

## LAGE DREMPELS, HOGE DIJKEN



# LAGE DREMPELS, HOGE DIJKEN

*Democratie en rechtsstaat in balans*

Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel

Boom – Amsterdam

Afbeelding omslag: De Oosterscheldekering is het grootste en beroemdste Deltawerk.  
De 9 km lange stormvloedkering sluit de Oosterschelde af bij dreigend hoogwater.  
(Rijkswaterstaat, foto Ton Poortvliet)

Vormgeving: Peter Verwey Grafische Producties, Heemstede  
Redactie: Jaap Verschoor / Kantoor Verschoor Boekmakers, Heemstede

© 2018 staatscommissie parlementair stelsel

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever  
without the written permission of the publisher.*

ISBN 9789024426690  
NUR 680

[www.boomgeschiedenis.nl](http://www.boomgeschiedenis.nl)  
[www.bua.nl](http://www.bua.nl)

---

# Leeswijzer

Dit rapport is in drie delen opgebouwd.

## ***Eerste deel: inleidende hoofdstukken***

Na een eerste hoofdstuk, waarin de opdracht aan de staatscommissie, de centrale probleemstelling en de gevolgde werkwijze worden beschreven, volgt hoofdstuk 2. In dit hoofdstuk worden de betekenis en de functie van de democratische rechtsstaat beschreven. De beschouwingen in dit hoofdstuk over het belang van democratische besluitvorming en de waarden en normen die door de democratische rechtsstaat moeten worden gediend en beschermd, vormen het normatieve kader voor de beoordeling van de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel door de staatscommissie.

In hoofdstuk 3 staat het parlementair stelsel centraal. Nadat de ontstaansgeschiedenis van het stelsel is geschetst wordt een aantal ontwikkelingen en gegroeide praktijken binnen het stelsel beschreven. Deze ontwikkelingen worden gerelateerd aan de eerder geschetste democratische en rechtsstatelijke principes. Dit leidt tot de eerste observaties over het huidige functioneren van het parlementair stelsel.

Hoofdstuk 4 beschrijft de maatschappelijke veranderingen in de context van het parlementaire stelsel. Vervolgens komt de staatscommissie tot een aantal tussentijdse conclusies over de noodzaak (en daarmee de urgentie) om het parlementair stelsel via een drietal sporen bij de tijd te brengen. Aan het eind van dit hoofdstuk wordt dit eerste deel besloten met een aantal tussenconclusies.

## ***Tweede deel: hoofdstukken met oplossingen voor de gesignaleerde problemen***

In het tweede deel worden oplossingen gezocht voor de gesignaleerde problemen. In drie hoofdstukken (hoofdstuk 5 over de democratie, hoofdstuk 6

over de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, en hoofdstuk 7 over een sterk parlement) wordt verslag gedaan van deze zoektocht die uitmondt in tal van concrete aanbevelingen.

### ***Derde deel: conclusies en aanbevelingen***

In hoofdstuk 8 wordt de balans opgemaakt. De eerder getrokken conclusies worden gerecapituleerd en alle aanbevelingen met de daarbij noodzakelijke interventies worden op een rij gezet.

### ***Terminologie***

Waar in dit rapport termen als hoog-, middelbaar- en laagopgeleid of hoger, middelbaar en lager opgeleid worden gebruikt, volgt de staatscommissie steeds de bron. Onderzoeksinstellingen kunnen verschillende definities gebruiken.

Om in algemene zin sekseneutraal naar een persoon te verwijzen worden in dit rapport de grammaticale geslachten gebruikt. Dat betekent dat wanneer 'hij', 'hem' of 'zijn' wordt gebruikt, daarmee in voorkomende gevallen ook 'zij' of 'haar' wordt bedoeld.

### ***Bronvermelding***

In de voetnoten wordt verwezen naar bronnen van informatie die de staatscommissie heeft gebruikt. Als meerdere keren naar hetzelfde boek wordt verwezen, wordt alleen de eerste keer de plaats en het jaar van uitgave vermeld.

---

# Inhoud

WOORD VOORAF	13
SAMENVATTING	15
HOOFDSTUK 1: INLEIDING	19
1.1 Wat voorafging	19
1.2 Probleemstelling	23
HOOFDSTUK 2: DE WAARDEN VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT	28
2.1 Inleiding	28
2.2 De functie van de democratische rechtsstaat	29
2.3 De verbondenheid van democratie en rechtsstaat	29
2.4 Democratische en rechtsstatelijke waarden	31
HOOFDSTUK 3: HET PARLEMENTAIR STELSEL	38
3.1 Inleiding	38
3.2 De ontwikkeling van het Nederlandse parlementair stelsel	39
3.3 De opkomst en rol van politieke partijen	48
3.4 Het parlement als onderdeel van de democratische rechtsstaat	50
3.5 Ontwikkelingen binnen het stelsel	52
3.5.1 De vertegenwoordigende functie van het parlementair stelsel	53
3.5.2 Ontwikkelingen in het functioneren van het parlement	60
HOOFDSTUK 4: DE VERANDERENDE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT VAN HET PARLEMENTAIR STELSEL	74
4.1 Inleiding	74
4.2 De staat van de democratische rechtsstaat	76
4.3 Ontwikkelingen in de sociaal-culturele context	83
4.4 Ontwikkelingen in de media en de rol van digitalisering	87
4.5 Tussenconclusies	98

## INHOUD

HOOFDSTUK 5: DEMOCRATIE	103
5.1 Een ander kiesstelsel	103
5.1.1 Van probleem naar oplossing	105
5.1.2 Hervorming van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging nodig	108
5.1.3 Schets van een nieuw kiesstelsel	109
5.1.4 Niet-evenredige kiesstelsels vallen af	113
5.1.5 Versterking van de persoonlijke component	114
5.1.6 Versterking van de regionale component	117
5.1.7 Versplintering en afsplitsing	122
5.1.8 Opkomstbevordering en kiesproces	125
5.2 Het bindend correctief referendum	135
5.2.1 Van probleem naar oplossing	135
5.2.2 Keuze voor het bindend correctief referendum	140
5.2.3 Nadere vormgeving en waarborgen	145
5.3 Andere vormen van burgerparticipatie	155
5.3.1 Van probleem naar oplossing	156
5.3.2 Randvoorwaarden bij het gebruik van instrumenten van burgerparticipatie op nationaal niveau	159
5.3.3 De internetconsultatie	160
5.3.4 Het nationale burgerinitiatief	162
5.3.5 Het burgerforum	164
5.3.6 Het Ierse referendum nader bekeken	167
5.4 De kabinetsformatie	170
5.4.1 Van probleem naar oplossing	171
5.4.2 Keuze voor de gekozen formateur binnen het parlementaire stelsel	173
5.4.3 Alternatieve opties gewogen en te licht bevonden	174
5.4.4 De wijze van verkiezing van de formateur nader bekeken	175
5.4.5 Andere aspecten van de gekozen formateur binnen het parlementaire stelsel	179
5.4.6 Hervormingen in de sfeer van de politiek-bestuurlijke cultuur	180
5.4.7 Openheid rond de kabinetsformatie	188
HOOFDSTUK 6: WEERBARE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT	195
6.1 Constitutionele toetsing en Constitutioneel Hof	195
6.1.1 Van probleem naar oplossing	196



6.1.2	Achtergrond van het toetsingsverbod	198
6.1.3	Argumenten voor en tegen constitutionele toetsing door de rechter	198
6.1.4	Constitutionele toetsing nader beschouwd	200
6.1.5	De Grondwet als toetsingskader	209
6.1.6	Andere taken en bevoegdheden van een Constitutioneel Hof	210
6.1.7	Schets van de samenstelling en werkwijze	212
6.1.8	(Grond)wettelijk kader	213
6.1.9	Versterking van de constitutionele toets <i>ex ante</i>	213
6.2	Benoeming van de leden van de Hoge Raad	216
6.3	Institutionele waarborgen en politieke partijen	217
6.3.1	Van probleem naar oplossing	217
6.3.2	Bestaande en nieuwe waarborgen	218
6.3.3	Het verbieden van politieke partijen	220
6.3.4	De wenselijkheid van een wet op de politieke partijen (Wpp)	229
6.4	Keuzevrijheid in tijden van digitalisering	231
6.4.1	Van probleem naar oplossing	232
6.4.2	Meer transparantie over digitale verkiezingscampagnes	235
6.4.3	Transparantie over politieke advertenties	240
6.4.4	Toezicht en sancties	241
6.4.5	Algoritmes en een pluralistisch media-aanbod	242
6.4.6	Beveiliging van de digitale systemen van democratische instituties	244
6.5	Het versterken van democratische kennis en vaardigheden	246
6.5.1	Van probleem naar oplossing	247
6.5.2	Verbetering van de kennis en vaardigheden over de democratische rechtsstaat	251
6.5.3	Bevordering van digitaal burgerschap	255
6.5.4	Bevrijdingsdag wordt verbreed tot Vrijheidsdag	256
HOOFDSTUK 7: EEN STERK PARLEMENT		261
7.1	De Tweede Kamer als herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging	261
7.1.1	Van probleem naar oplossing	262
7.1.2	Versterking parlementair onderzoek	266
7.1.3	Versterken van het commissiestelsel	270
7.1.4	Uitbreiding van de ondersteuning van de vaste commissies	279
7.1.5	Volgsysteem voor toezeggingen	280

## INHOUD

7.1.6	Van dertigledendebatten naar vijftigledendebatten	281
7.1.7	Registratie van geschenken, nevenfuncties en andere belangen	283
7.1.8	Overige aanbevelingen	283
7.2	De Eerste Kamer in het tweekamerstelsel	291
7.2.1	Van probleem naar oplossing	292
7.2.2	Een voorwaardelijk terugzendrecht voor de Eerste Kamer	301
7.2.3	De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer	308
7.2.4	Tweede lezing van grondwetswijzigingen	312
7.2.5	Andere functies en belangen van senatoren	314
7.3	Het domein van het parlement: decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen	317
7.3.1	Van probleem naar oplossing	318
7.3.2	Privatiseringen en verzelfstandigingen	322
7.4	Het domein van het parlement: de Europese Unie	327
7.4.1	Van probleem naar oplossing	328
7.4.2	Mogelijke oplossingen	331
7.4.3	De motie-Duthler en het initiatiefvoorstel-Van der Staaij	334
	<b>HOOFDSTUK 8: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN</b>	<b>339</b>
8.1	Enkele opmerkingen vooraf	339
8.2	De twee rode draden, problemen en conclusies	342
8.3	Aanbevelingen	347
	<b>SAMENSTELLING STAATSCOMMISSIE PARLEMENTAIR STELSEL</b>	<b>374</b>
	<b>VERANTWOORDING BEELDMATERIAAL</b>	<b>375</b>
	<b>PERSONENREGISTER</b>	<b>376</b>
	<b>ZAKENREGISTER</b>	<b>378</b>

Op de website van de staatscommissie zijn de volgende bijlagen te raadplegen ([www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl)):

- Bijlage 1: Overzicht van geraadpleegde deskundigen:
- Bijlage 2: Lijst van burgers die reageerden.
- Bijlage 3: Lijst van georganiseerde bijeenkomsten.
- Bijlage 4: Lijst van onderzoeken.
- Bijlage 5: Samenstelling begeleidingscommissie staatscommissie parlementair stelsel.
- Bijlage 6: Achtergrondkenmerken van Tweede en Eerste Kamerleden en het gebruik van parlementaire instrumenten.



---

## Woord vooraf

De opdracht aan de staatscommissie was het parlementair stelsel en de parlementaire democratie door te lichten en zo nodig aanbevelingen te doen om het geheel toekomstbestendig te maken. Geen kleine klus, die echter toch binnen de gestelde termijn is geklaard.

De staatscommissie heeft op basis van eigen analyse en in dialoog met tal van deskundigen, betrokkenen en burgers een groot aantal aanbevelingen van uiteenlopende aard en zwaarte geformuleerd. Soms zal grondwetswijziging nodig zijn om een aanbeveling te realiseren, soms kan worden volstaan met gewone wetgeving of lagere regelgeving; in weer andere gevallen gaat het om voorstellen voor cultuur- en gedragsverandering. Eén grote alomvattende ingreep kan volgens de staatscommissie niet voldoende zijn; vanwege de complexiteit van de op te lossen problemen is een gevarieerde set van maatregelen nodig.

Hoe divers ook, onze aanbevelingen hebben één ding gemeen: ze dragen bij aan het verbeteren van de inhoudelijke representatie en het versterken van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Dit zijn de twee rode draden van dit eindrapport. Uit deze twee rode draden volgt ook de urgentie van de aanbevelingen van de staatscommissie. Immers, indien wordt nagelaten deze verbetering en versterking tot stand te brengen, dan ligt het gevaar van erosie van de instituties van de democratische rechtsstaat op de loer.

Het omslag van het eindrapport wordt gesierd door een foto van de stormvloedkering in de Oosterschelde. Daarmee worden drie dingen verbeeld. In de eerste plaats is de kering doorlaatbaar; zij kent dus een lage drempel, waardoor zout water desgewenst de voormalige zeearm kan worden binnengelaten. Deze doorlaatbaarheid symboliseert de toegankelijkheid en de openheid van het Nederlandse politieke bestel. In de tweede plaats doet de stormvloedkering wat haar naam al doet vermoeden: zij beschermt Zuidwest-Nederland

tegen de woeste zee. Daarmee wordt de noodzaak van het verhogen van de dijken rondom onze democratische rechtsstaat verbeeld. In de derde plaats is de Oosterscheldekering een wereldwijd bewonderd staaltje Nederlands waterstaatkundig vernuft. Dat vernuft verbeeldt ons vermogen om telkens passende oplossingen te vinden voor nieuwe en soms dreigende vraagstukken. De Oosterscheldekering symboliseert onze analyse en voorgestelde inhoudelijke aanpak, maar laat ook zien dat onze aanbevelingen niet vrijblijvend zijn. De urgentie ervan staat dat niet toe.

De staatscommissie roept het kabinet, de Tweede en Eerste Kamer, de politieke partijen en de burgers van Nederland op kennis te nemen van haar analyse en aanbevelingen, daarover het debat aan te gaan, maar vooral om de uitvoering van de aanbevelingen voortvarend ter hand te nemen.

J.W. Remkes

Voorzitter staatscommissie parlementair stelsel

---

## Samenvatting

De staatscommissie heeft de opdracht gekregen de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. Aan dit advies is bijna twee jaar gewerkt. Er is gebruik gemaakt van de beschikbare wetenschappelijke kennis. Ook is aanvullend onderzoek gedaan waarvoor de staatscommissie subsidie heeft verstrekt. De leden van de staatscommissie hebben gesprekken gevoerd met inhoudelijk deskundigen en met anderszins betrokkenen en geïnteresseerden, veelal op basis van de eerst uitgebrachte Probleemverkenning en de halverwege gepubliceerde Tussenstand. Ook zijn een digitale werkruimte en een website ingericht waar opvattingen en suggesties werden uitgewisseld en de laatste stand van zaken kon worden gevolgd. Verder is er goed gekeken naar, en dankbaar gebruik gemaakt van eerdere adviezen en (initiatief)wetsvoorstellen die raken aan de opdracht.

Nu is het advies af en is het aan regering, parlement en anderen die zich aangesproken (zouden moeten) voelen om met de aanbevelingen van de staatscommissie aan de slag te gaan.

De staatscommissie doet een krachtige oproep aan de (grond)wetgever om zowel de aard en de omvang van de maatschappelijke tweedeling als ook de gevaren die onze democratische rechtsstaat binnen én buiten het politieke systeem kunnen bedreigen, serieus te nemen. Er zijn twee rode draden in het eindrapport, te weten de noodzaak de inhoudelijke representatie te verbeteren en de noodzaak de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat te versterken. Zij laten aan duidelijkheid niets te wensen over; inzicht is er genoeg – al houdt het denken nooit op – tijd is er veel minder.

De staatscommissie komt – niet onverwacht – tot de conclusie dat de grote maatschappelijke en technologische veranderingen van de laatste honderd jaar ertoe hebben geleid dat de regels en gebruiken van ons parlementair stelsel zoals die voor het laatst een eeuw geleden zijn vastgesteld, nu niet meer in alle opzichten toereikend en toepasbaar zijn. Het is dus noodzakelijk het

## SAMENVATTING

stelsel toekomstbestendig te maken en de democratie, de rechtsstaat en het parlement te versterken.

Het goede nieuws is dat de staatscommissie tot de conclusie komt dat het Nederlandse kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging nog steeds als behoorlijk succesvol mag worden beschouwd en dat het op groot draagvlak kan rekenen. Niettemin zijn er ook minpunten. De inhoudelijke representatie schiet te kort. De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt, dreigen af te haken op de politiek of al afgehaakt zijn.

Verder is er onbegrip bij burgers over de versplintering van de Tweede Kamer in een (te) groot aantal fracties, zeker als die het gevolg zijn van afsplitsingen. Tot slot is de parlementaire democratie als zodanig wel populair, maar zijn de politici en de politieke partijen dat veel minder.

Er is een aanpassing van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging nodig waarbij met name de persoonlijke component en de regionale component in het kiesstelsel voor de Tweede Kamer beter tot uitdrukking gebracht kunnen worden. De staatscommissie adviseert het eerder door het Burgerforum Kiesstelsel uitgewerkte kiesstelsel in te voeren waarbij de persoonsstem meer gewicht krijgt dan nu het geval is. Op deze wijze kunnen ook regionale voorkeuren beter meegewogen worden. Als de persoonlijke component groter wordt, vraagt dit om nieuwe regels ten aanzien van de financiering van de verkiezingscampagnes van individuele kandidaten.

Om al te gemakkelijke deelname aan verkiezingen en/of afsplitsingen te beperken, dienen respectievelijk de waarborgsom én het aantal ondersteuningsverklaringen te worden verhoogd. Ten einde de opkomst bij verkiezingen zo hoog mogelijk te laten zijn, stelt de staatscommissie extra stembureaus voor, vooral op locaties waar burgers die tot nu toe aantoonbaar minder aan verkiezingen deelnemen er gebruik van kunnen maken. Verder adviseert de staatscommissie het stembiljet kleiner en duidelijker te maken, kiezers in het buitenland makkelijker aan de verkiezingen te kunnen laten deelnemen en vervroegd stemmen (*early voting*) ook in Nederland in te voeren.

Naast de hierboven voorgestelde veranderingen ‘vooraf’ en ‘tijdens’ de verkiezingen stelt de staatscommissie ook hervormingen ‘achteraf’ voor. Zo pleit zij voor de invoering van een gekozen formateur die daags na de verkiezingen de leiding neemt bij het vertalen van de verkiezingsuitslag naar een meerder-



of minderheidskabinet. Tegelijk met de Kamerverkiezingen brengen de kiezers hun stem uit op een formateur, maar door middel van een apart stembiljet. Tijdens de formatie moet er meer worden gerapporteerd en dient een volledig formatiedossier te worden bijgehouden. Hierdoor krijgt de kiezer meer invloed en inzicht in de kabinetsformatie. Verder doet de staatscommissie voorstellen voor versterking en verbetering van het functioneren van zowel de Tweede als de Eerste Kamer en voor een betere samenhang tussen het werk van beide. Een terugzendrecht van de Eerste Kamer hoort hierbij, alsmede een versterking van de onderzoeksfunctie en van de inhoudelijke ondersteuning van de Tweede Kamer.

Verder adviseert de staatscommissie een bindend correctief referendum in te voeren, zodat er, ná wetgeving die evident niet overeenkomt met de opvattingen van een meerderheid van de kiezers, ook als die is gestoeld op een binnen een meerderheid van de in het parlement vertegenwoordigde partijen overeengekomen compromis, de mogelijkheid is die wetgeving terug te draaien. Thema van een referendum zouden pas aangenomen wetten of onderdelen daarvan moeten zijn.

Om het primaat van de vertegenwoordigende democratie niet aan te tasten stelt de staatscommissie voor het bindend correctief referendum als 'noodrem' in te richten. Daar horen passende drempels bij: 5000 handtekeningen voor een inleidend verzoek, 400.000 handtekeningen voor een definitief verzoek, en een uitkomstdrempel van één derde ( $33 \frac{1}{3}\%$ ) van het electoraat.

Wanneer een burger meent dat hij in zijn rechten wordt aangetast omdat een wet hem beperkt in het uitoefenen van zijn klassieke grondrechten, vindt de staatscommissie dat het mogelijk moet zijn om deze wet in een concreet geval achteraf te toetsen aan de Grondwet. Nu kan toetsing alleen vooraf. Hiervoor adviseert de staatscommissie een Constitutioneel Hof in te stellen. Hierdoor wordt Nederland als rechtsstaat versterkt.

Onze rechtsstaat en democratie vergen permanent onderhoud; ze moeten sterk zijn en blijven omdat er zowel van buitenaf als van binnenuit gevaren dreigen. Iedereen heeft gehoord over terroristische acties, of het dreigen daarmee. Meer subtiel maar niet minder gevaarlijk is het risico van inmenging in ons verkiezingsproces en het politieke debat door buitenlandse mogendheden of groepen met behulp van *social media*. Ook van binnenuit zijn er aanwijzingen voor antidemocratische en antirechtsstatelijke krachten

## SAMENVATTING

in ons politieke systeem. Daarom adviseert de staatscommissie een aparte Wet op de politieke partijen op te stellen met daarin onder meer regels over transparantie inzake financiën, maximering van giften en voorschriften voor transparantie over het gebruik van digitale instrumenten in campagnes van politieke partijen. Deze wet maakt in het uiterste geval ook een partijverbod mogelijk wanneer een partij of beweging een bedreiging is voor, of aantasting van, de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat. Dit allerlaatste en zwaarste besluit is op vordering van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad aan het nieuwe Constitutioneel Hof.

Naast het op andere manieren inrichten of oprichten van procedures en instituten vraagt de staatscommissie ter versterking van ons parlementair stelsel en onze rechtsstaat ook aandacht voor een betere inbedding van democratisch burgerschap. In het verleden is gestreden voor het algemeen kiesrecht en dit is niet alleen een recht, maar omvat ook een verantwoordelijkheid voor een minimale betrokkenheid bij de politieke besluitvorming. Om aan die verantwoordelijkheid invulling te kunnen geven moet binnen het gehele voortgezet onderwijs de positie van de vakken geschiedenis, staatsinrichting en maatschappijleer versterkt worden. En als het aan de staatscommissie ligt vieren we voortaan op 5 mei – Vrijheidsdag – onze democratische rechtsstaat.

# Inleiding

## 1.1 WAT VOORAFGING

### *Instelling en opdracht*

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op maandag 13 februari 2017 de staatscommissie<sup>1</sup> parlementair stelsel geïnstalleerd. De staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie of de commissie) zou vóór 31 december 2018 haar advies moeten uitbrengen. Voor de samenstelling van de staatscommissie, zie pagina 4.

