op de Eerste Kamer, dan moet de conclusie zijn dat die Kamer een be-windspersoon of kabinet op ieder moment en om iedere denkbare reden vormvrij naar huis

<sup>65</sup> Zie [http://www.nrc.nl/binnenland/verkiezingen2010/article2611002.ece/CDA-fractie\\_boos\\_om\\_brief\\_senaat](http://www.nrc.nl/binnenland/verkiezingen2010/article2611002.ece/CDA-fractie_boos_om_brief_senaat)

<sup>66</sup> Nadat informateur Opstelten op 4 september 2010 zijn eindrapport aan de Koningin had aangeboden en de vaste adviseurs en de fractievoorzitters advies aan de Koningin hadden uitgebracht, bleek tijdens een debat in de Tweede Kamer dat de fracties van VVD, PVV en CDA de onderhandelingen over een minderheidskabinet VVD-CDA met gedoogsteun van de PVV, wilden voortzetten. Na nieuwe consultaties benoemde de Koningin op 7 september 2010 mr. H.D. Tjeenk Willink tot informateur met de opdracht haar op de kortst mogelijke termijn te informeren over de thans ontstane situatie en de stappen die genomen moeten worden. Deze informateur adviseerde de heer Opstelten opnieuw tot informateur te benoemen, hetgeen op 13 september 2010 geschiedde. Na de totstandkoming van de regeer- en gedoogakkoorden op 30 september 2010, bracht informateur Opstelten op 7 oktober 2010 eindverslag uit. Daarop benoemde de Koningin de heer Rutte tot formateur. Het kabinet-Rutte werd op 14 oktober 2010 beëdigd.



datum 14 december 2010

ons kenmerk

blad 23

kan sturen.

Over de gelding en reikwijdte van de vertrouwensregel in de relatie kabinet-Eerste Kamer lopen de meningen echter uiteen. Zoals de fractievoorzitters uit de Senaat in hun brief aan informateur Opstelten van 26 augustus jl. terecht opmerkten, is over de toepasselijkheid van de vertrouwensregel discussie mogelijk. Het verrichte onderzoek heeft opgeleverd dat tijdens de Grondwetsherziening van 1983 wel over die toepasselijkheid is gesproken, maar dat van een communis opinio bij regering en Kamers geen sprake was. Ook de literatuur is verdeeld, zij het dat het erop lijkt dat een meerderheid van de rechtsgeleerde auteurs op z'n minst enige mate van gelding van de vertrouwensregel met betrekking tot de Eerste Kamer aanneemt. De auteurs die aannemen dat de vertrouwensregel volledige gelding heeft in de relatie kabinet-Eerste Kamer, erkennen niettemin dat deze regel een bescheiden rol speelt en na de Tweede Wereldoorlog niet meer door de Eerste Kamer zelf is geactiveerd. Wel werd enkele malen van regeringszijde de 'kabinetskwestie' in de Eerste Kamer gesteld.

Nu het ongeschreven staatsrechtelijk gewoonterecht gevormd wordt door interactie tussen kabinet en Kamers, zijn de standpunten die de Eerste Kamer zelf inneemt van invloed op de gelding en reikwijdte van de vertrouwensregel. Om de gedachteontwikkeling te ondersteunen, is in deze notitie een overzicht gegeven van standpunten in de staatsrechtelijke literatuur, van geschillen in de parlementaire geschiedenis tussen regering en Eerste Kamer en van de relatie tussen regeringen en Hogerhuizen in enkele andere Europese landen.

Aan het slot van de notitie is nog kort ingegaan op de positie en betrokkenheid van de Eerste Kamer bij de kabinetformatie. De Kamer als zodanig speelt tijdens de formatie geen rol, zij het dat haar Voorzitter als boven de partijen staand persoon tot de vaste adviseurs van de Koning behoort. Hoewel de praktijk uitwijst dat formatieonderhandelingen altijd worden gevoerd tussen fracties uit de Tweede Kamer, is er geen staatsrechtelijke regel die fracties uit de Eerste Kamer verbiedt te trachten in het formatieproces te interveniëren. Of zo'n interventie verstandig is, is aan deze fracties zelf om te beoordelen.