Volgens het instellingsbesluit had de staatscommissie tot taak de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, daarbij in overweging nemend dat:

- de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert, zoals onder meer blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau;
- de Europese besluitvorming voor de parlementaire taak en de vormgeving daarvan voor beide Kamers van de Staten-Generaal toenemende betekenis heeft;
- veel taken de afgelopen jaren zijn gedecentraliseerd naar andere overheden;
- de electorale volatiliteit sterk is toegenomen;
- digitalisering en sociale media onmiskenbaar invloed hebben op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel;

<sup>1</sup> Een staatscommissie is een tijdelijk adviesorgaan dat door de regering is ingesteld en waarvan de leden bij ministerieel besluit zijn benoemd.

## HOOFDSTUK 1

- bezinning over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie (in het licht van bovenstaande overwegingen) gewenst is.<sup>2</sup>

Deze opdracht is ontleend aan de tekst van de eerder door de Eerste Kamer aangenomen motie-Duthler c.s.<sup>3</sup> De staatscommissie heeft verder kennisgenomen van de tweede motie-Duthler c.s.<sup>4</sup> en ze heeft ook de voor de staatscommissie relevante passages uit het Regeerakkoord ‘Vertrouwen in de toekomst’<sup>5</sup> in haar werkzaamheden betrokken.<sup>6</sup>

De Eerste Kamer en de Tweede Kamer hebben een gezamenlijke begeleidingscommissie ingesteld voor de staatscommissie parlementair stelsel.<sup>7</sup>

- 2 Instellingsbesluit staatscommissie parlementair stelsel, koninklijk besluit van 1 februari 2017, *Staatscourant* 2017, nr. 6895.
- 3 *Kamerstukken I* 2015-2016, 34 000, Q. Na het aannemen van deze motie heeft overleg plaatsgevonden tussen de beide Kamers van de Staten-Generaal. Dat overleg heeft geresulteerd in bovengenoemde opdracht.
- 4 Deze strekt ertoe de behandeling van het wetsvoorstel-Van der Staaij (inzake wijziging van de Grondwet op het punt van goedkeuring van (wijzigingen van) oprichtingsverdragen van de EU met een versterkte meerderheid) op te schorten en de mogelijkheid om hogere drempels in te stellen voor de overdracht van bevoegdheden aan de EU in onderzoek te geven aan de staatscommissie parlementair stelsel. *Kamerstukken I* 2016/17, 30 874 (R1818), G.
- 5 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, 10 oktober 201. Den Haag. Onder verwijzing naar het regeerakkoord en de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer van 4 en 5 december 2017 verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de staatscommissie ook aandacht te besteden aan de regionale functie van het kiesstelsel en om bij de reflectie op de wenselijkheid van een vorm van constitutionele toetsing dit te bezien in relatie tot het gehele parlementaire stelsel. Brief *Nadere aspecten advies* d.d. 19 december 2017, kenmerk 2017-0000612315.
- 6 Hetzelfde geldt voor het verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties om in te gaan op de ervaring die is opgedaan met het instrument van het nationaal raadgevend referendum alsook de ervaring met lokale referenda. Brief ‘Nadere aspecten advies’ van 13 juli 2018, kenmerk 2018-0000626279. Dit naar aanleiding van de motie-Sini c.s. *Kamerstukken I* 2017-2018, 34 854, L.
- 7 Zie bijlage 5 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

### ***Probleemverkenkende fase***

In de eerste fase van haar werkzaamheden heeft de staatscommissie haar opdracht langs drie verschillende invalshoeken benaderd: via een eerste analyse van de sterke en zwakke punten van het huidige Nederlandse parlementair stelsel, via een beschrijving van de ontwikkeling van het stelsel in de afgelopen twee eeuwen en via een inventarisatie van relevante andere ontwikkelingen.

Met de publicatie van de Probleemverkenning deed de staatscommissie parlementair stelsel op 18 oktober 2017 verslag van deze eerste fase van haar werkzaamheden. Er werden zes thema's benoemd die de staatscommissie samen met anderen (burgers, deskundigen) verder wilde gaan onderzoeken. De Probleemverkenning heeft vele reacties opgeleverd die de staatscommissie geholpen hebben bij haar werkzaamheden. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van alle bijeenkomsten met burgers en deskundigen die voor en na publicatie van de Probleemverkenning hebben plaatsgevonden. Ook werd een digitale werkruimte ingericht waarin daartoe uitgenodigde deskundigen konden reageren.

### ***Verkenning van oplossingsrichtingen***

Na het uitbrengen van de Probleemverkenning richtte de staatscommissie zich op de verkenning van oplossingsrichtingen voor de in de Probleemverkenning beschreven vraagstukken. Er vonden bijeenkomsten plaats met burgers en andere deskundigen om deze te bespreken (zie bijlage 3).

Met het oog op een zo groot mogelijke transparantie over de voortgang van haar werkzaamheden besloot de staatscommissie in het begin van 2018 dat zij een tweede openbaar rapport uit zou brengen, de Tussenstand. In aanloop naar haar eindrapport wilde de staatscommissie daarin in de eerste plaats aandacht besteden aan het functioneren van het parlementair stelsel binnen het bredere kader van de democratische rechtsstaat. De vraag of het parlementair stelsel – als cruciaal onderdeel van de democratische rechtsstaat – voldoende toekomstbestendig is, kan immers niet los worden gezien van de democratische en rechtsstatelijke waarden die onze democratische rechtsstaat als geheel moet dienen en beschermen. Versterking van de democratie en versterking van de rechtsstaat moeten steeds in samenhang worden bekeken om de balans tussen beide te bewaken.

In de tweede plaats wilde de staatscommissie in aanloop naar haar Eindrapport de mogelijkheden schetsen om de toekomstbestendigheid van het

parlementair stelsel te vergroten. Op 21 juni 2018 presenteerde de staatscommissie in de Tussenstand mogelijke oplossingsrichtingen voor drie belangrijke vraagstukken:

- Hoe zorgen we voor een betere representatie van alle Nederlanders?
- Hoe versterken we de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat?
- Hoe optimaliseren we de taakvervulling van het parlement?

Het ging in deze Tussenstand nog niet om finale aanbevelingen of adviezen; die komen aan de orde in dit Eindrapport. Net zoals daarvoor met de Probleemverkenning was het de functie van de Tussenstand om gericht commentaar, kritiek en nieuwe suggesties op te roepen.

### *Onderzoeken*

De staatscommissie wilde zich bij haar werkzaamheden zoveel mogelijk baseren op bestaand wetenschappelijk onderzoek. Voor een aantal vraagstukken was het wenselijk om daarnaast nader onderzoek te laten plaatsvinden. In totaal zijn vier onafhankelijke onderzoeken door een financiële bijdrage van de staatscommissie mede mogelijk gemaakt.

In de eerste plaats betrof het hier een nieuwe editie van het Parlementsonderzoek, uitgevoerd door de Universiteit Leiden.<sup>8</sup> Aan de hand van vragenlijsten zijn gesprekken gevoerd met leden van de Tweede en Eerste Kamer. Thema's in dit rapport zijn onder andere het functioneren van de democratie, de relatie tussen kiezers en gekozenen, de relatie tussen Kamerleden en de regering, regeerakkoorden, Europese beleidsvorming en het tweekamerstelsel.

In de tweede plaats heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) op verzoek van de staatscommissie in een serie focusgroepen gesprekken met burgers gevoerd over politieke vertegenwoordiging en (niet-)stemmen.<sup>9</sup> Daarbij zijn ook andere voor de staatscommissie relevante onderwerpen aan de orde gesteld. Later heeft de staatscommissie nog twee extra focusgroepen laten

8 R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer. Parlementsonderzoek 2017*. Leiden, 2018.

9 P. Dekker en J. den Ridder (SCP), *Lastige kwesties. Acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. Den Haag, 2018.

organiseren speciaal gericht op jongeren<sup>10</sup> en burgers met een migratieachtergrond.<sup>11</sup>

In de derde plaats heeft het Parlementair Documentatie Centrum (PDC Informatie Architectuur) onderzoek gedaan naar de samenstelling van het parlement en het gebruik van parlementaire instrumenten zoals Kamervragen en moties. De resultaten van dit onderzoek zijn opgenomen in bijlage 3.

Ten slotte heeft de TU Delft onderzoek gedaan naar de invloed van de digitale omgeving op de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2018. Onderzocht is in hoeverre verschillende fenomenen zoals politieke *microtargeting* delegitimerende effecten kunnen hebben op het democratisch proces.<sup>12</sup> Deze onderzoeken hebben de staatscommissie zeer geholpen bij haar werkzaamheden.

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

Als vertrekpunt voor haar werkzaamheden heeft de staatscommissie de volgende probleemstelling geformuleerd:

‘In hoeverre is ons parlementaire stelsel in staat om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functioneren om daarmee fundamentele democratische waarden te dienen?’

Het functioneren van het parlementair stelsel wordt in veel opzichten gekenmerkt door een wisselwerking tussen enerzijds de institutionele vormgeving en anderzijds de politieke cultuur en de maatschappelijke context. Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden is het dan ook van belang te weten:

- a. hoe het huidige Nederlandse parlementair stelsel tot stand is gekomen;
- b. hoe het stelsel vandaag de dag functioneert, hoe de omgeving is veranderd, en;

<sup>10</sup> J. ter Berg en Y. Schothorst (Kantar Public), *Jongeren over representatie en niet-stemmen. Kwalitatief onderzoek ten behoeve van de staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam, 2018.

<sup>11</sup> M. Winninghoff en G. Bruins, *Representatie en Niet-stemmen. Rapportage van een kwalitatief verkennend Onderzoek*. Amsterdam, 2018.

<sup>12</sup> H. Hazenberg, e.a., *Micro-targeting and ICT-media in the Dutch Parliamentary System*. Delft, 2018.

- c. welke (stelsel)veranderingen er eventueel noodzakelijk zijn om ook in de toekomst een optimale werking van het parlementaire stelsel te borgen. Dit laatste ook in het licht van de politieke cultuur en van (verwachte) maatschappelijke en technologische ontwikkelingen.

In de loop van haar werkzaamheden is de staatscommissie regelmatig de vraag gesteld of een bepaald onderwerp nu wel of niet tot haar opdracht behoorde. Zeer begrijpelijk, want het verzoek aan de staatscommissie om zich te bezinnen over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie en op basis daarvan te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel lijkt alle ruimte te bieden voor een brede interpretatie van het aandachtsgebied van de staatscommissie. Het is onmiskenbaar dat heel veel ontwikkelingen, thema's en oplossingsrichtingen in verband gebracht kunnen worden met de legitimiteit van, het vertrouwen in en het functioneren van het parlementair stelsel.

Echter, niet alle problemen in politiek-bestuurlijk Nederland laten zich oplossen met aanpassingen aan het parlementair stelsel. De staatscommissie heeft zich daarom niet beziggehouden met (de soms onvermijdelijke onvrede over) de uitvoering of de concrete resultaten van beleid. Buiten de opdracht van de staatscommissie vallen ook de verhouding met de andere landen van het Koninkrijk, het functioneren van de Europese democratie, de lokale democratie (inclusief de aanstellingswijze van de burgemeester), de provinciale democratie en de waterschappen.

Voor de staatscommissie parlementair stelsel zijn de democratische en rechtsstatelijke waarden die aan de basis van het parlementair stelsel liggen richtinggevend geweest bij de interpretatie en de uitvoering van haar opdracht. Het zijn immers die waarden: de democratie (met vrije en eerlijke verkiezingen), de machtsverspreiding, de eerbiediging van grondrechten en het legaliteitsbeginsel, die het verdienen beschermd en gewaarborgd te worden. Het gaat hierbij om de essentie van de parlementaire democratie.

In de Probleemverkenning wees de staatscommissie al op de noodzaak om stil te staan bij het overkoepelende geheel dat het functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie omsluit, namelijk de *democratische rechtsstaat*.<sup>13</sup> In de Tussenstand zijn democratie en rechtsstaat als de pijlers van de democratische rechtsstaat beschreven en is het parlementair

<sup>13</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. Den Haag, 2017, p. 9.



stelsel als onderdeel van de democratische rechtsstaat verder uitgewerkt.<sup>14</sup>

In de Probleemverkenning omschreef de staatscommissie vier verschijningsvormen van het parlementair stelsel:<sup>15</sup>

1. *Het parlementair stelsel: de basis van de parlementaire democratie.* Het principe van *representatie* is de belangrijkste legitimerende voorwaarde van de parlementaire democratie.
2. *Het parlementair stelsel: het nationale parlement en zijn domein.* De staatscommissie legt de nadruk op het *nationale* parlement, maar besteedt ook aandacht aan Europa en de decentrale overheden, voor zover die invloed hebben op het domein van het nationale parlement.
3. *Het parlementair stelsel: de verhouding regering-parlement.* De relatie tussen de beide Kamers en de regering met elementen als *checks and balances*, de formatie en het parlement als de politieke arena tussen coalitie en oppositie.
4. *Het parlementair stelsel: een tweekamerstelsel.* De taken en het functioneren van de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.

De benadering van het parlementair stelsel als cruciaal onderdeel van de democratische rechtsstaat én de beschrijving van het stelsel in vier verschijningsvormen zijn belangrijke uitgangspunten geweest voor de staatscommissie. Dat geldt ook voor de notie dat democratie niet alleen een institutionele of politieke dimensie heeft, maar ook een maatschappelijke of burgerlijke dimensie. De brede basis van de democratie ligt in de *maatschappelijke* democratie, schreef de staatscommissie in de Tussenstand.<sup>16</sup>

De voorgaande overwegingen hebben geleid tot de volgende uitwerking van de probleemstelling.

### ***Toelichting probleemstelling***

Ons huidige parlementair stelsel is in de kern nog hetzelfde als een eeuw geleden, nadat een aantal belangrijke democratiserende hervormingen werd doorgevoerd. Het betreft hier de invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen (1917) en vrouwen (1919), en de overgang van een meerderheids-

<sup>14</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*. Den Haag, 2018, p. 10-16.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 13, en Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 11.

<sup>16</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 13.

stelsel naar een systeem van evenredige vertegenwoordiging. De positie van politieke partijen werd er verder door versterkt.

Ook de *democratische en rechtsstatelijke waarden* die beschermd en gewaarborgd moeten worden, zijn in de kern onveranderd. De waardering van het *belang* van deze waarden is sindsdien ook niet minder geworden.

Wat zeker wél veranderd is, is de *context* waarin het parlementair stelsel in de afgelopen eeuw heeft gefunctioneerd. Dit geldt in het bijzonder voor de sociaal-culturele context en voor ontwikkelingen in de media en de technologie.

Belangrijke veranderingen in de *sociaal-culturele context* zijn de bevolkingsgroei, de toegenomen welvaart, de grotere etnische heterogeniteit van de bevolking, de massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt, de verminderde betekenis van ideologische verschillen en religie, het afscheid van de verzuilde samenleving, internationalisering, de toenemende betekenis van identiteit, de gestegen opleidingsniveaus en toegenomen mondigheid van de burgers.

De veranderingen in de media en de technologie zijn al niet minder ingrijpend geweest. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de overgang van het industriële tijdperk naar het digitale tijdperk met de introductie van steeds weer nieuwe technologieën en (digitale) media met nieuwe mogelijkheden, nieuwe kansen en nieuwe bedreigingen.

Deze veranderingen hebben ontegenzeggelijk hun doorwerking gehad op het politieke bedrijf, op het politieke speelveld en op het functioneren van het parlementair stelsel. De wereld van nu is een totaal andere wereld dan die van honderd jaar geleden. Het democratische systeem is gebouwd op een andere demografische en maatschappelijke werkelijkheid.<sup>17</sup>

In de relatie tussen het stelsel en zijn omgeving dient zich kortom een aantal belangrijke vraagstukken aan.

De veranderde context van het parlementair stelsel maakt dat het stelsel nu niet meer in alle opzichten voldoende toekomstbestendig is. Toekomstbestendig betekent in dit verband dat het parlementair stelsel dusdanig moet zijn vormgegeven dat het in een steeds veranderende maatschappelijke omgeving adequaat moet blijven functioneren om daarmee de fundamentele democratische waarden te kunnen dienen.

<sup>17</sup> K. Putters, 'Democratie is meer dan politiek' (Lezing ten behoeve van het Genootschap van Oud-Senatoren), 24 september 2015, p. 8.

De staatscommissie stelt vast dat het stelsel op dit moment onvoldoende in staat is om een aanzienlijke groep burgers op een adequate manier inhoudelijk te vertegenwoordigen. In het licht van ontwikkelingen binnen en buiten het stelsel acht de staatscommissie de kans aanzienlijk dat dat in de toekomst nog minder het geval zal zijn wanneer geen maatregelen worden getroffen die beogen het stelsel effectiever te maken.

De staatscommissie stelt ook vast dat het internationale klimaat voor de democratische rechtsstaat sinds het begin van de eenentwintigste eeuw aan het verslechteren is. Nu democratische en rechtsstatelijke vrijheden internationaal steeds meer onder druk komen te staan vraagt de staatscommissie ook aandacht voor versterking van de toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat als geheel.

Deze en andere observaties leiden ertoe dat de staatscommissie zich in het bijzonder zorgen maakt over de representatieve functie van het parlementair stelsel, over de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat en over het functioneren van het parlement. Het parlementair stelsel moet met een aantal versterkingen toekomstbestendiger gemaakt worden. Deze noodzakelijke versterkingen betreffen de democratie, de rechtsstaat en het parlement.

De staatscommissie doet in dit Eindrapport verschillende voorstellen om het parlementair stelsel meer toekomstbestendig te maken. Zij wil op voorhand stellen dat zij van oordeel is dat de Nederlandse democratische rechtsstaat, zeker in vergelijking met andere landen, in het algemeen nog altijd behoorlijk functioneert en het nodige vertrouwen bij burgers geniet. Dit geldt ook voor het parlementair stelsel. De staatscommissie is evenwel van oordeel dat de urgentie bestaat om het stelsel op onderdelen te hervormen. Zo kan het in balans blijven en toekomstbestendig zijn.

## De waarden van de democratische rechtsstaat

### 2.1 INLEIDING

De vraag of het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig is kan alleen worden beantwoord als duidelijk is welke functie de democratische rechtsstaat heeft, hoe democratie en rechtsstaat zich tot elkaar verhouden en welke functies het parlementair systeem binnen diezelfde democratische rechtsstaat moet vervullen.

Nadat in dit hoofdstuk de betekenis en de functie van de democratische rechtsstaat zijn beschreven, worden de begrippen democratie en rechtsstaat verder uitgewerkt. Deze begrippen worden veelal afzonderlijk gebruikt, maar zijn niet los verkrijgbaar. Om de rechtsstaat handen en voeten te geven is democratische besluitvorming onontbeerlijk, terwijl de democratie op haar beurt rechtsstatelijke middelen nodig heeft om te kunnen (blijven) functioneren. In die zin zijn democratie en rechtsstaat onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Vervolgens worden de democratische waarden en normen beschreven die door de democratische rechtsstaat moeten worden gediend en beschermd. Deze beschouwingen over de democratische rechtsstaat en het belang van democratische besluitvorming bieden de staatscommissie het normatieve kader voor de beoordeling van het functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie in de volgende hoofdstukken.

De beschouwingen laten namelijk ook zien dat democratie geen rustig bezit is. Of men het nu omschrijft als ‘Democratie is geen goede staatsvorm, maar ik ken geen betere’ (Winston Churchill) of ‘Regering van het volk, door het volk, voor het volk’ (Abraham Lincoln in zijn Gettysburg address, 19 november 1863), democratie vergt permanent onderhoud. Een gezonde democratie heeft tevens een dosis ‘gezond wantrouwen’ nodig.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Zie o.a. R.B. Andeweg, ‘Het gezonde wantrouwen in de politiek’ in: R.B. Andeweg, *Werk in uitvoering; Beschouwingen over het functioneren van de democratie*. Houten, 2018(1985), p. 467-479. Zie ook: T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017, p. 10.

## 2.2 DE FUNCTIE VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

Het is niet voor niets dat de staatscommissie zowel in de Probleemverkenning als in de Tussenstand heeft beschreven dat zij haar opdracht wil benaderen vanuit de bredere context van het parlementair stelsel, de democratische rechtsstaat. De democratische rechtsstaat is er om in brede kring gedeelde onderliggende waarden te dienen en te beschermen. Ook voor het parlementair stelsel geldt dat het juist die waarden zijn die verwezenlijkt moeten worden; nu en in de toekomst.<sup>2</sup>

In dit eindrapport hecht de staatscommissie eraan nog eens het belang en de functie van de democratische rechtsstaat te benadrukken. De democratische rechtsstaat omvat het geheel van funderende beginselen voor de wijze waarop de staat idealiter zou moeten worden ingericht om het algemeen belang op optimale wijze te kunnen dienen. Ze biedt gemeenschappelijk gedeelde uitgangspunten in tijden van diversiteit en onzekerheid. Democratie geeft ruimte aan diversiteit, en de gebondenheid aan het recht – van burgers en overheid – zorgt voor zekerheid.<sup>3</sup> In een meer poëtische beschrijving is de democratische rechtsstaat te beschouwen als de georganiseerde kunst van het samenleven. ‘De democratische rechtsstaat is de institutie die mensen in het leven geroepen hebben om niet redeloos tegenover elkaar te staan. Hoe beter hij op orde is, hoe groter de kans dat mensen zich in de samenleving senang voelen en met anderen kunnen leven.’<sup>4</sup>

## 2.3 DE VERBONDENHEID VAN DEMOCRATIE EN RECHTSSTAAT

Democratie en rechtsstaat zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Analytisch en ook in de verdere staatsrechtelijke uitwerking dienen zij echter wel van elkaar te worden onderscheiden. Langs de democratische pijler worden de belangen van de burger behartigd; langs de rechtsstatelijke pijler worden de burgers beschermd. Dit verleent de democratische rechtsstaat een twee-

<sup>2</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 12.

<sup>3</sup> H.D. Tjeenk Willink, ‘Algemene reflectie op de Probleemverkenning en oplossingsrichtingen’ (zie [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl)). Den Haag, 2018, p. 8. Zie ook H.D. Tjeenk Willink, *De verwaarloosde staat* (Bart Tromplezing, 30 oktober 2013). [www.barttromptstichting.nl/publicaties/publicaties\\_item/t/de\\_verwaarloosde\\_staat\\_tekst\\_bart\\_tromplezing\\_van\\_herman\\_tjeenk\\_willink](http://www.barttromptstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/de_verwaarloosde_staat_tekst_bart_tromplezing_van_herman_tjeenk_willink).

<sup>4</sup> M. ten Hooven, ‘Democratie is er voor de minderheid’ in: *NRC Handelsblad*, 15-16 september 2018.

ledige legitimiteit: die van de belangen, en die van de rechten van burgers.<sup>5</sup>

Als kiezers legitimeren de burgers gezamenlijk de collectieve politieke meerderheidsbesluiten (de democratische pijler); als individuele burger worden zijn of haar fundamentele rechten beschermd tegen mogelijke schending daarvan door andere burgers, of door de politieke meerderheid, belichaamd in de overheid. De opdracht tot bescherming van de individuele rechten van de burger legitimeert het optreden van de van de politieke onafhankelijke overheidsinstanties (de rechtsstatelijke pijler).<sup>6</sup>

De democratische pijler omvat zowel de wetgevende als de uitvoerende macht (die overigens in Nederland niet goed van elkaar te scheiden zijn), maar ook organisaties als politieke partijen. De onafhankelijke rechtspraak behoort tot de rechtsstatelijke pijler. Zij heeft een eigen legitimatie gebaseerd op de beginselen van de rechtsstaat.

Tussen democratie en rechtsstaat kunnen over en weer spanningen bestaan. Spanning kan ontstaan als juridisering optreedt of een rechterlijke uitspraak thema's onttrekt aan politieke afwegingen. Omgekeerd is het denkbaar dat geheel volgens de democratische procedure door een meerderheid van de gekozen volksvertegenwoordigers wetten worden aangenomen die (in hun uitwerking) de rechten van politieke minderheden en individuele burgers aantasten. Hetzelfde geldt voor vergelijkbare besluiten van een democratisch gelegitimeerde regering. Die wetten en besluiten zijn dan wel op de juiste democratische manier tot stand gekomen, maar voldoen niet aan de rechtsstatelijke eis van gelijke behandeling en respect voor minderheden en grondrechten van individuele burgers.

Het is te gemakkelijk om te denken dat deze op zich denkbare situatie in de praktijk wordt voorkomen doordat in een gevestigde democratische rechtsstaat de (parlementaire) meerderheid in haar denken en handelen als

5 P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton/Oxford, 2011. Met name deel I, 'Dual Legitimacy', is van belang.

6 Door Rosanvallon samengevat als *contre-démocratie* (tegendemocratie): dat deel van de democratie dat een noodzakelijk tegenwicht vormt tegen de electoraal gelegitimeerde pijler van de democratische rechtsstaat, P. Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La politique à l'âge de la défiance*. Parijs, 2006, *Passim*. Ook het algemeen belang dienende organisaties zoals de AFM, de Nederlandse Bank en de Kiesraad kunnen tot deze tegendemocratie worden gerekend.

vanzelfsprekend rekening houdt met de belangen van minderheden en met de individuele grondrechten die burgers beschermen tegen ongerechtvaardigd overheidsingrijpen.

In de democratische rechtsstaat is het van belang dat beide pijlers goed functioneren. Tussen beide pijlers bestaat idealiter zowel evenwicht als tegenwicht. De democratische pijler is immers de basis voor collectieve democratische besluitvorming. Tegelijk kan de democratie niet zonder een goed functionerende onafhankelijke rechtspraak, waar individuele burgers terecht kunnen met klachten tegen het optreden van de overheid.

Wanneer één van de pijlers minder goed functioneert, kan dat de balans verstoren. Het haperen van de ene pijler kan echter niet zomaar worden gecompenseerd door eenvoudigweg meer gewicht toe te kennen aan de andere pijler. Dat zou leiden tot een disbalans.<sup>7</sup>

In de Tussenstand is al aangeduid hoe de democratische rechtsstaat tot verval kan komen indien verkiezingen worden gemanipuleerd of de onafhankelijkheid van de rechtspraak wordt ingeperkt.<sup>8</sup> Machten en tegenmachten zijn dus van groot belang, zowel binnen elke pijler als tussen beide pijlers.<sup>9</sup> Alleen zo kunnen het algemeen belang, het belang van alle burgers én de cruciale democratische en rechtsstatelijke waarden worden gediend en beschermd.<sup>10</sup>

## 2.4 DEMOCRATISCHE EN RECHTSSTATELIJKE WAARDEN

Zowel in de Probleemverkenning als in de Tussenstand besteedde de staatscommissie aandacht aan de waarden en normen die in de Nederlandse de-

7 Peter Mair, 'Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy' in: *New Left Review*, 42, November-December 2006, p. 8-9.

8 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 16.

9 P. Rosanvallon, *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam, 2012, *Passim*.

10 Dit is al een heel oude gedachte die verwoord werd door Augustinus (Aurelius Augustinus, *De Stad Gods*, dl. IV. Amsterdam 1983, p. 4. Zie ook: C.A.J.M. Kortmann, *Staatsrecht en raison d'Etat* (afscheidscollage Radboud Universiteit). Deventer, 2009, p. 6, Thomas van Aquino, *Over de wet* (Summa Theologica, I-II). Baarn, 1996, p. 45, P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. Deventer, 2017, p. 9, en R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*. Amsterdam, 2018, p. 355-389.



mocratische rechtsstaat<sup>11</sup> centraal staan. In onderstaande box zijn deze waarden en normen, eerder ook benoemd in de Probleemverkenning, nog eens op een rij gezet.

### **Box 1: De waarden en normen van de democratische rechtsstaat**

1. De spreiding van machten over de verschillende instituties (politiek, maatschappelijk, constitutioneel), zowel horizontaal als verticaal (de verhouding centrale-decentrale overheid en de verhouding overheid-civil society), en wel zodanig dat daartussen een goede balans ontstaat.

2. In het verlengde hiervan is er de noodzaak dat de regering effectief moet (kunnen) worden gecontroleerd en, daarmee samenhangend, ook door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen.

3. Voorts vereist het legaliteitsbeginsel dat overheidsgezag niet alleen wordt uitgeoefend op een (Grond)wettelijke basis, maar ook is gebonden aan het recht. Voor de rechtzoekende moet rechtsbescherming bestaan die wordt verleend door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, tot wie hij ook toegang moet hebben. Voor de bescherming tegen de overheid (en soms bescherming door de overheid) bestaan (afdwingbare) grondrechten.

4. De kern van de democratie is de mogelijkheid van een vreedzame wisseling van de macht. Het algemeen kiesrecht en periodieke vrije, eerlijke en geheime verkiezingen zijn cruciaal, zodat vertegenwoordiging en verantwoording zijn gewaarborgd. Daarnaast is van belang dat de publieke belangenafweging door het parlement een zo adequaat mogelijke vertolking is van alle relevante belangen en opinies.

<sup>11</sup> De Grondwet maakt geen melding van het feit dat Nederland wordt beschouwd als een democratie. Evenmin vinden we een definitie van het begrip rechtsstaat. Wel is recent een wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ingediend dat een algemene bepaling aan de Grondwet toevoegt: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.' *Kamerstukken II* 2016/17, 34 516, nrs. 1-3, Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling. Op 6 maart 2018 ging de Eerste Kamer in meerderheid akkoord met dit voorstel in eerste lezing (*Handelingen I* 2017/18, nr. 21, item 6). Uit artikel 43 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden kan worden afgeleid dat inwoners van het Koninkrijk beschikken over fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Artikel 43, eerste lid, luidt: 'Elk der landen draagt zorg voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, de rechtszekerheid en de deugdelijkheid van het bestuur.'



5. Het gelijkheidsbeginsel ligt aan de basis van de norm dat iedereen erbij hoort (inclusiviteit) en gelijke kansen behoort te hebben. Onlosmakelijk daarmee verbonden is de bescherming van minderheden en de notie dat voldoende rekening wordt gehouden met hun belangen (pluriformiteit).

6. Voor de vormgeving en de inhoud van de democratie is het van belang dat aangesloten wordt bij de wijze waarop democratie bij de burgers in de samenleving wordt ervaren. Deze band tussen politiek en samenleving vertegenwoordigt in Nederland een democratische waarde.

7. Van het kabinet (als bestuur) wordt goed bestuur gevraagd: slagvaardigheid, onpartijdigheid en transparantie. Voorts wordt verwacht dat het bestuur verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging en de samenleving (*accountability*).

De waarden uit Box 1 worden hieronder verder toegelicht.

### ***1. Spreiding van de macht***

Binnen de democratische rechtsstaat is de (horizontale) machtspreiding tussen wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht van groot belang om machtsconcentratie en daarmee de mogelijkheid van willekeur en tirannie te voorkomen. De bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende overheden op nationaal, regionaal en lokaal niveau wordt wel aangeduid als de verticale machtspreiding.

Machtspreiding wordt ook wel aangeduid als macht en tegenmacht<sup>12</sup> (*countervailing powers*) of de noodzaak van voldoende *checks and balances*. Dat betekent dat de ene macht de andere macht controleert en corrigeert. Dat kan tot spanningen leiden wanneer verschil van inzicht bestaat waar de grenzen liggen van ieders taken en bevoegdheden. Die spanningen zijn geen zwakte, maar idealiter juist de kracht van het geheel: een kritische onderlinge bejegening houdt de machten scherp. Het dwingt hen om zich te bezinnen op de legitimiteit van hun handelen in de wetenschap dat een andere macht kan ingrijpen wanneer grenzen van hun taken en bevoegdheden worden overschreden of worden gebruikt voor een doel waarvoor ze niet zijn gegeven.

<sup>12</sup> P. Rosanvallon, *Democratie en tegendemocratie*. Amsterdam, 2012, *Passim*. Zie ook: A. Lijphart, *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale, 1999, p. 31-46.

Datzelfde geldt ook voor de democratische rechtsstaat als geheel: de rechter beoordeelt desgevraagd de legitimiteit van overheidsoptreden, zo nodig gevolgd door een verduidelijking door de wetgever. De politiek kan op haar beurt de wet aanpassen naar aanleiding van een rechterlijke uitspraak (het primaat van de politiek). Ondanks het gegeven dat de rechter volgens de wet moet rechtspreken kan hij (in overigens beperkte mate) een oordeel geven over de geldigheid (verbindendheid) van wetgeving in het door hem te beslissen geval. Dat alles leidt niet tot een voortdurend en steeds weer oplaaierend conflict, maar tot een dialoog tussen de staatsmachten die bewerkstelligt dat zij zich permanent bewust zijn van de juiste invulling van hun taken en bevoegdheden.

### ***2. Controle van de macht***

Het parlementair stelsel is te beschouwen als het hart van de democratische besluitvorming op nationaal niveau. Het parlement controleert de regering; dat is zijn belangrijkste taak. Daar hoort bij dat het parlement de regering ook te allen tijde ter verantwoording kan roepen. Het parlement wordt daarbij gelegitimeerd door het principe van representatie. Die vertegenwoordigende functie, zowel in de zin van vertegenwoordigd *worden* als zich vertegenwoordigd *voelen*, is misschien wel de belangrijkste waarde die via het parlementair stelsel tot uitdrukking wordt gebracht.

Voor de controle van de macht zijn vrije en onafhankelijke media van hoge kwaliteit van cruciaal belang (zie ook 7).

### ***3. Bescherming tegen de macht***

Het legaliteitsprincipe betekent dat overheidsoptreden niet alleen gebaseerd is op recht en wet, maar ook wordt begrensd door wet en recht. De grondrechten van de burger beschermen hem tegen onnodig of onrechtmatig overheidsoptreden en bieden hem rechtsbescherming door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. De grondrechten van de burger zijn opgenomen in de Grondwet, en de rechter volgt hierin ook de internationale verdragen (bijvoorbeeld het Europees verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)).

#### ***4. Vreedzame wisseling van de macht***

Via vrije, eerlijke en geheime verkiezingen wordt een vreedzame wisseling van de macht mogelijk gemaakt. De mogelijkheid tot vreedzame machtswisseling is een belangrijke graadmeter voor het goed functioneren van de democratie. In nogal wat landen die zichzelf het predicaat democratie toekennen blijven autocratische leiders na manipulatie van verkiezingen aan het roer.

Eerlijke verkiezingen betekenen dat burgers zich in vrijheid en autonomie een mening kunnen vormen en vervolgens ook echt iets te kiezen hebben; dus in afwezigheid van elke vorm van manipulatie en met toegang tot een pluriform aanbod van informatie via vrije en onafhankelijke media.

Daarbij is ook de toegankelijkheid van het democratisch systeem voor nieuwe geluiden van belang; dat wil zeggen de mate waarin nieuwe partijen toegang kunnen vinden tot het parlement.

#### ***5. Pluriformiteit en inclusiviteit***

Het in artikel 1 van de Grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel en de voor eenieder geldende grondrechten getuigen van de norm dat iedereen erbij hoort. In de loop der eeuwen zijn waarden als vrijheid, gelijkheid én ruimte voor verschil (pluriformiteit en inclusiviteit), de mogelijkheid voor burgers om mee te spreken en de samenleving zélf vorm te geven steeds verder uitgekristalliseerd. Het zijn ook de voorwaarden voor het individu om zich te kunnen ontwikkelen. Ze bieden in beginsel alle groepen in onze pluriforme samenleving de mogelijkheid om vreedzaam met elkaar samen te leven.

Het gelijkheidsbeginsel ligt ook aan de basis van het principe van *one man one vote*: iedereen mag zijn stem uitbrengen, en aan de grote waarde die wordt toegekend aan de evenredigheid in ons kiesstelsel: elke stem telt even zwaar. Zeker binnen een pluriforme samenleving is het dan ook cruciaal dat rekening gehouden wordt met (de belangen van) minderheden en hun belangen. Het beginsel ‘gelijke kansen voor iedereen’ laat zich ook vertalen naar het belang van een gelijk speelveld voor het opereren van politieke partijen.

#### ***6. Democratie is meer dan politiek***

De brede basis van de democratie ligt in de *maatschappelijke* democratie, benadrukte de staatscommissie eerder al (zie ook paragraaf 1.2, ‘Probleemstelling’). Democratische gezindheid moet worden gedragen door de burgers

zelf. De staatscommissie onderstreept dat het belangrijk is dat burgers zich betrokken voelen en weten bij de democratie. Wanneer burgers het gevoel hebben niet gehoord te worden, te moeten toekijken hoe over hun hoofd beslissingen worden genomen, ervaren zij dit als reële tekortkomingen van de democratie.<sup>13</sup> Het is daarom belangrijk dat politici en bestuurders verantwoording afleggen over hun besluitvorming en beleid en dat er ook in bredere zin een goede verbinding is tussen de politieke besluitvorming en de betrokkenheid van de bevolking daarbij.

De verbinding tussen politiek en de samenleving brengt met zich mee dat maatschappelijke normen ook in de politiek moeten gelden. Dat geldt voor het afleggen van verantwoording, het verdienen van vertrouwen, het horen van tegengeluiden, het belang van debat voorafgaand aan belangrijke besluiten. Alleen al vanwege de voorbeeldwerking van de nationale politiek voor het functioneren van de samenleving is het van groot belang dat deze regels worden na- en dus voorgeleefd.

### *7. Verantwoording afleggen*

Het belang van het afleggen van verantwoording is hiervoor al een aantal malen genoemd. De regering legt verantwoording af aan het parlement. Bestuurders en politici behoren verantwoording af te leggen aan de samenleving.

Voor de berichtgeving over het doen en laten van regering en parlement zijn onafhankelijke en pluriforme media (hoogwaardige journalistiek als publieke waakhond) van belang voor de oordeelsvorming in een democratische samenleving.<sup>14</sup>

In dit verband dient ten slotte ook gewezen te worden op het belang van het voorkomen en bestrijden van fraude, corruptie en belangenverstrengeling bij democratische besluitvorming. Uit onderzoek blijkt steeds weer dat eerlijke verkiezingen en een integer overheidsapparaat in belangrijke mate bepalend zijn voor de stabiliteit van en het vertrouwen in het politieke systeem.<sup>15</sup>

13 Het vertrouwen in de democratie is groot, maar het vertrouwen in de rol van politici en politieke partijen is al jaren laag. In paragraaf 4.2 gaat de staatscommissie verder in op de scheidslijnen in de samenleving die het vertrouwen in het politiek systeem onder druk zetten.

14 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 9.

15 T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, p. 27.

De staatscommissie heeft de democratie in Nederland eerder gekarakteriseerd als pluriform, egalitair en maatschappelijk geworteld. De hiervoor geschetste democratische en rechtsstatelijke waarden kleuren deze karakterisering verder in en vormen met de overige beschouwingen in dit hoofdstuk het normatieve kader voor de beoordeling van het functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie in de volgende hoofdstukken.

## Het parlementair stelsel

### 3.1 INLEIDING

De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk, aldus artikel 50 van onze Grondwet. Met deze vorm is gekozen voor een *representatief stelsel* en dat roept onmiddellijk de vraag op hoe die representatie tot uitdrukking komt. Aan dit thema is een belangrijk deel van dit rapport gewijd.<sup>1</sup> Bovendien is in Nederland gekozen voor een kiesstelsel van *evenredige vertegenwoordiging*, wat betekent dat vrijwel geen enkele stem verloren gaat.

De verkiezing van volksvertegenwoordigers (Tweede Kamer, maar ook provinciale staten en de gemeenteraden) gebeurt in Nederland sinds een eeuw op de grondslag van algemeen kiesrecht door middel van periodieke, geheime en vrije verkiezingen.

In dit hoofdstuk wordt eerst een schets gegeven van het ontstaan van dit stelsel, de opkomst en rol van politieke partijen en de plaats van het parlementair stelsel in de democratische rechtsstaat. Vervolgens wordt een aantal belangrijke meer actuele ontwikkelingen binnen het parlementair stelsel beschreven. In het volgende hoofdstuk zullen deze ontwikkelingen én een aantal ontwikkelingen in de context van het parlementair stelsel worden gewogen tegen de achtergrond van het in het vorige hoofdstuk geschetste normatieve kader.

<sup>1</sup> E. van Vugt bepleitte reanimatie van artikel 50 Grondwet: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Dit artikel zou een eigentijdse uitleg moeten krijgen. E. van Vugt, 'Herbezinning parlementair stelsel? Herinterpretatie artikel 50 Grondwet!' in: *Nederlands Juristenblad*, 10 maart 2017, p. 642.

### 3.2 DE ONTWIKKELING VAN HET NEDERLANDSE PARLEMENTAIR STELSEL

Het Nederlandse parlementair stelsel is geleidelijk ontstaan in de decennia na de Grondwetsherziening van 1848, die onder leiding van Thorbecke tot stand kwam. De in 1848 in de Grondwet opgenomen ministeriële verantwoordelijkheid werd in de jaren 1866-1868 aangevuld met de ongeschreven vertrouwensregel. Dat betekent dat het kabinet het vertrouwen dient te genieten van een meerderheid van het parlement. Als dit er niet is, dient het kabinet op te stappen. De regel is negatief geformuleerd: het vertrouwen wordt geacht te bestaan, totdat het tegendeel is gebleken, bijvoorbeeld door een aangenomen motie van wantrouwen of een verworpen begroting.

Het Nederlandse parlementaire stelsel is een enigszins diffuus systeem, waarin noch de trias politica voluit geldt, noch het ideaal van een 'parlementair model' naar Brits voorbeeld, wordt bereikt. Het leerstuk van de trias politica is niet goed toepasbaar op de Nederlandse situatie. Een strikte scheiding van de drie door Montesquieu benoemde machten is er niet. De regering (de uitvoerende macht) vormt samen met het parlement de wetgevende macht. Wel geldt de rechtsstatelijke eis van een onafhankelijke rechtspraak. Soms spreekt men daarom wel van een *machtenspreiding* in plaats van een machtscheiding, maar voor de verhouding tussen regering en parlement is dit weinig verhelderend. Immers, anders dan in een puur 'parlementair model' (als het Britse),<sup>2</sup> is de regering geen onderdeel van het parlement; wel zijn zij samen de wetgevende macht. Net als in andere landen, is de specifieke historische ontwikkeling bepalend geweest voor de uiteindelijke formele vormgeving van het parlementaire stelsel. Maar eveneens als in andere landen is de werking van dat formele politiek-parlementaire stelsel, zeker waar het de verhouding tussen regering en parlement betreft, in de praktijk zeer beïnvloed door het ontstaan en functioneren van politieke partijen (zie paragraaf 3.3).<sup>3</sup>

Een kenmerk van het huidige parlementaire stelsel in Nederland is dat het parlement bestaat uit twee kamers: de Tweede en de Eerste Kamer. De huidige Eerste Kamer was bij de Grondwet van 1814 niet voorzien. Door het

2 T. Koopmans, *Vergelijkend Publiekrecht*. Deventer, 1986, p. 16-23. Het gaat hierbij om de absolute soevereiniteit van het parlement, ook wel omschreven als de heerschappij van het parlement over andere staatsorganen.

3 R.A. Koole, 'Gouvernementalisering. De veranderende houding tussen regering en parlement in Nederland' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2018, p. 317-341.



### HOOFDSTUK 3

samengaan met wat nu België heet, werd in 1815 een tweekamerstelsel in het leven geroepen. Dat stelsel bestaat nog steeds, ook al scheidde België zich reeds in 1830 af van Nederland.



*De Eerste Kamer: 'Belgische erfenis'.*

De legitimatie van deze 'Belgische erfenis', is in de loop der tijd veranderd. Bij aanvang al was er een tweeledig doel. De Belgen wilde ten eerste een extra Kamer, waarin de 'aanzienlijksten van het land' zouden moeten plaatsnemen. Deze Kamer zou een bolwerk van de Koning moeten zijn. Geciteerd uit een bron van die tijd: 'ten einde [...] den troon te omringen door een bolwerk, waartegen alle partijen afstuiten'. Een tweede reden was om aan overhaasting en emoties paal en perk te stellen. Zoals de Grondwetcommissie dat in 1815 letterlijk formuleerde: 'ten einde [...] alle overijling in de raadplegingen voor te komen, in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen'.<sup>4</sup>

Waar de Eerste Kamer bij aanvang vooral werd beschouwd als 'ménagerie du roi' (een dierentuin van de koning), omdat het de Koning was die haar leden benoemde, werd zij later – zeker sinds de indirecte verkiezingen van haar leden vanaf 1848 – steeds meer beschouwd als een mogelijke dam van rust tegenover mogelijk overhaaste besluiten van de Tweede Kamer.<sup>5</sup> Vrij al-

4 C.W. van der Pot (bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*. Deventer, 2014, p. 556-557.

5 J.J. Vis, 'Van "ménagerie du Roi" tot politiek college. De Eerste Kamer van 1849 tot 1887' in: *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag, 1990, p. 163-209.



gemeen wordt er van uit gegaan dat de Eerste Kamer een politiek instituut is. Om te voorkomen dat de Eerste Kamer een duplicaat zou zijn van de Tweede Kamer, zou de Eerste Kamer bij toetsing van wetsvoorstellen de nadruk moeten leggen op de kwaliteit van wetgeving (rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid).<sup>6</sup> Wanneer men het bestaan van een tweekamerstelsel wil rechtvaardigen zal het aanvullende belang van de Eerste Kamer, bijvoorbeeld in de zin van *checks and balances*, moeten worden aangeven.

In het Nederlandse tweekamerstelsel is het de bedoeling dat de Eerste Kamer, in aanvulling op de Tweede Kamer, de rechtsstatelijkheid van wetten nauwgezet in de gaten houdt. Mochten door besluiten of wetten dan toch de grondrechten in het geding zijn, dan kunnen sinds 1953 individuele burgers (en rechtspersonen) naar de rechter stappen, die deze kan (laten) toetsen aan de mensenrechten zoals verwoord in het EVRM.

Deze laatste mogelijkheid betekende destijds een fundamentele wijziging in de onderlinge verhoudingen van de staatsorganen, van groot belang voor de burgers. Immers, de niet via verkiezingen gelegitimeerde onafhankelijke rechter kan zo een via democratische procedures tot stand gekomen wet in een individueel geval buiten toepassing verklaren. Daarmee werd een belangrijke stap gezet in een ontwikkeling naar een volwaardige tweezijdige legitimiteit van de democratische rechtsstaat.

### ***De fluwelen revolutie van 1848***

In 1848 vond Thorbeckes fluwelen revolutie plaats. De Nederlandse Grondwet werd in een voor toenmalige en hedendaagse maatstaven duizelingwekkend hoog tempo drastisch gemoderniseerd. De Tweede Kamer werd voortaan direct gekozen (zij het nog met een beperkt kiesrecht), de Eerste Kamer (die de grote liberale staatsman<sup>7</sup> eigenlijk had willen afschaffen) werd gekozen door provinciale staten. Provinciale staten en gemeenteraden werden voortaan, net als de Tweede Kamer, direct gekozen. Belangrijk was ook de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid; de veel beperktere strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid was al in 1840 in de Grondwet vastgelegd. Tegelijk werd de koninklijke onschendbaarheid geïntroduceerd, wat het politieke zwaartepunt deed verschuiven van de Koning naar het kabinet, en daarmee via de band van de ministeriële verantwoorde-

<sup>6</sup> [www.eerstekamer.nl/begrip/toetsingscriteria](http://www.eerstekamer.nl/begrip/toetsingscriteria).

<sup>7</sup> Zie: R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, p. 387-388.

lijkheid, naar het parlement, met name de Tweede Kamer. Van belang was verder dat enkele klassieke grondrechten in de Grondwet werden verankerd. Daarbij verdient op deze plaats met name het recht van vereniging en vergadering vermelding, omdat deze grondrechten het ontstaan van de vandaag de dag zo vitale Nederlandse *civil society* mogelijk maakten. Tot slot vonden ook enkele parlementaire bevoegdheden, zoals het recht van amendement en initiatief (1814), het budgetrecht (1840) en het recht van interpellatie en enquête hun weg naar de Grondwet.<sup>8</sup>



226. Rudolf Thorbecke.

*Johan Rudolph Thorbecke: architect van de Grondwet van 1848, grondlegger van de parlementaire democratie in Nederland.*

### ***De betekenis van artikel 50 Grondwet***

Interessant is het ook om kennis te nemen van Thorbeckes opvattingen over het concept representatie, preciezer de uitleg van artikel 79 (het huidige artikel 50) van de Grondwet. De letterlijke tekst van die bepaling luidde en luidt: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’. Bij de totstandkoming van de Grondwet in 1814 was het oogmerk van deze bepaling geweest te voorkomen dat zou worden teruggekeerd naar de staatkundige

<sup>8</sup> J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*. Amsterdam, 2013, p. 313-346.

praktijk van de Republiek der Verenigde Nederlanden, toen de Staten-Generaal niet het Nederlandse volk, maar de zeven gewesten vertegenwoordigden.<sup>9</sup> Thorbecke sloot zich hierbij aan, maar benadrukte het adjectief ‘gehele’:

‘[...] de Staten-Generaal zijn geroepen om, bij de uitoefening hunner regten, het beste van het Nederlandsche volk, ‘het Land’, zoo als onze voorouders zeiden, of ‘het gemeene land’, in zijn geheel, niet dat van eenig deel afzonderlijk voor oogen te hebben.’<sup>10</sup>

Na Thorbecke werd artikel 50 door diverse generaties staatsrechtgeleerden uitsluitend in zijn historische context (die van 1814 dus) uitgelegd.<sup>11</sup> Recent is door E. van Vugt gepleit voor een meer eigentijdse en normatieve uitleg van artikel 50;<sup>12</sup> een uitdaging die de staatscommissie graag heeft aanvaard en heeft betrokken in de uitwerking van de probleemstelling van dit Eindrapport.

Het thorbeckeaanse stelsel was op twee manieren dynamisch. Het in 1848 nog beperkte kiesrecht (slechts 10% van de volwassen *mannen* bezat in dat jaar het kiesrecht) werd in de decennia daarna geleidelijk uitgebreid, waarop in de jaren 1917/1919 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd.

### ***Vestiging van het parlementaire stelsel en het ontstaan van de vertrouwensregel, 1866-1868***

De macht van het parlement nam na de fluwelen revolutie gestaag toe, met name als gevolg van de vestiging van het staatsrechtelijke parlementaire stelsel en het ontstaan van de vertrouwensregel na een scherp conflict tussen een liberale Kamermeerderheid en diverse vooral door koning Willem III gesteunde conservatieve kabinetten in de jaren 1866-1868.<sup>13</sup>

9 J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek. Dl. I.* Amsterdam, 1883, p. 382-383.

10 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet.* Den Haag, 1906(1844), p. 225.

11 Bijvoorbeeld: A.F. de Savornin Lohman, *Onze Constitutie.* Utrecht, 1920(1901), p. 383-383, R. Kranenburg, *Het Nederlandsche staatsrecht. Dl. I.* Haarlem, 1928, p. 202, P.J. Oud, *Het constitutionele recht van het koninkrijk der Nederlanden. Dl. I.* Zwolle, 1947, p. 444, en P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement,* p. 4-5.

12 E. van Vugt, ‘Herbezinning parlementair stelsel? Herinterpretatie artikel 50 Grondwet’ in: *Nederlands Juristenblad*, 10 maart 2017, p. 642. Van Vugt werkt aan een proefschrift over onder meer dit grondwetsartikel.

13 J.Th.J. van de Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar,* p. 392-402.

In dezelfde tijd ontwikkelde zich een door tal van geschreven en ongeschreven regels en gebruiken geschraagde parlementaire cultuur die aansloot bij de omgangsvormen van de toenmalige herensociëteiten en andere burgerlijke gezelschappen en daarmee de mores van de negentiende-eeuwse *pays légal* weerspiegelde.<sup>14</sup>

Thorbeckes unitarisch-idealistische interpretatie van art. 50 Grondwet ten spijt schoot het negentiende-eeuwse liberale modelparlement toch tekort in zijn vermogen het gehele Nederlandse volk daadwerkelijk te vertegenwoordigen. Het is niet aannemelijk dat de grote meerderheid van de Nederlanders zich in die dagen echt vertegenwoordigd voelde door de Tweede Kamer; de thorbeckeaanse Kamer was een parlement van het *pays légal*. De belangen, idealen, opvattingen, aspiraties en ambities van de grote meerderheid van de burgerij kwamen niet of onvoldoende aan bod. Dat gold zowel voor de orthodox-protestantse en rooms-katholieke ‘kleine luyden’ als voor de arbeidersklasse; om over de vrouwelijke helft van de bevolking maar te zwijgen.

#### ***Invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging***

Tijdgenoten zagen de gevaren van deze gebrekkige representatie voor de legitimiteit van het parlement en het overheidsgezag.<sup>15</sup> Invoering van het algemeen kiesrecht vond uiteindelijk plaats in 1917/1919 in samenhang met de financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs. Dit historische compromis bracht ook de invoering van de evenredige vertegenwoordiging met een lijstenstelsel als vervanging van het tot dan toe bestaande meerderheidsstelsel (het enkelvoudige districtenstelsel).

Daarmee werd het stelsel als geheel ingrijpend hervormd. Het concept representatie werd op een wezenlijk andere leest geschoeid. In het nieuwe stelsel werden algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging in een systematisch onderling verband gebracht. De toenmalige premier Cort van der Linden formuleerde dat destijds als volgt:

14 E. Tanja, *Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940*. Amsterdam, 2010, p. 85-106, 126-130, 140-151 en 246-261, en J. Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer, 1848-1888*, p. 25-77, 123-177 en 424-425.

15 M.H. Klijnsma, *Om de democratie. De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*. Amsterdam, 2008, p. 67.

‘Deze veranderende partijvorming eist dat de verschillende schakeringen van het politieke en rechtsbewustzijn van het volk, welke zich in de partijen consolideren, in het parlement in dezelfde relatieve kracht tot uiting komen, die zij in het volk zelf kunnen ontwikkelen [...]. Het stelsel dat ik heb verdedigd is zeer kort in dit. Het algemeen kiesrecht is gebouwd op de feitelijke indeling der natie in grote politieke groepen; om die politieke groepen tot hun recht te laten komen in de volksvertegenwoordiging is nodig de evenredige vertegenwoordiging.’<sup>16</sup>



*De praktijk van het algemeen kiesrecht: wachten in een stembureau.*

### ***De pacificatie als arrangement voor een betere representatie***

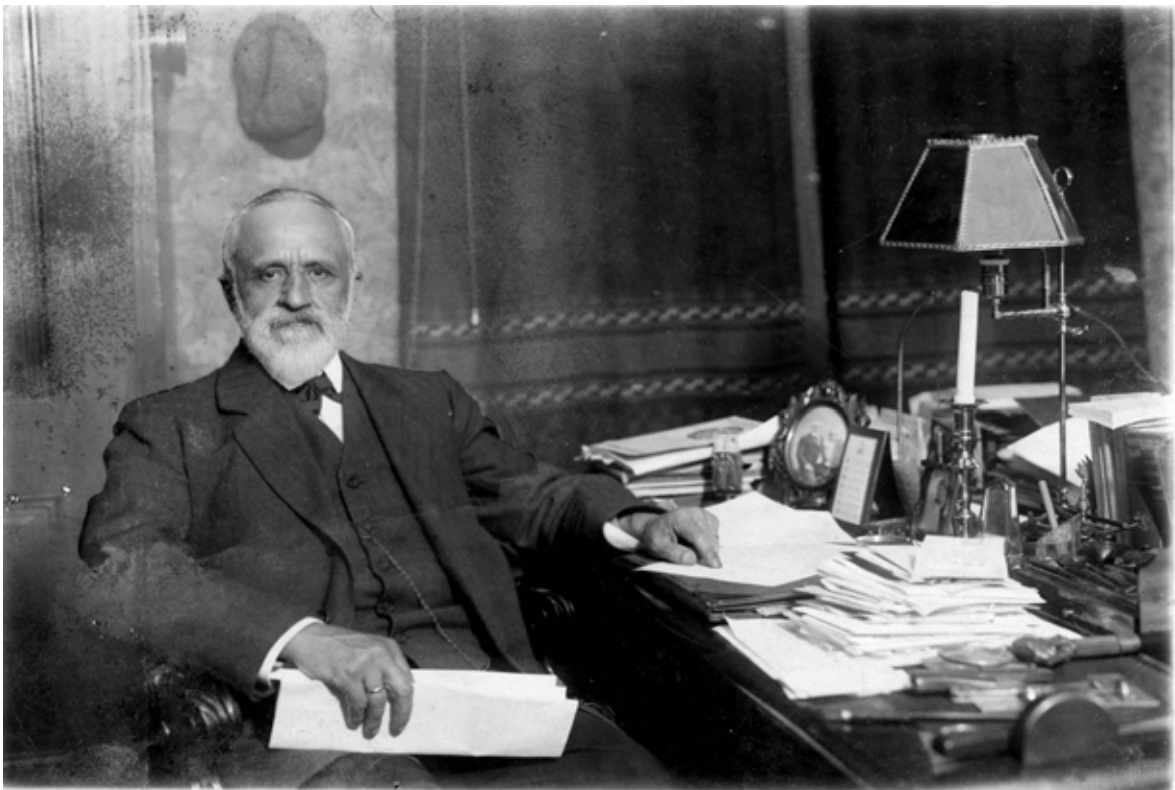
Met de invoering van het algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordiging werd het parlementair stelsel écht gedemocratiseerd. Via de representatieve democratie konden de wensen van alle volwassen Nederlanders voortaan hun weg vinden naar het parlement. Met deze wijzigingen werd een parlementair systeem gevormd dat een antwoord was op de maatschappelijke ontwikkelingen en vragen van die tijd.

<sup>16</sup> J.A. de Bruyne en N. Japikse, *De staatkundige geschiedenis van Nederland in onzen tijd. Dl. VI, 1897-1917*. Leiden, 1918, p. 474.



### HOOFDSTUK 3

Het ging daarbij om meer dan alleen een hervorming van de formele instituties. De staatkundige hervormingen van 1917 schiepen de randvoorwaarden om het formele stelsel feitelijk in overeenstemming te brengen met de politiek-maatschappelijke realiteit van de zich vanaf de late negentiende eeuw voltrekkende verzuiling. In aanvulling op de gemoderniseerde formele instituties kwamen nieuwe spelregels voor het politieke bedrijf tot stand: de pacificatiedemocratie was geboren.<sup>17</sup> Volgens Lijphart was de verzuilde pacificatiedemocratie voor een levensbeschouwelijk en politiek zo verdeeld land als Nederland een effectief arrangement om tot goede representatie te komen.<sup>18</sup>



*Cort van der Linden, premier van 1913 tot en met 1918, geestelijk vader van de Pacificatie van 1917.*

De pacificatiedemocratie was niet onomstreden, ook niet als voertuig voor een effectieve representatie. De sociaaldemocratie werd pas in 1939 toege-

<sup>17</sup> A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam 1984(1968), p. 27.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 188-200.

laten tot *alle* onderdelen ervan,<sup>19</sup> de groeperingen links daarvan (met name de communisten) maar mondjesmaat en zeker niet tijdens de koude oorlog.<sup>20</sup> Belangrijk was ook dat er altijd principiële tegenstanders van de verzuiling waren, met name in liberale en vrijzinnig-democratische kring.<sup>21</sup> Na de Tweede Wereldoorlog, tijdens de wederopbouw, bereikte de pacificatiedemocratie haar hoogtepunt toen ook de PvdA en de aan haar verbonden maatschappelijke organisaties er volop aan meededen.<sup>22</sup>

Midden jaren 60 trad er een kentering op in de Nederlandse pacificatiedemocratie. Een complex proces van maatschappelijke ontzuiling leidde tot haperingen in het systeem. Lijphart voorzag een doorontwikkeling van de pacificatiedemocratie tot een bestel waarin de instituties van de pacificatiedemocratie in geërodeerde vorm nog overeind staan, maar niet langer echt wortelen in de samenleving. Het behoeft geen betoog dat een dergelijk bestel kampt met legitimatieproblemen. Qua representatieve kwaliteit scoort zij minder hoog dan de pacificatiedemocratie.<sup>23</sup>

Sinds Lijpharts baanbrekende en in menig opzicht profetische analyse is er een halve eeuw verstreken. Latere, door hem niet voorziene, maatschappelijke ontwikkelingen hebben sommige van zijn inzichten over de werking van het parlementaire stelsel bevestigd, maar ook tot nieuwe aanleiding gegeven. De Kamerverkiezingen van 2002, waarin de drie paarse regeringspartijen grote verliezen leden en de populistische LPF de grote winnaar was, vormden een cesuur in de Nederlandse politieke geschiedenis. De klassieke en nieuwe systeempartijen rond het politieke midden werden geleidelijk kleiner, terwijl

19 De SDAP ging pas in 1939 regeringsverantwoordelijkheid dragen. Zij trad toen toe tot het tweede kabinet-De Geer. Eén keer eerder, bij de mislukte formatiepoging van de vrijzinnig-democraat Bos in 1913, was er een reële kans op sociaaldemocratische regeringsdeelname. Die ketste toen af op een afwijzing van de SDAP zelf. In de decennia daarna hielden de toen oppermachtig geworden confessionele partijen de sociaaldemocraten buiten het kabinet.

20 J. Gaemers, *De rode wethouder. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1886-1940*. Amsterdam, 2006, p. 482-498, en J. Bank, 'De theorie van de vernieuwing en de praktijk van de wederopbouw. Het Nederlandse socialisme in de tweede helft van de jaren veertig' in: J. Bank, e.a., *In dienst van het gehele volk. De West-Europese sociaaldemocraten tussen aanpassing en vernieuwing, 1945-1950*. Amsterdam, 1987, p. 98-121. Zie voor de positie van de direct-naoorlogse CPN: G. Verrips, *Dwars, duivels en dromend. De geschiedenis van de CPN 1938-1991*. Amsterdam, 1993, p. 223-261, en A.A. de Jonge, *Het communisme in Nederland. De geschiedenis van een politieke partij*. Den Haag, 1972, p. 87-108.

21 M.H. Klijnsma, *Om de democratie*, p. 371-373 en 748-749.

22 A. Bleich, *Een partij in de tijd. Veertig jaar Partij van de Arbeid 1946-1986*. Amsterdam, 1986, p. 46-80, en A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, p. 37.

23 *Ibidem*, p. 201-216.

aan de beide flanken ruimte ontstond voor nieuwe partijen. In hoofdstuk 4 wordt dieper ingegaan op de eigentijdse maatschappelijke context van het Nederlandse politieke systeem en het op die context geënte functioneren daarvan.

### 3.3 DE OPKOMST EN ROL VAN POLITIEKE PARTIJEN

Met de invoering van het algemeen kiesrecht in 1917/1919 ontwikkelde het parlementair stelsel zich tot een volwaardige parlementaire democratie. Dat betekende enerzijds dat de band tussen volksvertegenwoordigers en kiezers anders werd door de sterk toegenomen omvang en samenstelling van het electoraat. Die band werd en wordt grotendeels verzorgd door de sinds het einde van de negentiende eeuw opgekomen politieke partijen.<sup>24</sup> Aan politieke partijen wordt veelal een intermediaire rol tussen kiezers en gekozenen toebedacht. Tegelijk hebben zij ook een positie verworven in de verhouding tussen regering en parlement.<sup>25</sup> Om te kunnen regeren is het kunnen inschatten van mogelijke steun voor wetsvoorstellen noodzakelijk. Het bestaan van fracties in het parlement is daarbij wezenlijk. Sinds het begin van de jaren 60 van de twintigste eeuw binden regeringsfracties zich aan het slot van een kabinetsformatie aan het regeerakkoord, waarin de voornemens staan voor het regeringsbeleid voor de komende jaren.<sup>26</sup>

Aanvankelijk was het regeerakkoord bedoeld om daarmee de regering aan de regeringsfracties te binden. Later werd de praktijk dat via het regeerakkoord de regeringsfracties aan de regering werden gebonden, met een versterking van de positie van de regering ten opzichte van het parlement als gevolg.

Een dergelijke ‘monistische’ verhouding tussen parlementaire meerderheid en regering bestond in de praktijk ook al in de decennia daarvoor, met de kanttekening dat deze vóór 1963 doorgaans minder uitgesproken was.<sup>27</sup> Vanaf dat jaar hebben regeringsfracties in de Tweede Kamer zich, met uitzondering van 1973, steeds politiek en moreel gebonden aan het opgestelde

24 Zie B. Manin, *The Principles of Representative Government*. Cambridge, 1997, p. 195-234.

25 R.B. Andeweg, ‘Executive-legislative relations in the Netherlands. Consecutive and coexisting patterns’ in: *Legislative Studies Quarterly*, 27.2 (1992), p. 161-182, ook opgenomen in: R.B. Andeweg, *Werk in uitvoering. Beschouwingen over het functioneren van de democratie*. Houten, 2018, p. 303-325.

26 P.P.T. Bovend’Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma’s*. Den Haag, 1988, p. 143.

27 C.C. van Baalen, ‘De kabinetsformatie en de instituties: de Tweede Kamer’ in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Koning, Kamers, kabinetsformatie*. Den Haag, 2012, p. 20-22.



akkoord. Vanuit het midden negentiende eeuw opgekomen parlementaire stelsel met de cruciale vertrouwensregel, ligt een nauwe band tussen parlementaire meerderheid en regering ook voor de hand, al is op gezette tijden de roep om meer ‘dualisme’ te horen. Deze roep kan onder meer worden verklaard uit het feit dat door de binding aan het regeerakkoord de Tweede Kamer (althans de meerderheid daarin) vervolgens minder vrijheid ervaart om ten aanzien van de in het regeerakkoord gemaakte afspraken één van zijn belangrijkste taken, namelijk controle op de regering, uit te voeren. Bij het doen van voorstellen om het parlementaire stelsel toekomstbestendig te maken is het daarom zaak rekening te houden met deze praktijk.<sup>28</sup>

De opkomst van politieke partijen is in elk parlementair stelsel een gegeven. Omdat politieke partijen van wezenlijk belang zijn voor het functioneren van de parlementaire democratie, dienen ook veranderingen in hun functioneren meegewogen te worden bij het doen van voorstellen tot het versterken van het goed functioneren van die parlementaire democratie. Zo is door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen de band tussen kiezers en partijen veranderd. Daarbij horen de groei van de gemiddelde welvaart, het ontstaan van de verzorgingsstaat, de opkomst van de televisie en later de *social media*, maar ook ontwikkelingen als de internationalisering/globalisering waardoor kiezers minder kunnen rekenen op het oplossend vermogen van de nationale staat, wat bij sommige van hen een zeker gevoel van machteloosheid kan veroorzaken (zie hiervoor ook hoofdstuk 4).

Kiezers stemden in de periode van de verzuiling (grofweg van het begin van de twintigste eeuw tot circa 1970) in hoge mate volgens vaste patronen die vooral door klasse en godsdienst waren bepaald. Het partijstelsel was als het ware bevroren<sup>29</sup>. Met de ontzuiling vanaf de jaren 60 van de twintigste eeuw ontdooide dat stelsel: kiezers begonnen vaker van partij te wisselen, al doen zij dan in belangrijke mate binnen een bepaalde set van partijen.<sup>30</sup> Met name vanaf begin jaren 90 is het aantal zetels dat per verkiezing van partij wisselt hoog: gemiddeld ongeveer 20%, met uitschieters tot 30% in 2002 en

28 R. Koole, ‘Gouvernementalisering. De veranderende houding tussen regering en parlement in Nederland’ in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2018, p. 317-341.

29 S.M. Lipset en S. Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York/Londen, 1967.

30 Bijvoorbeeld: R. Andeweg en J. Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen? De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden, Leiden University Press, 2011, p. 51-52.

25% in 2017.<sup>31</sup> Afzonderlijke partijen werden hierdoor electoraal kwetsbaarder. Hun intermediaire rol kwam onder druk te staan. Door de veranderde electorale en maatschappelijke omstandigheden veranderden ook de partijorganisaties.<sup>32</sup> Van de klassieke partijen liep het ledental en kiezersaandeel sterk terug; nieuwe partijen kwamen op; het voeren van permanente campagnes werd het devies; andere organisatievormen werden beproefd. Hoewel sommigen het einde van het tijdperk van de ‘partijdemocratie’ waarnemen,<sup>33</sup> zien anderen juist de ontwikkeling van partijen naar semi-staatsinstellingen,<sup>34</sup> terwijl weer anderen hun vermogen tot aanpassing aan veranderde omstandigheden benadrukken.<sup>35</sup>

Voor het functioneren van democratieën blijven politieke partijen, in welke vorm dan ook, vooralsnog onmisbaar. Dan is het ook wenselijk dat partijen zo goed mogelijk aan dat functioneren bijdragen. Vanuit dat perspectief zullen in dit Eindrapport voorstellen ten aanzien van politieke partijen en hun relaties tot kiezers worden gedaan.

#### 3.4 HET PARLEMENT ALS ONDERDEEL VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

Om te veel machtsvorming bij één orgaan te voorkomen, kenmerkt het Nederlandse politieke bestel zich door een machtenspreiding. Dit betekent in de praktijk dat niet één orgaan het volledig voor het zeggen heeft, maar afhankelijk is van de medewerking van een of meer andere organen. Dit wordt ook wel aangeduid met macht en tegenmachten. Op deze wijze is de macht gespreid en wordt machtsconcentratie en willekeur zoveel mogelijk voorkomen. Dit alles wil dus niet zeggen dat de organen van de staat elkaar dienen tegen te werken; immers het gezamenlijk doel is hetzelfde. Verschillen van opvattingen tussen de staatsmachten moeten dan ook gerelateerd te worden

31 T.W.G. van der Meer, ‘De verkiezingen van 2017 in meerjarig perspectief’ in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Stichting KiezersOnderzoek Nederland (SKON). Amsterdam, 2018, p. 12-13.

32 R.A. Koole en G. Voerman, ‘De partijorganisatie in “de eeuw van de massa”’ in: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen. Een eeuw algemeen kiesrecht*. Amsterdam, 2018, p. 93-115.

33 B. Manin, *The Principles of Representative Government*, p. 195.

34 P. Mair, ‘Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy’ in: *New Left Review*, 42, November-December 2006, p. 25-51.

35 S.E. Scarrow, *Beyond party members. Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford, 2015, *Passim*.

aan de functie en bevoegdheden die het orgaan heeft. Elk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid draagt het orgaan bij aan het welzijn en de voorspoed van de samenleving. In deze paragraaf staat de staatscommissie stil bij de positie van het parlement in het systeem van macht en tegenmachten.

Het parlement vormt de kern van de democratische pijler van de democratische rechtsstaat. Als medewetgever is zijn rol van groot gewicht voor de rechtspraak, die immers op basis van door het parlement aangenomen wetten, naast internationale en EU-wetgeving, recht spreekt. Dat die rechtspraak in individuele gevallen plaatsvindt door een onafhankelijke rechter is een grondbeginsel van de rechtsstaat. Dat betekent in het algemeen enerzijds dat het parlement of individuele leden zich niet (publiekelijk) moeten bemoeien met de details van een rechtszaak, zolang deze nog onder de rechter is. Wel kunnen zij naar aanleiding van een bepaalde zaak algemene rechtsbeginselen aan de orde stellen. Anderzijds betekent dit dat de rechter via zijn uitspraken niet ‘op de stoel van de politiek’ moet gaan zitten.

Er zijn echter situaties denkbaar waarin dit strikte onderscheid niet toepasbaar is. Parlementariërs die in algemene termen over het onderwerp van een bepaalde rechtszaak spreken kunnen op die manier een bijdrage leveren aan reflectie over een bepaalde wet.<sup>36</sup> En wanneer een burger zich in zijn individuele rechten voelt aangetast door de toepassing van een wet, kan de rechter met een beroep op bijvoorbeeld het EVRM een Nederlandse wet in dat individuele geval buiten toepassing verklaren. De vraag of dat niet ook zou moeten kunnen met een beroep op de Nederlandse Grondwet, komt in dit eindrapport aan de orde in paragraaf 6.1 ‘Constitutionele toetsing en Constitutioneel Hof’. Daarbij speelt als belangrijke overweging dat de kans dat de (gewone) rechter met zijn/haar uitspraken in politiek vaarwater terecht komt zo klein mogelijk moet zijn, juist vanwege de wenselijke scheiding tussen rechter en politiek.

Naast de rechtsspraak zijn er ook andere onafhankelijke, onpartijdige instellingen met een publieke taak, gericht op het dienen van (een aspect van) het algemeen belang. Evenmin als de rechter beschikken zij over een electoraal mandaat. Tot deze instellingen (in het Engels *wel non-majoritarian institutions* genoemd),<sup>37</sup> behoren onder meer ZBO’s, De Nederlandsche Bank,

<sup>36</sup> W. Voermans, ‘Kan het parlement spreken over zaken die onder de rechter zijn?’ in: *Trema, tijdschrift voor de Rechterlijk Macht*, 2009, nr. 3, p. 90-91.

<sup>37</sup> Verwante Engelse termen zijn: *independent regulatory and oversight authorities, quasi non-governmental organisations (quango’s), independent agencies, expert agencies*.

de Autoriteit Financiële Markten, en het Commissariaat voor de Media. Verondersteld wordt dat dat beter via deze onafhankelijke instellingen kan gebeuren dan door de ‘partijdige’ en vaak kortademige politiek zelf. Omdat zij een normatief-theoretische onderbouwing als die van de trias politica ontberen,<sup>38</sup> is hun legitimiteit zwakker dan die van de onafhankelijke rechter. Dat betekent dat hun bestaan steeds overtuigend gemotiveerd moet zijn op grond van dat algemeen belang en dat wanneer die overtuiging bij de politiek ontbreekt, die politiek (regering en parlement) de taken en bevoegdheden van die instellingen (weer) naar zich toe moet trekken.

De laatste jaren is er een algemene trend kenbaar geweest van een uitbreiding van dergelijke ‘autoriteiten’, leidend tot wat sommigen een *regulatory state* zijn gaan noemen. Dat brengt het risico met zich mee dat politici kunnen zeggen dat ‘zij er niet meer over gaan’, terwijl de kiezers daarover politici wel willen aanspreken. Kiezers moeten dan kunnen worden overtuigd van de noodzaak van dergelijke instellingen. Indien dat niet het geval is komt het democratisch principe in het geding. Waar de invoering van het algemeen kiesrecht destijds gemotiveerd werd met het argument dat de politieke besluitvorming voortaan niet alleen, ‘voor u’, maar ook ‘door u’ zou plaatsvinden, zou deze ontwikkeling kunnen leiden tot een terugkeer van de situatie ‘voor u’, maar ‘zonder u’. Alertheid is hier geboden.

### 3.5 ONTWIKKELINGEN BINNEN HET STELSEL

De historische ontwikkeling van het parlementair stelsel werd eerder al in de Probleemverkenning beschreven.<sup>39</sup> Enerzijds hebben processen van parlementarisering en democratisering het parlementair stelsel in de loop van de afgelopen eeuwen ontegenzeggelijk versterkt. Anderzijds hebben het functieverlies van politieke partijen, de domeinverkleining van de nationale overheid en de sterkere positie van de regering in relatie tot het parlement het parlementair stelsel in de afgelopen decennia ook weer verzwakt.<sup>40</sup> Inmiddels is sprake van een gouvernementalisering, een machtsverschuiving ten gunste van de regering.<sup>41</sup>

38 Zie voor deze problematiek o.a.: G. Majone, ‘From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance’ in: *Journal of Public Policy*, 1997, nr. 17, p. 139-167.

39 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 30-39.

40 *Ibidem*, p. 39.

41 R.A. Koole, ‘Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland’ in: *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, oktober 2018, p. 317-341.

In de voorgaande paragraaf is een nadere schets gegeven van een aantal veranderingen in de politieke praktijk vanaf de jaren 60. Deze veranderingen binnen het parlementair stelsel zijn voor de staatscommissie bijzonder van belang omdat ze een directe doorwerking hebben op de wijze waarop het parlement invulling geeft aan zijn belangrijkste taken: medewetgeving en controle van de regering. Ze hebben ook consequenties voor de vertegenwoordigende functie van het parlement, de cruciale legitimerende voorwaarde.

In de navolgende sub-paragrafen worden de vertegenwoordigende functie en de belangrijkste ontwikkelingen in het functioneren van het parlement besproken. Daarbij wordt met name gebruikt gemaakt van recente gegevens van het Parlementair Documentatie Centrum (PDC)<sup>42</sup> en het meest recente parlementsonderzoek.<sup>43</sup>

### 3.5.1 DE VERTEGENWOORDIGENDE FUNCTIE VAN HET PARLEMENTAIR STELSEL

Aan het begin van dit hoofdstuk werd al aangegeven dat de belangrijke vraag voorligt hoe het parlement zijn representatieve functie tot uitdrukking weet te brengen. Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen die maken dat de vertegenwoordigende functie op dit moment volgens de staatscommissie niet goed genoeg tot uitdrukking wordt gebracht.

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij het onderscheid tussen afspiegeling (ook wel descriptieve vertegenwoordiging genoemd), inhoudelijke en symbolische vertegenwoordiging.

Analytisch staan voor de staatscommissie de gebreken in de inhoudelijke representatie voorop. Het gaat er immers om dat de belangen, idealen, ideeën, aspiraties en ambities van de Nederlandse burgers, net als anderhalve eeuw geleden, adequaat worden vertegenwoordigd en vervolgens, binnen de grenzen van het redelijke uiteraard, worden verwezenlijkt. Dat vraagt om een eigentijdse, normatieve uitleg van art. 50 Grondwet (zie ook paragraaf 3.2 'De ontwikkeling van het Nederlandse parlementaire stelsel').

Het parlementair stelsel behoort te voorzien in een adequate inhoudelijke vertegenwoordiging. De mate waarin het Nederlandse politieke systeem

<sup>42</sup> Op verzoek van de staatscommissie heeft het PDC verschillende analyses uitgevoerd. Zie verder 3.5.1.

<sup>43</sup> R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*.

daartoe feitelijk in staat is, is een rode draad die door dit Eindrapport loopt: van de probleemstelling, via de twee analytische hoofdstukken, de oplossingsgerichte hoofdstukken 5 tot en met 7, naar het slothoofdstuk 8.

#### *Afspiegeling*

Representatie betekent niet dat het parlement ook als vanzelfsprekend een exacte afspiegeling van de Nederlandse bevolking (naar demografische kenmerken als geslacht, etniciteit en leeftijd, en sociale kenmerken als opleidingsniveau, woonplaats en sociale afkomst) is of behoort te zijn. Wel lijkt de aanname gewettigd dat een al te gebrekkige afspiegeling de kwaliteit van de inhoudelijke en symbolische representatie vermindert.

De staatscommissie is geen voorstander van een zuiver descriptief democratiemodel maar wijst erop dat afspiegeling tot op zekere hoogte wel doorwerkt in de kwaliteit van de representatie. Kamerleden staan uiteraard voor de ideeën van hun partij, maar ook hun achtergrondkenmerken zijn van invloed op de wijze waarop zij invulling geven aan hun functie. Dat laatste is niet onbelangrijk voor hun herkenbaarheid bij de kiezers en ook niet voor het in hen gestelde vertrouwen.

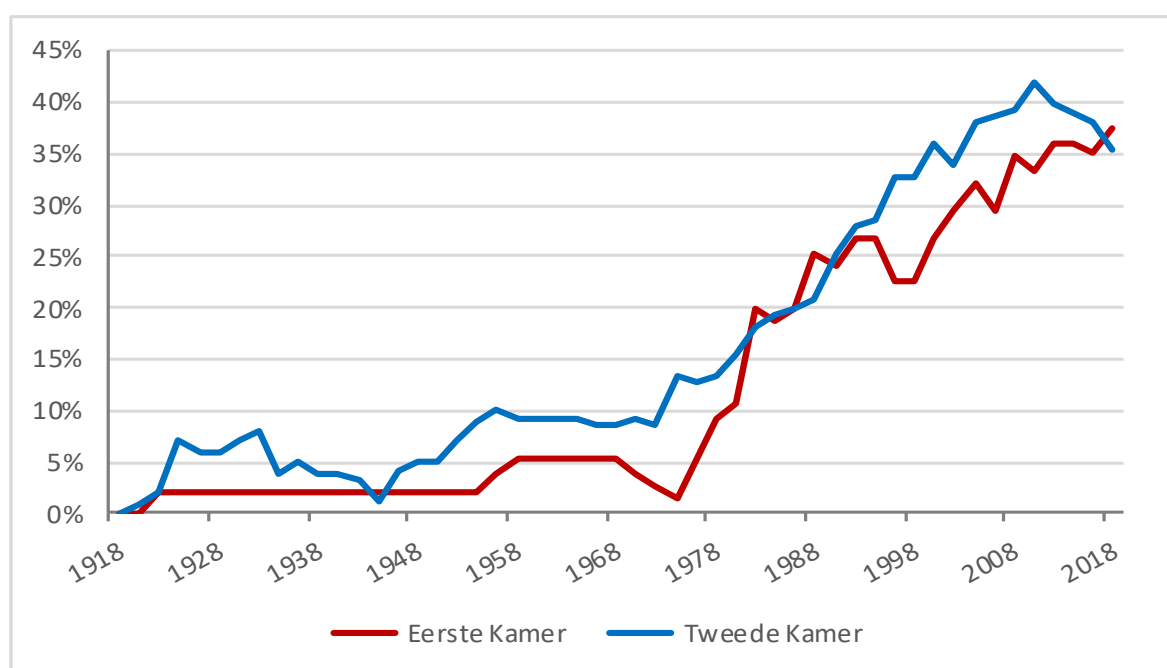


*Suze Groeneweg, het eerste vrouwelijke Kamerlid. Nog altijd zijn er veel meer mannelijke dan vrouwelijke Kamerleden.*



Het PDC heeft op verzoek van de staatscommissie een aantal kenmerken van Kamerleden in kaart gebracht en onderzocht hoe deze in de loop der decennia zijn veranderd. Uit deze gegevens blijkt duidelijk dat de Tweede en Eerste Kamer op meerdere van de onderzochte kenmerken geen evenredige afspiegeling vormen van de Nederlandse samenleving. De verschillen zijn het grootst bij opleidingsniveau en geslacht. Kamerleden zijn vaker man dan vrouw en bijna allemaal hoger opgeleid.

Het percentage vrouwen is in Tweede Kamer gestegen, vooral tussen 1970 en 2010. Daarna is het percentage iets gedaald.<sup>44</sup> Op dit moment is 35% van de Tweede Kamerleden vrouw.



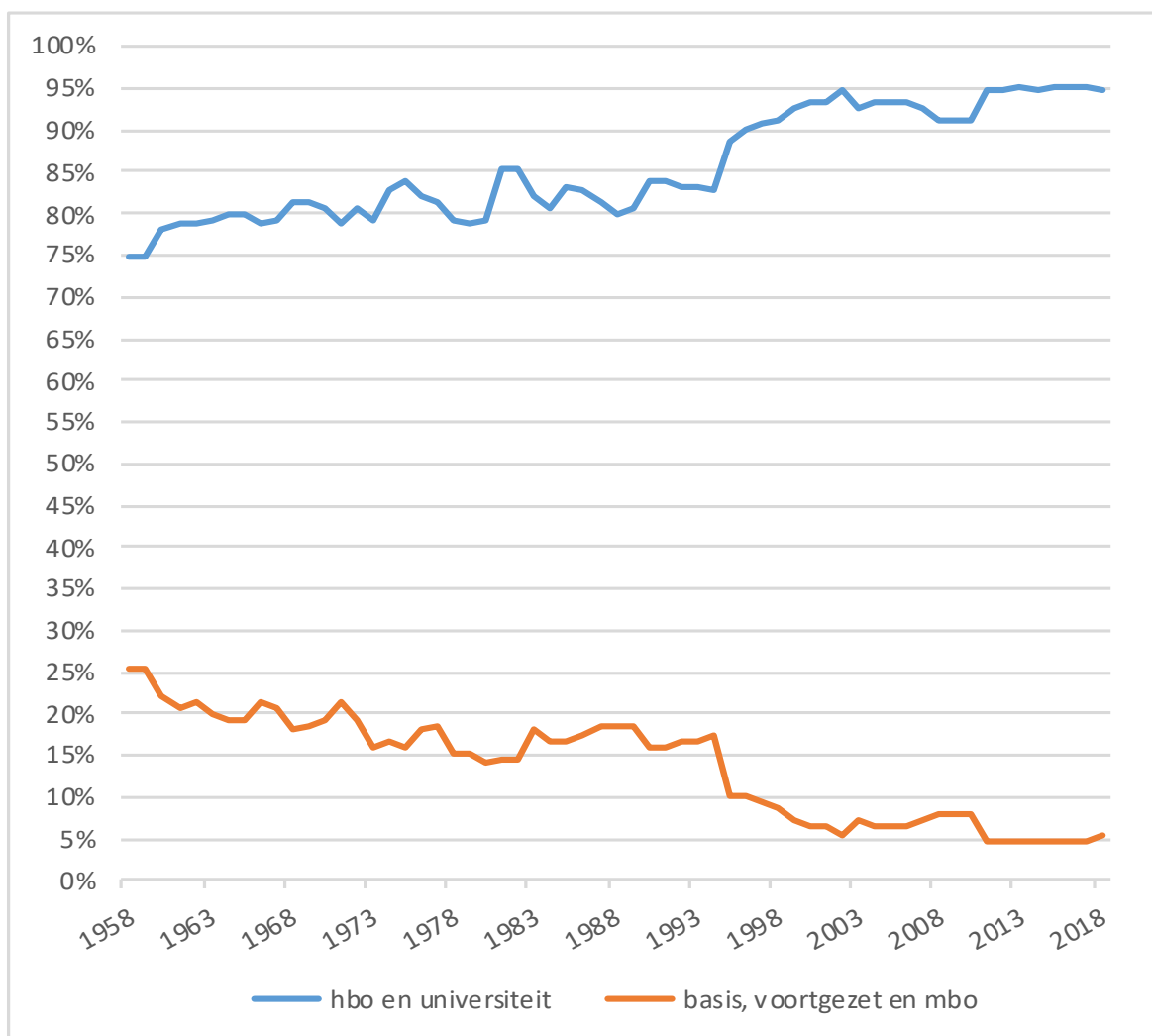
Figuur 1: percentages vrouwen in de Eerste en Tweede Kamer, 1918-2018.

In de Eerste Kamer begon de groei van het percentage vrouwen later, maar deze groei is (anders dan in de Tweede Kamer) ook na 2010 doorgegaan. Het percentage is nu iets hoger dan in Tweede Kamer (37%). Zie ook bijlage 6.

44 Niet als gevolg van minder voorkeurstemmen maar vooral als gevolg van verschuiving van partijpolitieke verhoudingen in de Tweede Kamer en door stagnatie van het aantal vrouwen op kieslijsten zie: L.M. Mügge, e.a., 'Diversity in Dutch provincial and national parliaments, 1994-2015' in: L. Morales en Th. Saalfeld (red.), *Pathways to power, vol I*. Oxford, 2017, en L.M. Mügge en A. van Stigt, 'Implosie van de PvdA schaadt diversiteit in de Tweede Kamer'. [www.stukroodvlees.nl](http://www.stukroodvlees.nl), 25 maart 2017.

### HOOFDSTUK 3

Hoger opgeleiden (en daarbinnen vooral academici) zijn in beide Kamers in grotere percentages vertegenwoordigd dan onder de Nederlandse bevolking (ouder dan 15 jaar).<sup>45</sup> Ongeveer 95% van de Tweede Kamerleden is hoger opgeleid, tegenover 29% van Nederland. Zie voor deze gegevens over de Eerste Kamer bijlage 6.



*Figuur 2: opleidingsniveau Tweede Kamerleden, 1958-2018.*

Tweede Kamerleden waren lange tijd gemiddeld ongeveer 50 tot 55 jaar. Sinds de jaren 60 is de gemiddelde leeftijd van Tweede Kamerleden gedaald tot 46 jaar (2018). In de Eerste Kamer is de gemiddelde leeftijd in deze pe-

<sup>45</sup> CBS StatLine, dataset hoogstbehaald onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking van vijftien jaar en ouder (2017), zie [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl). Het CBS verstaat onder 'hoog opgeleid' alle mensen met een HBO- of universitair diploma.



riode juist gestegen naar 60 jaar. Het verschil in de gemiddelde leeftijd van Tweede en Eerste Kamerleden is daardoor toegenomen. Zie de grafiek in bijlage 6.

In de Tweede Kamer vallen relatief veel leden in de categorie van 35 tot en met 49 jaar. De afgelopen decennia viel 50 à 60% van de Tweede Kamerleden in deze categorie. Onder de totale bevolking is dit ongeveer 20%.<sup>46</sup> In de Eerste Kamer is het beeld heel anders. Ruim 85% van de senatoren is nu ouder dan 50 jaar en het percentage 65-plussers neemt vanaf de jaren 80 toe. Zie de grafieken in bijlage 6.

Het PDC heeft ook geteld hoeveel Kamerleden in een niet-Westers land zijn geboren en hoeveel Kamerleden een of twee ouders hebben die in een niet-Westers land zijn geboren. Er zijn veel meer Tweede Kamerleden met een niet-Westerse migratieachtergrond dan Eerste Kamerleden. In de Tweede Kamer komt het percentage (11%) dicht in de buurt van het percentage onder de bevolking als geheel (13%).<sup>47</sup>

Tweede Kamerleden wonen vaker dan gemiddeld in een van de Randstad-provincies<sup>48</sup> (60% versus 45% van de Nederlandse bevolking) en dan vooral in een grote stad. 38% van de Tweede Kamerleden woont in Utrecht, Amsterdam, Rotterdam of Den Haag, zo blijkt uit de gegevens van het PDC, tegenover 13% van de Nederlandse bevolking.<sup>49</sup> Zie de grafieken in bijlage 6.

Aangezien circa 60% van Tweede en Eerste Kamerleden niet meer woont in de provincie waar ze zijn geboren zeggen deze cijfers over de woonprovincie maar in beperkte mate iets over de regionale binding van Kamerleden. Als gekeken wordt naar geboorteplaats blijkt het percentage Kamerleden dat in de Randstad geboren is meer overeen te komen met dat van de Nederlandse bevolking.

Opvallend is dat Kamerleden steeds vaker lijken te worden geselecteerd op politieke vaardigheden en ervaring binnen de Haagse vierkante kilometer, die hen geschikt (zouden) maken voor het politieke bedrijf. Illustratief hier-

<sup>46</sup> Bron: CBS StatLine, zie [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

<sup>47</sup> Bron: CBS StatLine, dataset niet-Westerse migratieachtergrond (2017), zie [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl). In dit verband worden Japan en Indonesië door het CBS als Westers beschouwd. De gegevens van PDC Informatie Architectuur laten ook zien dat er verschuivingen plaatsvinden tussen de landen van herkomst van (ouders van) Kamerleden en dat bepaalde herkomstlanden soms beter vertegenwoordigd zijn dan andere. Op dit moment zijn er vooral Kamerleden met een Marokkaanse of Turkse migratieachtergrond, vroeger ging het vaker om een Surinaamse of Antilliaanse achtergrond.

<sup>48</sup> Noord-Holland, Zuid-Holland en Utrecht.

<sup>49</sup> Bron: CBS StatLine.

voor is de door het PDC gemeten toename van het aantal Tweede Kamerleden dat enige ervaring heeft opgedaan in de ondersteunende staf van parlementariërs of bewindspersonen, op dit moment rond 25%.<sup>50</sup> Zie bijlage 6.

#### *Inhoudelijke representatie*

Uit onderzoek blijkt dat de inhoudelijke opvattingen van (de hoogopgeleide) Kamerleden op belangrijke politieke thema's als integratie, immigratie en Europa bijna naadloos aansluiten op die van de hoogopgeleide kiezer, maar veel minder goed op die van laagopgeleide kiezers. Op deze belangrijke thema's wordt het electoraat inhoudelijk niet goed gerepresenteerd in de Tweede Kamer.<sup>51</sup>

Ook het partijlandschap kent als het om inhoudelijke vertegenwoordiging gaat, ondanks het evenredige kiesstelsel, een opvallend niet gevuld 'gat'. In Nederland ontbreekt een partij die sociaaleconomisch klassiek links en sociaal-cultureel behoudend is, een voorkeur van een aanzienlijke groep kiezers.<sup>52</sup>

De inhoudelijke representatie hapert ook om andere redenen. De parlementaire democratie kent de inherente onvolkomenheid dat het altijd mogelijk is dat in het parlement ingrijpende besluiten worden genomen waarvoor onder de bevolking geen meerderheid is. Politicologen spreken in dit verband van de Ostrogorski-paradox. Door coalitievorming wordt dit verschijnsel nog versterkt: het zoeken van compromissen en de uitruil van onderwerpen tussen de regeringspartijen maakt dat onderwerpen in het regeerakkoord terecht komen waarvoor binnen de regerende partijen al geen werkelijke inhoudelijke meerderheid te vinden is, laat staan een inhoudelijke meerderheid in de Kamer (blijkens de programma's van de verschillende politieke partijen).

Wanneer kiezers wel kunnen stemmen op Kamerleden met wie zij het eens

50 Zie ook: J.Th.J. van den Berg, 'Het "pre-fab-kamerlid". De gewijzigde recruitering van de Tweede Kamerleden sinds 1971-1972' in: J.Th.J. van den Berg (red.), *Tussen Nieuwspoor en Binnenhof. De jaren '60 als breuklijn*, Den Haag, 1989, en M. Bovens en A. Wille, 'Kamerleden lijken steeds minder op hun kiezers' in: *NRC Handelsblad*, 30 maart 2017.

51 A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam, 2017, p. 54 e.v.

52 H. Pellikaan, e.a., 'The Centre Does Not Hold: Coalition Politics and Party System Change in the Netherlands, 2002-2012' in: *Government and Opposition*, vol. 53 (2016), nr. 2, p. 231-255, en H. Keman en P. Pennings, 'Oude en nieuwe conflictdimensies in de Nederlandse politiek na 1989: een vergelijkende analyse,' in: R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden, 2011, p. 247-266.

zijn over sociaaleconomische onderwerpen of op Kamerleden waarmee zij het eens zijn over sociaal-culturele onderwerpen maar niet of nauwelijks op Kamerleden met wie ze het op beide onderwerpen eens zijn (vanwege vernoemd 'gat' in het partijlandschap) neemt het risico op de Ostrogorski-paradox flink toe.<sup>53</sup>

Zo kunnen op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan tussen de politieke besluitvorming en de opvattingen van de meerderheid van de bevolking. Deze discrepanties worden problematischer naarmate deze thema's belangrijker en polariserender worden.

Deze inherente zwakte in de representatieve democratie wordt nog verder versterkt wanneer regeringspartijen in het parlement zich vervolgens binden aan een uitgebreid regeerakkoord dat als een keurslijf fungeert voor de zittingsduur van het kabinet.

Een andere praktijk die negatief doorwerkt op de vertegenwoordigende functie van het parlement betreft de kabinetsformatie. De stemgerechtigden kiezen hun volksvertegenwoordigers, maar kiezers hebben daarmee nog geen stem in de samenstelling van de regering. Nadat de stemmen zijn geteld is het afwachten welke coalitie er wordt gevormd en hoe lang de formatie gaat duren. De kiezers hebben geen invloed op dit proces en moeten het maar doen met de uitkomst.

Het vaak genoemde alternatief, een bipolair partijstelsel waarbij de kiezers een duidelijke wisseling van de wacht tussen regering en oppositie kunnen laten plaatsvinden, lijkt in Nederland niet voorstelbaar en evenmin wenselijk.

Sinds de paarse kabinetten sluiten de vvd en de PvdA elkaar niet meer uit als coalitiepartners; daarmee zijn nu meer coalities mogelijk dan daarvoor. Ook het feit dat tegenwoordig vaker meer dan twee of drie partijen nodig zijn om tot een meerderheid in de Tweede Kamer te komen leidt ertoe dat de uitkomst van de formatieperiode minder voorspelbaar wordt. Voor de kiezers is het daardoor nog moeilijker geworden om door middel van hun stemgedrag invloed uit te oefenen op de kabinetsformatie.

Het feit dat de kiezer in Nederland via de Kamerverkiezingen wel een stem op de controle van de macht kan uitbrengen, maar geen invloed heeft op het proces van machtsvorming is een zwakte in het systeem die zich meer laat voelen naarmate formaties langer duren en de kiezer maar weinig zicht heeft op de inhoud van het proces. De geslotenheid van het proces kan leiden tot

<sup>53</sup> R.B. Andeweg. *Kiezers, Kamerleden en 'de Kloof'* (Afscheidsrede 18 mei 2018, Universiteit Leiden). Leiden, 2018, p. 14.

onaangename verrassingen voor de kiezers wanneer partijen in het regeerakkoord afspraken blijken te hebben gemaakt over onderwerpen, waarover zij zich tevoren niet in hun partijprogramma of anderszins geuit hebben.

#### 3.5.2 ONTWIKKELINGEN IN HET FUNCTIONEREN VAN HET PARLEMENT

De afgelopen decennia wordt de controlerende taak van de Kamer bemoeilijkt door de nauwe band tussen de regering en de Tweede Kamerfracties die de regeringscoalitie vormen (het eerdergenoemde monisme). Tot op zekere hoogte is 'monisme' (zie paragraaf 3.3) in een parlementair stelsel onvermijdelijk en vanuit democratisch oogpunt ook niet per se bezwaarlijk. De regering steunt op een democratisch gekozen meerderheid; in het parlement legt ze verantwoording af en krijgt de oppositie de kans om aan de kiezers te laten zien dat er een alternatief is.

Monisme slaat echter door als er geen echt parlementair debat meer mogelijk is, omdat coalitiepartijen zich slechts beroepen op het regeerakkoord zonder dit inhoudelijk nog te verdedigen. Of als op voorhand al duidelijk is dat er geen ruimte bestaat om rekening te houden met kritiek, nieuwe inzichten, veranderde omstandigheden of betere alternatieven die worden aangedragen. Het probleem is dan eigenlijk meer dat nadrukkelijk wordt vastgehouden aan een (te gedetailleerd) regeerakkoord of andere afspraken die buiten de openbaarheid tot stand komen. De monistische praktijk uit zich ook in verschillende vormen van informeel overleg binnen de regeringscoalitie over de institutionele grens tussen regering en parlement heen.<sup>54</sup>

Dit monisme maakt het voor regeringspartijen vervolgens ook moeilijk om te laten zien voor welke waarden zij staan en het debat met de regering vanuit die waarden te voeren. De controlefunctie van het parlement verliest aan betekenis wanneer de regering en de fractievoorzitters van de regeringspartijen voorafgaand aan de besprekingen in het parlement in een vast wekelijks overleg bindende afspraken maken over de gewenste uitkomsten.

Deze praktijken werken mede in de hand dat Kamerleden zelf dedain jegens het debat vertonen en daarmee de parlementaire democratie ondermijnen.<sup>55</sup> Hetzelfde mechanisme doet zich voor wanneer Kamerleden zelf zich denigre-

54 R.A. Koole, 'Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel recht*, oktober 2018, p. 317-341.

55 Zie: R. du Pré, 'Dedain' in: *de Volkskrant*, 22 september 2018.

rend uitlaten over het parlement als instituut en over het parlementaire proces.<sup>56</sup>

In de Probleemverkenning wees de staatscommissie al op de ontwikkeling dat de Tweede Kamer zich in toenemende mate is gaan gedragen als een ‘meeregerend’ orgaan.<sup>57</sup> Kamerfracties van de coalitie en de oppositie zijn gericht op het beïnvloeden van het regeringsbeleid. Deze praktijk creëert een risico op ‘medeplichtigheid’ aan het beleid, wat de controle achteraf bemoeilijkt of minder geloofwaardig maakt. Ook kan het gevolg zijn dat de Kamer vaker denkt vanuit de logica van de regering en met een bestuurlijke blik naar problemen kijkt, in plaats dat zij de maatschappelijke werkelijkheid van individuele burgers en de georganiseerde samenleving centraal stelt. Ook draagt deze ontwikkeling eraan bij dat de agenda van de Kamer in grotere mate wordt bepaald door het kabinet. Kamerleden lijken daardoor vooral bezig met het volgen en zo mogelijk bijsturen van de regering.

Zoals reeds in de Probleemverkenning en de Tussenstand is opgemerkt, heeft dit tot gevolg dat de Tweede Kamer minder aandacht is gaan besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetten.<sup>58</sup> De Kamer kwam zelf ook al eerder tot de conclusie dat zij meer onderzoek zou moeten doen naar de resultaten en de maatschappelijke effecten van geldende wetten. Hierdoor zou de Kamer zich nadrukkelijker kunnen manifesteren als de schakel tussen de burger en de overheid.

Bij dit alles speelt mee dat Kamerleden steeds minder parlementaire ervaring hebben en dus ook minder tijd krijgen om het vak te leren. Over het algemeen draagt dit niet bij aan de kracht waarmee weerwoord wordt geboden aan een bewindspersoon en zijn ambtelijk apparaat. De hogere ‘omloopsnelheid’ van de Kamer vermindert ook het collectief geheugen en bemoeilijkt cultuur- en gedragsveranderingen die de Kamer zou willen doorvoeren.

### *Nadere toetsing van observaties*

De staatscommissie heeft willen toetsen of de observatie dat de Tweede Kamer in toenemende mate is gaan meeregeren ook blijkt uit de wijze waarop zij gebruikmaakt van de instrumenten die zij tot haar beschikking heeft. Het PDC heeft op verzoek van de staatscommissie onderzoek gedaan naar het ge-

<sup>56</sup> Zie: M. ten Hooven, ‘Democratie is er voor de minderheid’ in: *NRC Handelsblad*, 15/16 september 2018.

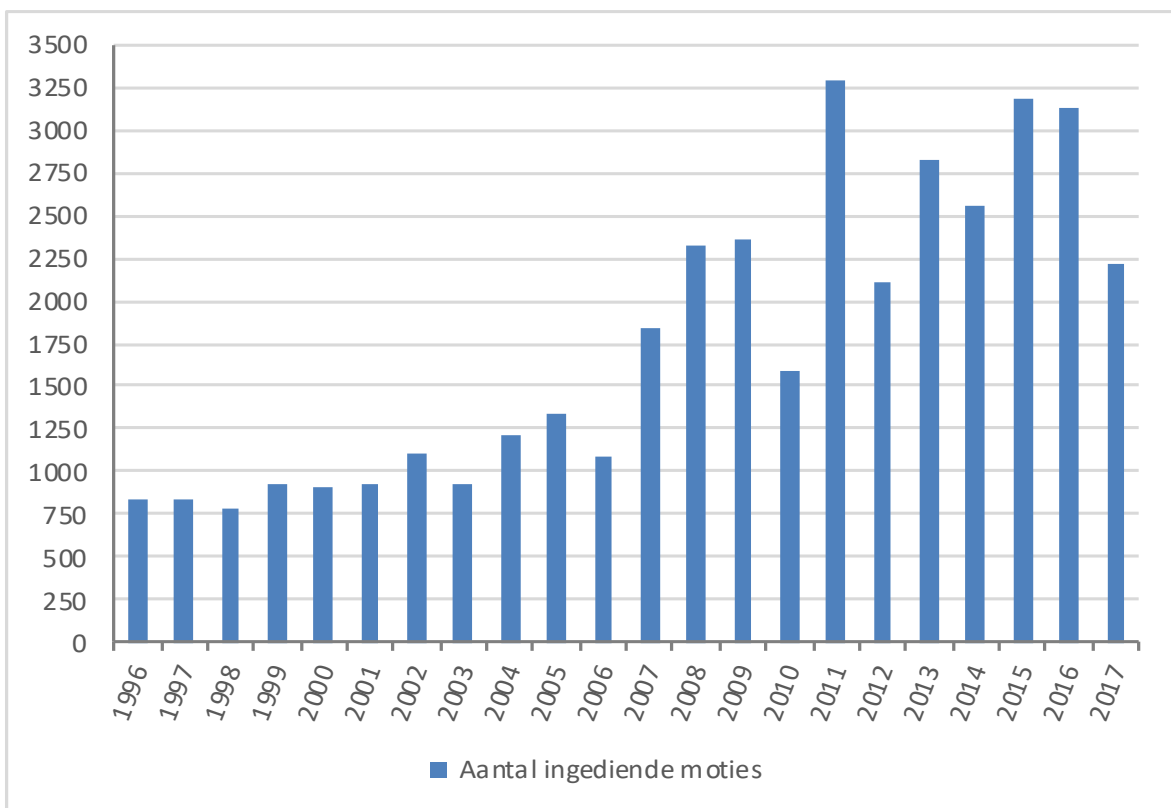
<sup>57</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 31.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 24, en *Tussenstand*, p. 101-102.

### HOOFDSTUK 3

bruik van moties en Kamervragen. De indruk dat Kamerleden vooral bezig zijn met het volgen en bijsturen van de regering wordt bevestigd door de sterke toename van de aantallen ingediende moties.<sup>59</sup> Dit zijn doorgaans verzoeken aan de regering. Moties hebben tegenwoordig vaker ook tot doel om te profileren, wat blijkt uit het licht gestegen percentage verworpen moties. In absolute aantallen zijn de aangenomen moties ook toegenomen.

Ter controle heeft het PDC een steekproef verricht van 374 moties,<sup>60</sup> 15% van het totaal aantal indiende moties in 2016. 61% van deze moties had tot doel om het bestaande regeringsbeleid bij te sturen.<sup>61</sup> Dit bevestigt het beeld van een Kamer die meer gericht is op het beïnvloeden van de bestuurlijke agenda van het kabinet. Daarmee raken de taken van het parlement uit balans.



Figuur 3: aantallen ingediende moties in de Tweede Kamer per jaar 1996-2017.

De lagere aantallen moties tijdens jaren waarin er lange tijd een demissionair kabinet was (2010, 2012 en 2017) wijzen er ook op dat het instrument gebruikt

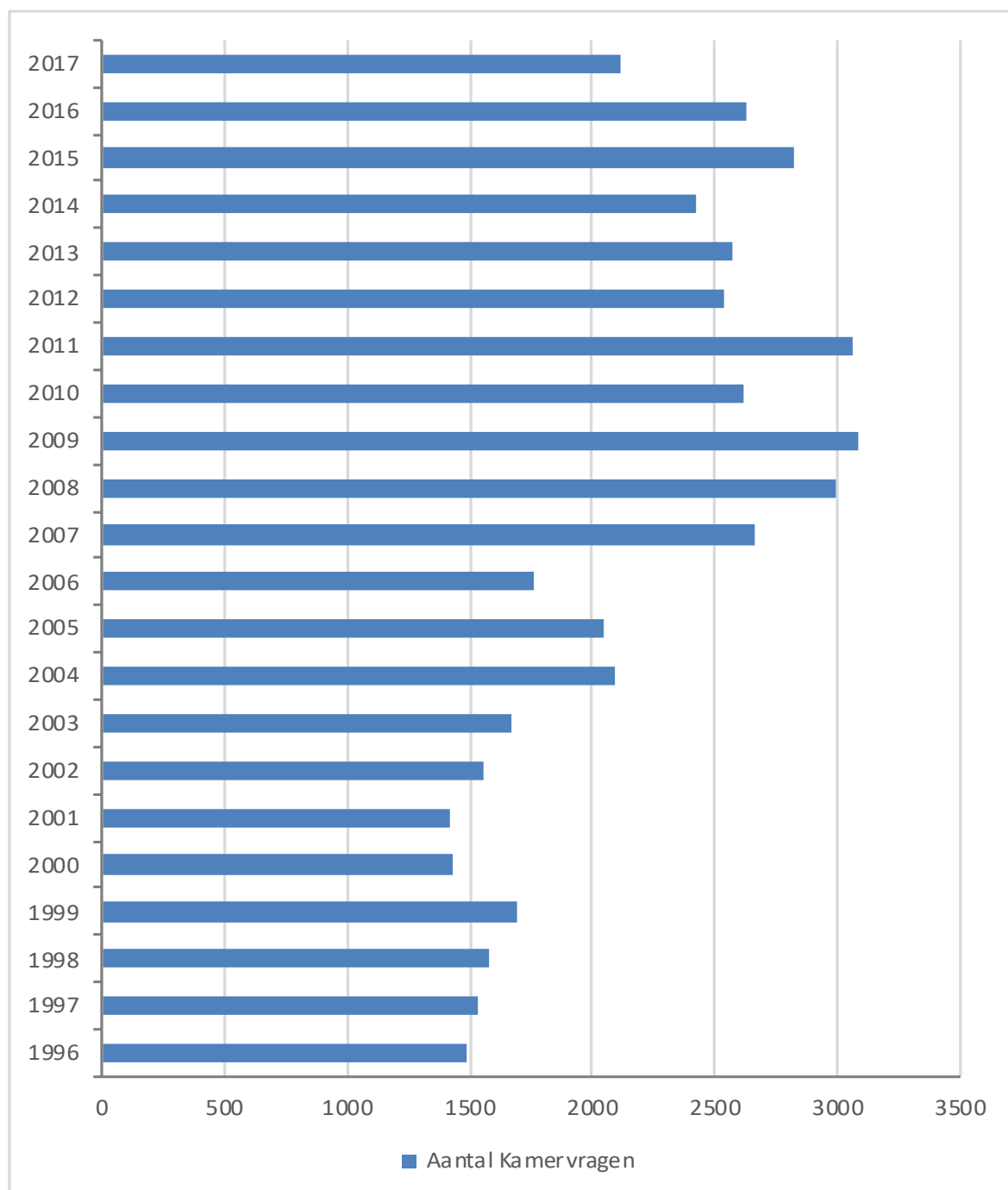
59 Zie hierna ook de observatie vanuit de stuurgroep parlementaire zelfreflectie dat Kamerleden minder dan vroeger geneigd zouden zijn om moties samen te voegen.

60 Gegevens PDC Informatie Architectuur.

61 Moties kunnen ook tot doel hebben om informatie te vergaren of om nieuw (nog niet bestaand) beleid te formuleren of daartoe op te roepen.

wordt om het regeringsbeleid te beïnvloeden.

Ook het aantal Kamervragen is gestegen. Hierbij moet nog bedacht worden dat de aantallen Kamervragen die vóór 1995 werden gesteld, veel lager waren.<sup>62</sup>



*Figuur 4: sets per jaar in de Tweede Kamer gestelde schriftelijke vragen aan een minister of staatssecretaris (1996-2017).*<sup>63</sup>

62 G. Visscher, 'Het vragenrecht' in: H.M. Franssen (red.), *Het parlement in actie. Bevoegdheden van de Staten-Generaal*. Assen, 1986, p. 228.

63 Gegevens PDC Informatie Architectuur.



Het PDC heeft een steekproef uitgevoerd van 400 sets Kamervragen uit 2018 en deze vergeleken met onderzoek uit eerdere decennia. Hieruit blijkt dat Kamervragen tegenwoordig vaker gebruikt worden om erachter te komen wat de mening van de bewindspersoon is en wat hij of zij gaat doen. Kamervragen worden steeds vaker gebruikt om duidelijk te maken dat het Kamerlid een bepaald handelen verlangt van de bewindspersoon. Ook deze gegevens wijzen er dus op dat de Kamer zich meer is gaan richten op het volgen en bijsturen van de regering.

#### *Parlementaire zelfreflectie*

De staatscommissie is ook nagegaan in hoeverre Kamerleden zelf de beelden uit 3.5.2 herkennen en in welke mate de Kamer er zelf in slaagt om tot veranderingen in het gedrag van haar leden te komen. Het rapport ‘Vertrouwen en zelfvertrouwen’<sup>64</sup> van de Tweede Kamer, het rapport van de Tijdelijke Commissie Werkwijze van de Eerste Kamer<sup>65</sup> en het parlementsonderzoek 2017<sup>66</sup> bieden mogelijkheden tot vergelijking.

In het rapport ‘Vertrouwen en zelfvertrouwen’ deed de Tweede Kamerverslag van haar zelfreflectie tussen 2007 en 2009. Deze zelfreflectie vond plaats aan de hand van de volgende vragen:

1. Is er sprake van een verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, gepaard gaande met onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen?
2. Houden Kamerleden zich op het juiste moment met de relevante onderwerpen bezig, of is sprake van incidentenpolitiek?
3. Is er een groeiende informatieachterstand van Kamerleden ten opzichte van de regering?
4. Is de korter wordende zittingsduur van Kamerleden een probleem?
5. Vormen regeerakkoorden een probleem, vanuit het dualisme beschouwd?

64 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 845, nrs. 2–3.

65 Zie [www.eerstekamer.nl/commissies/werkwijze\\_eerste\\_kamer](http://www.eerstekamer.nl/commissies/werkwijze_eerste_kamer).

66 R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen, een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*.



Deze reflectievragen laten zien dat een belangrijk deel van de hiervoor genoemde ontwikkelingen door de Kamerleden zelf ook als problematisch werd ervaren.

De voor de zelfreflectie ingerichte stuurgroep concludeerde dat het parlementaire stelsel er in Nederland relatief goed voor stond. Uit een vergelijking met andere parlementen bleek dat Nederland een tamelijk onkreukbaar politiek stelsel had. Het vertrouwen in de democratie was in vergelijking met andere westerse landen zeer hoog en stabiel.

De stuurgroep, deels bestaande uit (vice-)voorzitters van de Kamerfracties, kreeg in de meeste gesprekken binnen en buiten de Kamer echter wel te horen dat de Tweede Kamer als instituut toe was aan een herijking van de eigen positie en functie. Zij zou haar zelfvertrouwen en haar gezag moeten herwinnen, aldus de overgrote meerderheid van de Kamerleden zelf. Er was te weinig aandacht voor de Kamer als ‘het instituut waar het fundamentele, beslissende debat wordt gevoerd en besluiten worden genomen’. De Kamer moest ‘een duidelijke eigen positie kiezen in het democratisch bestel en deze positie ook uitdragen in haar werkzaamheden’. Het rapport paste daarmee in het streven om de positie van het parlement te herstellen als reactie op de verplaatsing en verbreding van de politiek die in de voorgaande decennia had plaatsgevonden.

Deze visie op de Kamer als instituut werd niet door alle Kamerleden gedeeld, aldus het rapport. Sommige leden voelden zich ‘alleen verantwoordelijk voor het bereiken van de eigen politieke doelen’.

De stuurgroep constateerde verder dat de parlementaire orde in toenemende mate werd gepolitiseerd en dat de spelregels gedurende het spel in twijfel werden getrokken. Dat belemmerde een ordentelijk en transparant parlementair proces.

Voor elk van de vijf reflectiepunten werden aanbevelingen gedaan om de gesignaleerde problemen te verminderen. De zelfreflectie heeft tot verschillende veranderingen geleid, of daaraan bijgedragen. Het betreft hierbij de invoering van de intensief voorbereide hoorzitting, de jaarlijkse publicatie van de Staat van de Tweede Kamer, een introductieprogramma voor nieuwe leden, verhoging van fractiebudgetten, directe informatie-inwinning bij de Afdeling advisering van de Raad van State, de planbureaus en daarvoor in aanmerking komende zelfstandige bestuursorganen. Vanaf 2012 is na de verkiezingen een Kamerdebat over de uitslag gevoerd.

De staatscommissie heeft met een aantal leden van de toenmalige stuurgroep gesproken over de mate waarin de aanbevelingen en de genoemde ver-

anderingen inmiddels hebben geleid tot verbetering. In dit gesprek bleek dat de deelnemers van mening zijn dat de toen besproken zaken onverminderd actueel zijn. Het gevoel is dat Kamerleden in het algemeen steeds minder verantwoordelijkheid nemen voor het instituut als geheel. Dit verzwakt de positie van de Kamer.

Ook de samenstelling van de Kamer geeft de leden van de toenmalige stuurgroep aanleiding tot zorgen: hoe kan de Kamer herkenbaar blijven als volksvertegenwoordiging? Een andere observatie in het gesprek was dat de expressieve rol van de politiek steeds nadrukkelijker naar voren komt. De politiek staat tegenwoordig continu in de campagnemodus en er is veel meer contact met de media. Kamerleden staan onder grote druk om individueel zichtbaar te zijn in de media en zouden minder dan vroeger geneigd zijn om moties samen te voegen. Selectiecommissies van politieke partijen beoordelen Kamerleden hierop. In de jaren 90 kreeg een beginnend Kamerlid het advies om de eerste vier jaar te gebruiken om het vak – het ambacht – te leren. Tegenwoordig krijgen Kamerleden die tijd niet meer. Er zou meer ambtelijke ondersteuning moeten zijn, aldus de leden van de toenmalige stuurgroep.

De staatscommissie stelt vast dat op veel van de onderzochte punten weliswaar veranderingen zijn doorgevoerd maar dat de gesignaleerde problemen daarmee in de kern nog niet zijn verminderd.

#### *Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer*

De Tijdelijke Commissie werd ingesteld naar aanleiding van het debat over de instelling van de staatscommissie parlementair stelsel. Een aantal fracties in de Eerste Kamer vond het destijds niet nodig om een staatscommissie in te stellen. Met name de ChristenUnie vond dat de Eerste Kamer beter zelf onderzoek kon doen naar haar eigen functioneren. Er is toen besloten om beide te doen: een tijdelijke Eerste Kamercommissie om de eigen werkwijze te onderzoeken én een staatscommissie voor het parlementaire bestel als geheel. De Tijdelijke Commissie bestond uit zeven senatoren. Zij heeft een enquête gehouden onder de senatoren en ze heeft de griffie om inbreng gevraagd.

De hoofdconclusie van de Tijdelijke Commissie luidde dat er binnen de Eerste Kamer veel tevredenheid bestaat over de werkwijze. Punten van zorg en kritiek richtten zich voornamelijk op de regering en de Tweede Kamer. Het belangrijkste punt van zelfkritiek was dat de Eerste Kamer meer terughoudendheid moet betrachten bij de behandeling van beleid. Volgens de

Tijdelijke Commissie moest de Eerste Kamer zich primair richten op wetgeving en wetgevingskwaliteit. De Eerste Kamer zou ook een meer afwachtende houding aan moeten nemen in de Europese dossiers.

In het plenaire debat op 24 oktober 2017 over het rapport werden de meeste conclusies van de Tijdelijke Commissie vrij breed gedeeld. De meeste aanbevelingen werden Kamerbreed gesteund.

Aan een breder debat over de positie van de Eerste Kamer waagden de senatoren zich niet echt. De meeste woordvoerders verwezen hiervoor naar de staatscommissie.

De meeste woordvoerders vinden dat de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer ligt in de heroverwegingsfunctie. Zij deelden de conclusie van de Tijdelijke Commissie dat de focus moet liggen op de kwaliteit van de wetgeving.

De Huishoudelijke Commissie zal een aantal aanbevelingen uitwerken. Er wordt een voorstel gemaakt over de uitbreiding van de fractieondersteuning. Het Reglement van Orde van de Eerste Kamer zal op een paar punten worden gewijzigd en aangevuld met een hoofdstuk over parlementaire onderzoeken. Na de verbouwing van het Binnenhof en in de tijdelijke huisvesting tijdens de verbouwing zullen de commissievergaderingen zo veel mogelijk openbaar worden.

### ***Parlementsonderzoek 2017***

Het Parlementsonderzoek 2017 biedt ook inzicht in de beoordeling van het eigen functioneren van volksvertegenwoordigers. Dit universitaire onderzoek doet verslag van de opvattingen van Kamerleden over de democratie, politieke vertegenwoordiging, de relatie met de kiezers, de verhouding tussen parlement en regering, de kabinetsformatie, de rol van het parlement in de Europese besluitvormingen en het tweekamerstelsel.<sup>67</sup>

Hieronder wordt een aantal bevindingen uit het rapport beschreven, vooral waar die thema's als afspiegeling, vertegenwoordiging en monisme betreffen. Wanneer Kamerleden wordt gevraagd hoe belangrijk zij bepaalde kenmerken van de democratie vinden (uitgedrukt in een cijfer van 1-10) en hen vervolgens de vraag wordt gesteld welk cijfer zij dit kenmerk in de praktijk geven springen bij deze thema's een paar kenmerken in het oog.

67 R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen, een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*.

### *Afspiegeling*

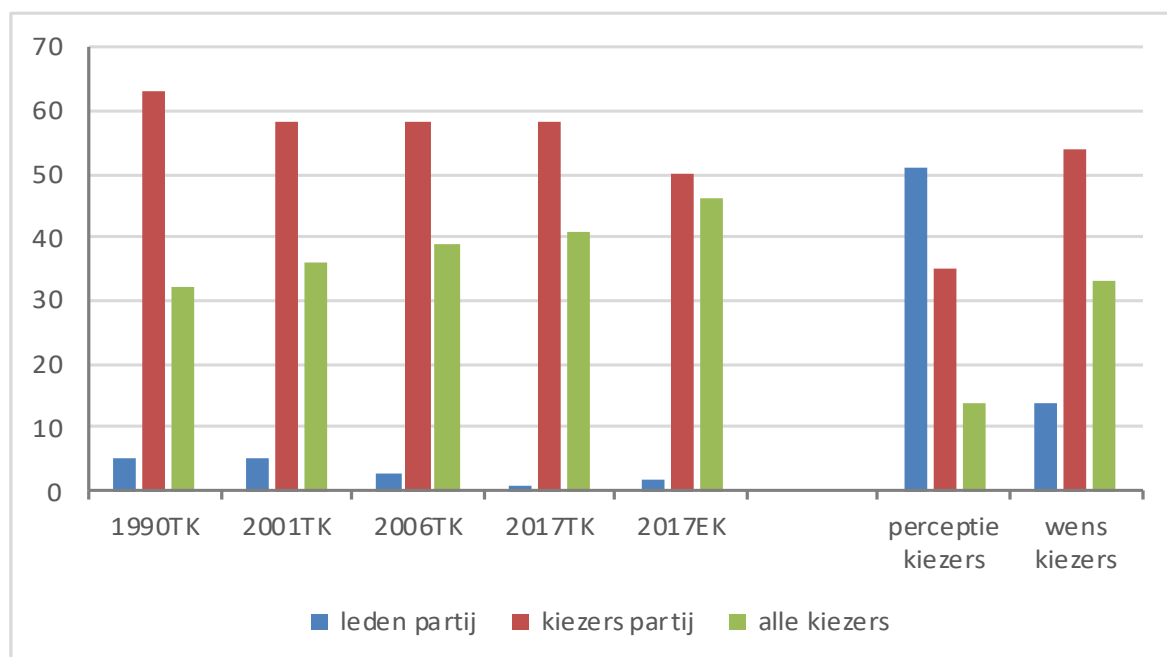
Het criterium dat het parlement de *bevolkingssamenstelling goed weerspiegelt*, wordt weliswaar matig belangrijk geacht (gemiddeld 7,7), maar de feitelijke uitvoering krijgt een onvoldoende (5,3).

Een van de vragen uit het parlementsonderzoek betrof de vertegenwoordiging van bepaalde groepen in de samenleving, waaronder ook de eigen regio. 74% van de Kamerleden vond het tamelijk of zeer belangrijk om de eigen regio te vertegenwoordigen. Dat is meer dan het aantal Kamerleden dat het belangrijk vindt ‘bepaalde religieuze groepen of kerken’ te vertegenwoordigen (59%), maar minder dan de Kamerleden die het belangrijk vinden jongeren, ouderen, laagopgeleiden, vrouwen of culturele minderheden te vertegenwoordigen. Er is hier echter een duidelijk verschil tussen Tweede Kamerleden die in de Randstadprovincies wonen (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht) en Tweede Kamerleden die elders in het land wonen: van de Randstedelijke Kamerleden vindt een minderheid (45%) het tamelijk tot zeer belangrijk om de eigen regio te vertegenwoordigen, terwijl 86% van de Kamerleden van buiten de Randstadprovincies dit tamelijk tot zeer belangrijk vindt.

### *Vertegenwoordiging*

Ten aanzien van de *focus van vertegenwoordiging* is aan Kamerleden gevraagd of zij zichzelf in de eerste plaats beschouwen als vertegenwoordiger van de leden van hun partij, van de kiezers van hun partij, of van alle kiezers.

In de Tweede Kamer neemt het percentage ‘vertegenwoordigers van alle kiezers’ van onderzoek tot onderzoek minimaal toe, maar over de hele periode van 1990 tot 2017 is hier toch sprake van een substantiële toename. Kamerleden die zichzelf vooral zien als ‘vertegenwoordigers van de leden van hun partij’ waren altijd al dun gezaaid en zijn nu vrijwel verdwenen. Opvallend is hier natuurlijk dat kiezers hier een heel verschillende perceptie van de praktijk hebben. Wat kiezers wenselijk vinden is ook gevraagd, en dat komt weer dichter bij wat Kamerleden beogen.



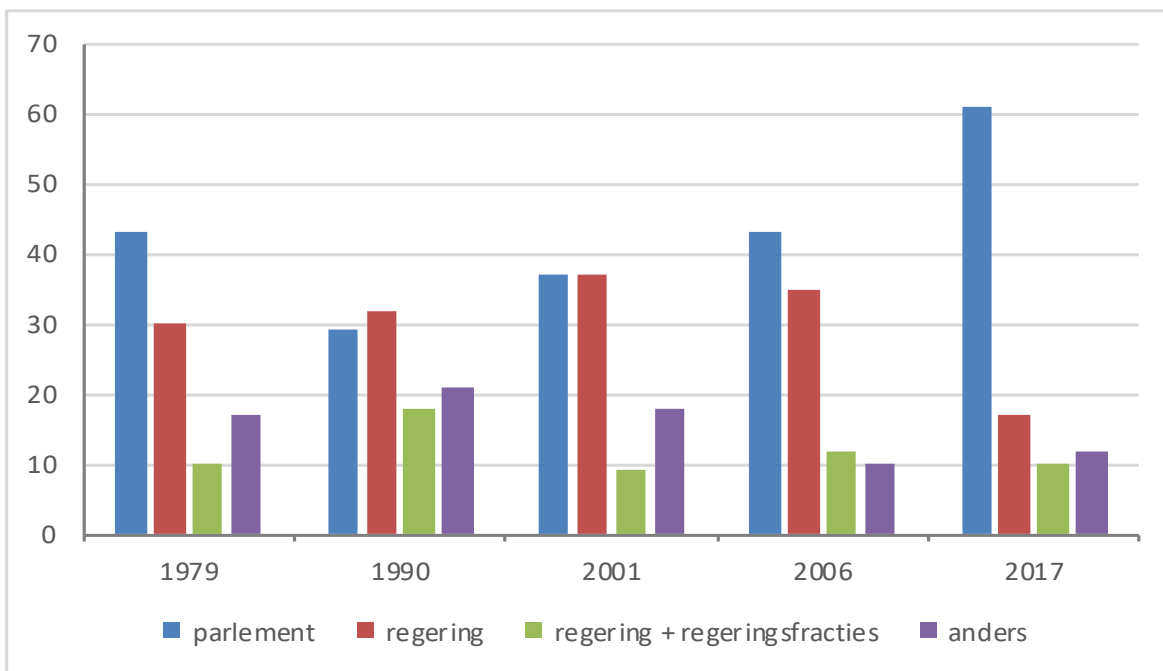
*Figuur 5: focus van vertegenwoordiging van Kamerleden 1990-2017.*

### ***Monisme***

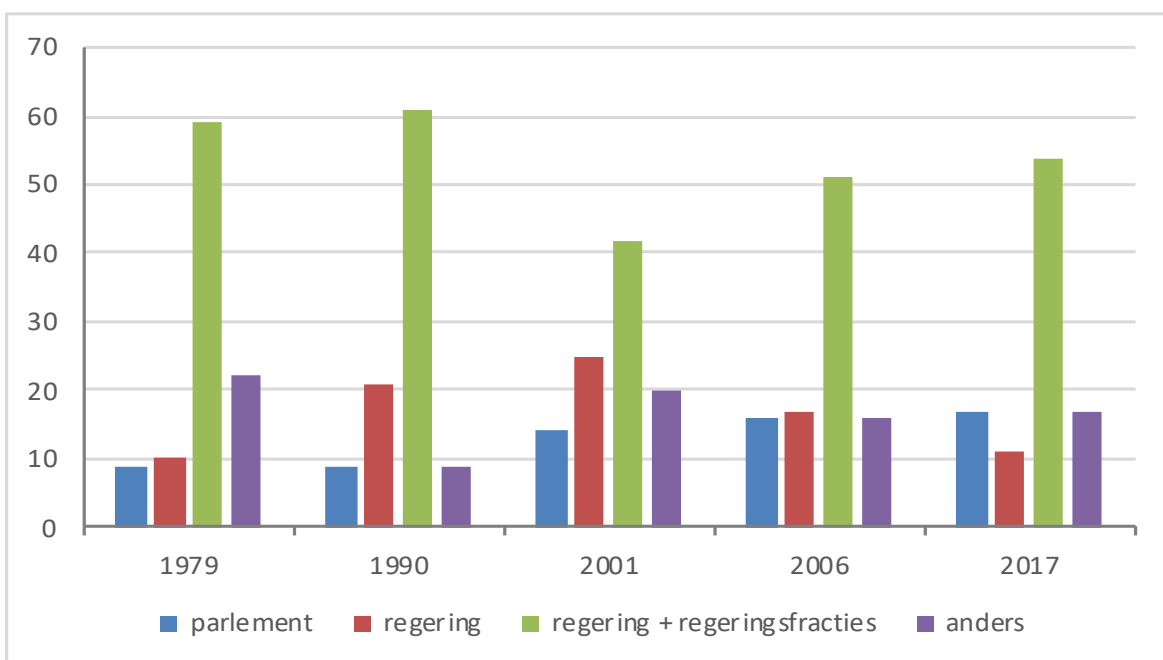
Veel Kamerleden beschouwen zich gecommitteerd aan het verkiezingsprogramma van hun partij, ook als de meeste kiezers van hun partij het niet met een bepaald punt uit dat programma eens zijn: ‘ze wisten tevoren dat dit ons standpunt is’. Het moeilijkst hebben sommige van deze Kamerleden het met stemmen op een aspect uit het regeerakkoord dat niet in het eigen verkiezingsprogramma stond, en evenmin geapprecieerd wordt door de eigen kiezers.

Het is dus lastig om in de praktijk van het parlementaire stelsel recht te doen aan de door de meerderheid van de Kamerleden beleden norm van het staatsrechtelijk dualisme. Die spanning tussen de norm van zuiver dualistische verhoudingen en een naar monisme neigende praktijk kenmerkt de verhouding tussen Kamerleden en de regering voortdurend, zoals blijkt uit de antwoorden op de vragen wie de hoofdlijnen van het overheidsbeleid behoort te bepalen, en wie dat feitelijk doet.

### HOOFDSTUK 3



*Figuur 6: wie behoort de hoofdlijnen van het beleid te bepalen? 1979-2017*



*Figuur 7: wie bepaalt feitelijk de hoofdlijnen van het beleid? 1979-2017*

Een door voorstanders van een dualistische verhouding tussen regering en parlement veel genoemde steen des aanstoots is het *regeerakkoord*: daarin maken de aanstaande regering en regeringsfracties immers afspraken over de hoofdlijnen van het overheidsbeleid.

Een kritische houding van Kamerleden ten opzichte van regeerakkoorden blijkt alleen uit de steun voor de stelling dat minder strakke regeerakkoorden de parlementaire democratie ten goede komen, en zelfs daar is in 2017 sprake van een opmerkelijke daling: nog amper de helft van de Tweede Kamerleden was het (helemaal) eens met deze stelling. Wel vindt in 2017 bijna de helft van de Tweede Kamerleden dat regeerakkoorden eerder de regeringsfracties aan het kabinet binden dan het kabinet aan de regeringsfracties en zijn er amper Kamerleden die vrezen dat vrije thema's die niet in het regeerakkoord zijn opgenomen de stabiliteit van de regering bedreigen. Al met al lijkt er in 2017 een minder negatieve houding tegenover regeerakkoorden in de Tweede Kamer te zijn. Opgemerkt zij hierbij dat ten tijde van de interviews in 2017 al wel duidelijk was welke coalitie zou aantreden, maar de Kamerleden nog geen ervaring hadden opgedaan met de werking van het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte.

### *Overige onderwerpen*

Van de ondervraagde Kamerleden is 76% van oordeel dat er in Nederland een *kloof* bestaat tussen kiezers en gekozenen. Eerste Kamerleden zijn iets vaker overtuigd van het bestaan van een dergelijke kloof (81%) dan Tweede Kamerleden (72%).

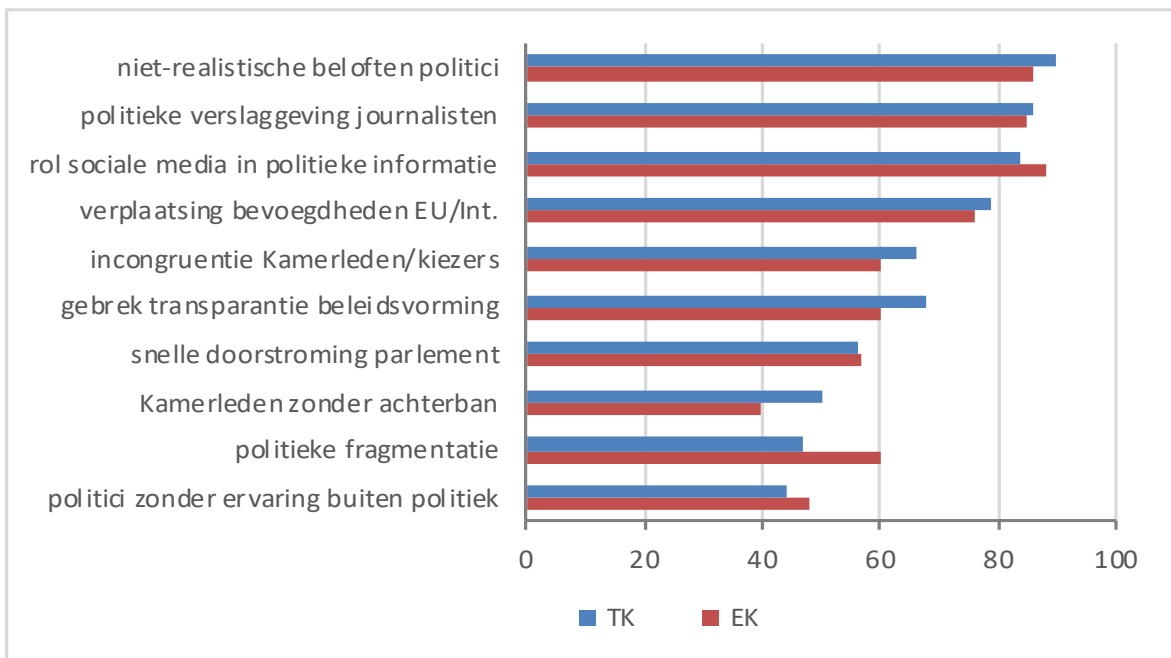
Aan alle Kamerleden (dus ongeacht of zij geloven in het bestaan van een kloof) is een aantal mogelijke oorzaken van laag politiek vertrouwen bij een deel van de bevolking voorgelegd met het verzoek daarbij aan te geven hoe belangrijk men die acht.

Het is opmerkelijk dat zowel Tweede- als Eerste Kamerleden bij deze vraag de hand in eigen boezem steken. Bij Tweede Kamerleden staat het 'door politici doen van te veel beloften die zij niet kunnen waarmaken' als oorzaak op de eerste, en bij Eerste Kamerleden op de tweede plaats. Onder kiezers is het percentage dat het eens is met de stelling 'tegen beter weten in beloven politici meer dan zij kunnen waarmaken' al jaren verreweg het hoogste (meer dan 90%) van alle stellingen waarmee politiek wantrouwen wordt gemeten.

Er zijn nog twee andere onderwerpen die door parlementariërs belangrijk gevonden worden voor het functioneren van de democratie, maar die in de uitvoering volgens hen niet goed tot hun recht komen.

*De rol van de media* bij het in staat stellen van de burger om de regering te beoordelen wordt zeer belangrijk geacht (9,4) maar de feitelijke uitvoering

wordt slechts met een 6,2 gewaardeerd. Iets vergelijkbaars is te zien bij de eis dat burgers ook *buiten verkiezingen invloed kunnen uitoefenen* (8,3 voor het belang, 6,3 voor de uitvoering).



Figuur 8: oorzaken van laag politiek vertrouwen bij de bevolking.

### Tot slot

De staatscommissie heeft in de vorige paragraaf verschillende ontwikkelingen in het functioneren van het parlementair stelsel beschreven en heeft in het bijzonder aandacht besteed aan de vertegenwoordigende functie van het parlementair stelsel.

Zo heeft zij vastgesteld dat er in sommige opzichten sprake is van een *gebrekkige afspiegeling* van de bevolking. Hoewel de staatscommissie geen voorstander is van een puur descriptief democratiemodel wijst ze er wel op dat afspiegeling tot op zekere hoogte ook doorwerkt in de kwaliteit van de representatie.

Een tweede constatering is dat er bij de *inhoudelijke representatie* op sommige thema's (grote) verschillen (kunnen) ontstaan tussen de voorkeur van de meerderheid van de beide Kamers en de voorkeur van het electoraat.

De staatscommissie stelt vast dat de Tweede Kamerfracties van de regeringspartijen in hoge mate gebonden zijn aan afspraken in het *regeerakkoord* met als gevolg een machtsverschuiving van het parlement naar de regering. Dit gaat ten koste van het inhoudelijke debat tussen oppositie en kabinet. Het



‘meeregeren’ van de Tweede Kamer gaat ten koste van haar wetgevende en controlerende taak.

Een gebrekkige afspiegeling, een soms haperende inhoudelijke representatie in combinatie met deze ontwikkelingen in het parlementair stelsel dragen volgens de staatscommissie niet bij aan een optimale vertegenwoordiging van het gehele Nederlandse volk door het Nederlandse parlement.

In het volgende hoofdstuk zullen deze observaties worden aangevuld met beschouwingen over de context van het parlementair stelsel.

## De veranderende maatschappelijke context van het parlementair stelsel

### 4.1 INLEIDING

In hoofdstuk 3 is beschreven hoe een eeuw geleden een aantal belangrijke wijzigingen in de Nederlandse staatsinrichting werd doorgevoerd. De volksvertegenwoordiging, die tot dan via een meerderheidsstelsel in meerdere districten gekozen werd, werd vervangen door een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Ook werden vrouwen niet langer uitgesloten van het kiesrecht. De invoering van het algemeen kiesrecht en het stelsel van evenredige vertegenwoordiging betekende dat de positie van politieke partijen als intermediair tussen kiezers en gekozenen verder werd versterkt.

In de kern is het gedemocratiseerde kiesstelsel sindsdien hetzelfde gebleven en er leek lange tijd geen reden om daar verandering in te brengen. Toch kwam het stelsel vanaf de jaren 60 onder vuur te liggen. In het vorige hoofdstuk is beschreven hoe sindsdien ontwikkelingen en gegroeide gebruiken *binnen* het stelsel doorwerken op het functioneren van het parlementair systeem.

Dit hoofdstuk gaat in op de ontwikkelingen in de *maatschappelijke context* van het systeem in de afgelopen eeuw. In het oog springende grote veranderingen zijn de bevolkingsgroei, de toegenomen welvaart, de grotere etnische heterogeniteit van de bevolking, de massale toetreding van vrouwen tot de arbeidsmarkt, de verminderde betekenis van ideologische verschillen en religie, het afscheid van de verzuilde samenleving, de toenemende betekenis van identiteit, internationalisering en digitalisering.

De samenleving is diverser van samenstelling en meer gefragmenteerd in opvattingen en leefstijlen dan in het begin van de vorige eeuw. De burger is ook hoger opgeleid, mondiger, beschikt over meer informatie en heeft meer mogelijkheden om zijn stem te laten horen. Voor sommige burgers werkt dat

prima, anderen voelen zich verweesd in een wereld met meer onzekerheden waarin de overheid minder houvast lijkt te bieden.<sup>1</sup>

De stelling van de staatscommissie is dat de samenleving inmiddels zó is veranderd dat het systeem – dat ín en vóór een andere tijd is gebouwd – op onderdelen niet meer goed past. Het democratisch systeem is gebouwd op een andere demografische en maatschappelijke werkelijkheid.<sup>2</sup> Dat heeft tot gevolg dat sommige democratische en rechtsstatelijke waarden (zoals beschreven in hoofdstuk 2) in het geding zijn en in de toekomst nog verder onder druk kunnen komen te staan.

In de volgende paragraaf wordt stilgestaan bij de staat van de Nederlandse democratische rechtsstaat, mede in vergelijking met relevante ontwikkelingen in het buitenland. Vervolgens worden maatschappelijke ontwikkelingen beschreven die maken dat het stelsel en de maatschappelijke context niet meer zo goed op elkaar passen als voorheen. Het betreft hier zowel ontwikkelingen in de sociaal-culturele context als ontwikkelingen in de (digitale) media.

Het gaat de staatscommissie in dit hoofdstuk niet om een analyse van de samenleving als zodanig of om de inhoud van specifiek beleid. De staatscommissie richt zich vooral op ontwikkelingen in de samenleving die (al dan niet in hun samenhang) van betekenis zijn voor hoe mensen de democratie in hun dagelijkse realiteit ervaren en hoe ze die waarderen. Ontwikkelingen die nieuwe kansen en nieuwe risico's voor het functioneren van de representatieve democratie met zich meebrengen en die, naar het oordeel van de staatscommissie, de komende decennia waarschijnlijk niet aan relevantie zullen inboeten.

Na deze beschouwingen volgt een aantal tussenconclusies die de directe aanleiding vormen voor de aanbevelingen van de staatscommissie in de volgende hoofdstukken.

1 Zie ook: 'WRR start drie nieuwe projecten' (Nieuwsbericht), 12 juni 2018: [www.wrr.nl/onderwerpen/onzekerheid-en-onbehagen/nieuws/2018/06/12/in-2018-start-de-wrr-drie-nieuwe-projecten](http://www.wrr.nl/onderwerpen/onzekerheid-en-onbehagen/nieuws/2018/06/12/in-2018-start-de-wrr-drie-nieuwe-projecten).

2 K. Putters, 'Democratie is meer dan politiek, Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie', p. 8.

### 4.2 DE STAAT VAN DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT

#### *Zorgelijke ontwikkelingen*

Nog niet zo lang geleden werd de democratische rechtsstaat een glanzende toekomst voorspeld. Na de val van de Muur werd het einde van de geschiedenis uitgeroepen,<sup>3</sup> waarin de liberale democratie als enige toekomstbestendige regeringsvorm overgebleven zou zijn. Volgens het internationale academische onderzoek *Varieties of Democracy* is de democratisering van de wereld in de afgelopen decennia echter gestagneerd.<sup>4</sup> De denktank Freedom House berichtte in het laatste jaarrapport ‘Democracy in crisis’ dat 2017 het twaalfde opeenvolgende jaar was waarin democratische vrijheden (zoals vrije verkiezingen, rechten van minderheden, persvrijheid en de onafhankelijkheid van de rechtspraak) wereldwijd afnamen.<sup>5</sup> Verschillende andere studies constateren soortgelijke zorgwekkende ontwikkelingen.

In meerdere landen is de democratische rechtsstaat de laatste jaren stevig in de verdrukking gekomen.<sup>6</sup> Ronduit alarmerend zijn de recente ontwikkelingen in landen als Turkije, Hongarije en Polen. Democratisch gelegitimeerde leiders veranderen daar de regels van het democratische spel in hun voordeel, en tasten de onafhankelijkheid van media en rechtspleging aan. Een dergelijke vervaging van democratische normen – het proces raakt ondergeschikt aan de gewenste uitkomst – zien we ook in andere landen. Zo bestaan er zorgen om de ontwikkelingen in grote democratieën als Brazilië en de Verenigde Staten (om nog maar te zwijgen over landen als Rusland, Venezuela en Nicaragua).

De polarisatie in de Verenigde Staten leidt tot aantasting van het electorale proces via politiek gemotiveerde aanpassingen aan kieswetten (die beogen groepen kiezers uit te sluiten) en het kiesstelsel (door manipulatie van de grenzen van kiesdistricten: *gerrymandering*), en van het parlementaire proces door de politisering van presidentiële benoemingen en het gebruik van presidentiële decreten om het parlement te ontwijken.

3 F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*. New York, 1992.

4 [www.v-dem.net/media/filer\\_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem\\_democracy\\_report\\_2018.pdf](http://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5c0ec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf), p. 18, 20.

5 Freedom House, *Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis. Key findings*: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>. Ook de Economist Intelligence Unit's Democracy Index bericht over de ‘worst decline in global democracy in years’, [ww.eiu.com/topic/democracy-index](http://www.eiu.com/topic/democracy-index).

6 Zie o.a.: V-Dem, Freedom House, Economist Intelligence Unit.

De laatste jaren zijn in reactie hierop veel boeken verschenen die de internationale staat van de democratie in termen van crisis duiden.<sup>7</sup> Symptomen als democratische normvervaging, de toenemende populariteit van autoritaire leiders, en de inperking van de bovengenoemde democratische vrijheden maken dat vrijwel alle auteurs benadrukken dat waakzaamheid is geboden.<sup>8</sup>

De staatscommissie stelt vast dat het internationale klimaat voor de democratie sinds het begin van de eenentwintigste eeuw aan het verslechteren is. In niet ver van ons verwijderde landen begint de erosie van de democratische rechtsstaat niet zelden met het sluipenderwijs beperken van democratische tegenmachten door democratisch gekozen leiders. Daarmee verdwijnt de noodzakelijke balans uit het systeem en ontstaat meer ruimte voor autoritaire leiders. Tendensen in de richting van meer autocratische staatsvormen staan in meerdere opzichten haaks op de fundamentele waarden die de democratische rechtsstaat moet dienen.

### *Nederland als stevig verankerde democratie*

In deze internationale context valt ons land op als een oase van stabiliteit<sup>9</sup>. De parlementaire democratie functioneert in Nederland behoorlijk goed. Dat blijkt allereerst uit onderzoek van internationale experts. In het eerdergenoemde onderzoek *Varieties of Democracy* behoort de Nederlandse liberale democratie stabiel tot de subtop van de wereld – in een groep met onder andere Denemarken, Nieuw-Zeeland en België – direct achter Noorwegen, Zweden en Estland.<sup>10</sup> De ‘Economist Intelligence Unit’ classificeert Nederland als een van de 19 volledige democratieën van de wereld.<sup>11</sup> Van Freedom House krijgt Nederland de hoogste scores op de bescherming van burger-

7 Bijvoorbeeld: D. Runciman, *How democracy ends*. Londen, 2018, S. Levitsky en D. Ziblatt, *How democracies die*. New York, 2018, en Y. Mounk. *The people vs democracy: Why our freedom is in danger & how to save it*. Cambridge, 2018.

8 B. Steur, ‘Het volk in beweging, of het einde van de democratie?’ *Bestuurskunde* 2018, afl. 3, p. 69.

9 De electorale volatiliteit is internationaal gezien echter hoog.

10 [www.v-dem.net/media/filer\\_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5coec894115/v-dem\\_democracy\\_report\\_2018.pdf](http://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5coec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf), p. 22.

11 [www.eiu.com/topic/democracy-index](http://www.eiu.com/topic/democracy-index).

rechten en politieke rechten.<sup>12</sup> Het ‘World Justice Project’ plaatst de Nederlandse rechtsstaat stabiel op de vijfde plek van de wereld, na de drie Scandinavische landen en Finland.<sup>13</sup>

Toonaangevende, veelomvattende Nederlandse onderzoeken als de *Democratic Audit*, de *Legitimiteitsmonitor* en opeenvolgende studies door het Sociaal en Cultureel Planbureau bevestigen de kracht en stabiliteit van de Nederlandse democratie.<sup>14</sup>

Deze onderzoeksuitkomsten betekenen niet dat we op onze lauweren kunnen rusten, maar wel dat de kern van de Nederlandse democratie stevig is.

### *De Nederlandse democratie in de publieke opinie*

Diverse internationale studies laten zien dat zo’n 90% van de Nederlanders het principe van de democratie steunt.<sup>15</sup> Een soortgelijk percentage vindt het belangrijk om in een democratie te leven. Daarmee zit Nederland qua democratische gezindheid net onder de top van de wereld.<sup>16</sup> In de afgelopen decennia rapporteerde zo’n 70 tot 80% van de Nederlanders tevreden te zijn met het functioneren van de democratie in Nederland.<sup>17</sup> Dat percentage is sinds de jaren 70 fors gestegen. Begin 2018 was de tevredenheid 78%.<sup>18</sup> Weliswaar is er ook steun voor meer inspraak en meer directe democratie (met name de direct gekozen burgemeester en het referendum), maar dan vooral als aanvulling op de representatieve democratie.<sup>19</sup> De tevredenheid met de dagelijkse praktijk van de democratie is aanzienlijk lager. 58% van de Nederlanders stelt in 2018 voldoende vertrouwen te hebben in de Tweede Kamer en de regering.<sup>20</sup> Desondanks scoort Nederland op al deze kenmerken goed vergeleken met andere landen: Nederland hoort samen met onder meer Denemarken,

12 Freedom House, *Freedom in the World 2018. Democracy in Crisis*. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom\\_in\\_the\\_World\\_2017\\_complete\\_book.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/Freedom_in_the_World_2017_complete_book.pdf), p. 367.

13 [https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition\\_o.pdf](https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_o.pdf), p. 6.

14 F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie, Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag, 2016, en J. den Ridder, e.a., *Meer democratie, minder politiek. Een studie naar de publieke opinie in Nederland*, en EC, *Eurobarometer 2015*.

15 J. den Ridder, e.a., *Meer democratie, minder politiek*, p. 3-82.

16 Chr. Achen en L. Bartels, *Democracy for realists*. Princeton, 2016, p. 5.

17 F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie, Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*, EC, *Eurobarometer 2015*, en J. den Ridder, e.a., *Meer democratie, minder politiek*.

18 A. Wennekers, e.a., *De sociale staat van Nederland 2018 (SCP)*. Den Haag, 2018, p. 20.

19 J. den Ridder, e.a., *Meer democratie, minder politiek*, p. 7 e.v.

20 A. Wennekers, e.a., *De sociale staat van Nederland 2018 (SCP)*, p. 20.

Zweden en Luxemburg tot de meest positieve landen, aldus het SCP.<sup>21</sup>

Minder tevredenheid is er over politici en politieke partijen. Uit de eerdergenoemde studies blijkt dat meer dan 90% van de kiezers meent dat politici meer beloven dan ze waarmaken (zie ook hoofdstuk 3, figuur 8). Bijna 70% meent dat Kamerleden het contact kwijtraken met gewone mensen. Bijna 50% denkt dat politici meer geïnteresseerd zijn in de stem dan in de mening van de kiezers. Hoewel dit geen beste cijfers zijn, scoort Nederland ook op dit vlak echter internationaal gezien relatief goed.<sup>22</sup> Bovendien was dit cynisme vroeger niet anders. Sterker nog, in eerdere decennia was het cynisme eerder groter dan kleiner.<sup>23</sup> De onvrede over de politiek is de laatste tien jaar min of meer constant.

Wel nemen de verschillen in onvrede tussen hoog- en laagopgeleiden en tussen mensen met een hoog dan wel laag inkomen de laatste jaren toe. De scheidslijn tussen deze groepen wordt op dit punt dus scherper. Sinds het begin van deze eeuw is er volgens het SCP een groeiende groep relatief laagopgeleide kiezers met weinig tot geen vertrouwen in de politiek en een beperkte politieke interesse.<sup>24</sup> Zij voelen zich niet vertegenwoordigd, zijn ontevreden over politici en politieke partijen, ze vinden één keer in de vier jaar stemmen niet genoeg en menen dat ‘de macht terug moet naar het volk’. Deze groep scoort lager dan gemiddeld op het gebied van politieke participatie en sommigen zijn ‘afgeknapt’ op de politiek.

In onderzoek naar typen niet-stemmers zijn het vooral de ‘boze afhakers’ en de ‘kwetsbare buitenstaanders’ die blijk geven van gebrek aan vertrouwen in de politiek. Bij ‘boze afhakers’ is vaker sprake van politieke negativiteit, bij ‘kwetsbare buitenstaanders’ gaat het vaker om een gebrek aan interesse.<sup>25</sup>

In de Probleemverkenning wees de staatscommissie al op de gevoelens van politieke ondervertegenwoordiging die leven bij een ruime meerderheid van de laagopgeleiden. Ook de scheidslijnen tussen groepen met meer en minder eco-

21 Dat zien we overigens weerspiegeld in bredere opvattingen. Nederland staat er anno 2018 goed voor. De meeste mensen voelen zich gezond, de levensverwachting stijgt en gevoelens van onveiligheid nemen af. Nederlanders geven hun leven een 7,8, aldus het SCP, en een meerderheid vindt op dit moment dat het in Nederland de goede kant opgaat.

22 F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*, p. 45.

23 J. Thomassen, *De permanente crisis van de democratie*, afscheidsrede, 24 september 2010.

24 P. Dekker en J. den Ridder, ‘Het politiek-culturele verschil’ in: C. Vrooman, e.a. (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag, 2014, p. 179-201.

25 A. Krouwel, e.a., *Typen niet-stemmers*. Amsterdam, 2018, p. 20-21.



nomisch, cultureel, sociaal en persoonskapitaal zijn in dit kader relevant. Bijna 30% van de bevolking vertrouwt de politiek niet, stemt niet of twijfelt sterk. Het betreft hier de groepen die het SCP aanduidt als de onzekere werkenden en de achterblijvers. Het SCP wees daarbij eerder ook op de grote politieke onvrede die kan gaan broeien als mensen zich afkeren van het politieke bedrijf.<sup>26</sup>

Oude en nieuwe scheidlijnen en de verschillen tussen groepen die wel en niet kunnen meekomen in de samenleving leiden tot onzekerheid en zorgen over de toekomst van de samenleving. ‘Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht’ is een gevleugelde uitdrukking geworden.<sup>27</sup>

Sommige groepen lijken geen probleem te hebben met onzekerheid of deze zelfs positief te waarderen. Bij andere groepen vertaalt onzekerheid zich echter in onvrede en onbehagen, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).<sup>28</sup> Het zijn tekenen die wijzen op een toename van maatschappelijke polarisatie die op termijn kan leiden tot erosie van het draagvlak voor de democratie.<sup>29</sup>

### *Electoral participatie*

De opkomst bij verkiezingen voor de Tweede Kamer ligt in Nederland hoog. Bij de verkiezingen van 2017 kwam 82% van de kiesgerechtigden op. Dat is aanzienlijk hoger dan het dieptepunt in 1998 (73%). Gemiddeld ligt de opkomst bij Tweede Kamerverkiezingen de afgelopen decennia lager dan in de eerste decennia na afschaffing van de opkomstplicht in 1970. Desondanks is de opkomst in internationaal opzicht ronduit hoog.<sup>30</sup> De opkomst voor de statenverkiezingen, waarmee indirect de samenstelling van de Eerste Kamer wordt bepaald, ligt daarentegen aanzienlijk lager: 48% van de kiezers kwam in 2015 op voor de provinciale statenverkiezingen.<sup>31</sup> Het absolute dieptepunt (46%) lag

26 C. Vrooman, e.a. (red.), *De hoofdzaken van het Sociaal en Cultureel Rapport 2014* (SCP), p. 18.

27 P. Schnabel. *Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht. Het gevoel van Nederland*. Amsterdam, 2018.

28 ‘WRR start drie nieuwe projecten’ (Nieuwsbericht), 12 juni 2018: [www.wrr.nl/onderwerpen/onzekerheid-en-onbehagen/nieuws/2018/06/12/in-2018-start-de-wrr-drie-nieuwe-projecten](http://www.wrr.nl/onderwerpen/onzekerheid-en-onbehagen/nieuws/2018/06/12/in-2018-start-de-wrr-drie-nieuwe-projecten).

29 J. Remkes en M.H. Klijnsma, “‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.’ Enige gedachten over het parlementair stelsel en de burger’ in: B.J. van Ettehoven, e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur, Liber Amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*. Den Haag, 2018, p. 40.

30 Voter Turnout Database van het Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA). [www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout](http://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout).

31 Evenals de opkomst bij de verkiezingen voor gemeenteraden, waterschappen en het Europees parlement.



ook bij deze verkiezing in de late jaren 90 (1999). De hoogste opkomst in dertig jaar was in 2011, toen 56% van de kiezers een stem uitbracht. Die hoge opkomst wordt verklaard doordat de verkiezingen van dat jaar in de beeldvorming werden gekoppeld aan de vraag of kabinet-Rutte I een meerderheid kon behalen.<sup>32</sup>

Het stemgedrag van Nederlandse kiezers is in toenemende mate veranderlijk.<sup>33</sup> Sinds 1994 veranderde bij elke Tweede Kamerverkiezing minstens 15% van de Kamerzetels van partij. Alleen in 2002 (ruim 30%) lag dat percentage hoger dan in 2017 (ruim 25%). Dat is ook in internationaal opzicht erg hoog.<sup>34</sup> Deze electorale volatiliteit wordt mede gestimuleerd door het evenredige kiesstelsel dat het makkelijker maakt van partij te veranderen, en die veranderingen directer vertaalt naar het parlement.

Over de achtergronden van de veranderingen is veel bekend. Kiezers nemen een grotere set partijen mee in hun overwegingen dan voorheen.<sup>35</sup> Dat de keus voor een partij al vastligt, zoals in de tijd van de verzuiling doorgaans het geval was, is niet langer gebruikelijk. Die toename betekent echter niet dat kiezers wispelturiger zijn geworden. Zij kiezen toch vooral uit een klein aantal partijen die inhoudelijk sterk op elkaar lijken. Het overgrote deel van de veranderingen betreft kiezers die twijfelen tussen soortgelijke partijen.<sup>36</sup> De voornaamste uitzondering op deze regels zijn kiezers die economisch linkse voorkeuren (voor inkomenshervreiding of een uitgebreide verzorgingsstaat) combineren met cultureel conservatieve opvattingen (tegen verdergaande internationalisering, sceptisch over multiculturalisme). Het is aannemelijk dat dit samenhangt met het ontbreken van een politieke partij die deze beide voorkeuren duidelijk combineert (zie ook 3.5.1).<sup>37</sup>

Vanuit democratisch oogpunt is de toegenomen volatiliteit van Nederlandse kiezers een positieve ontwikkeling. De kiezer is echt gaan kiezen.<sup>38</sup> Vanuit bestuurlijk oogpunt stelt deze volatiliteit de politiek echter voor een nieuwe uitdaging. De veranderlijkheid van kiezers heeft geleid tot een ge-

32 [www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wt6/verkiezingen\\_provinciale\\_staten](http://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wt6/verkiezingen_provinciale_staten).

33 T.W.G. van der Meer, 'De verkiezingen van 2017 in meerjarig perspectief' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 13.

34 P. Mair, 'Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy' in: *New Left Review*, 42, November-December 2006.

35 J.T. Tillie, e.a., *Rumoer. Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*. Amsterdam, 2016, p. 15 en 95.

36 T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*. Amsterdam, 2012, p. 31-34.

37 R.B. Andeweg, *Kiezers, Kamerleden en 'de kloof'*, p. 13-14.

38 J. Thomassen, *De permanente crisis van de democratie* (Afscheidsrede, 24 september 2010), p. 13.

nivelleerd meerpartijensysteem. Dat maakt het sluiten van meerderheden moeilijker. Bovendien is het door die veranderlijkheid waarschijnlijker dat de meerderheid bij een volgende verkiezing wordt verloren.

### *Politieke participatie*

Naast verkiezingen hebben burgers verschillende kanalen beschikbaar om politiek actief te worden. Dat kan bijvoorbeeld via verkiezingscampagnes, inspraakavonden, petitie of demonstraties. Deze politieke participatie ligt in Nederland op het Europese gemiddelde.<sup>39</sup> Voor een deel weerspiegelt dat de relatief beperkte mogelijkheden. In het reeds genoemde onderzoeksproject *Varieties of Democracy* staat de Nederlandse democratie op basis van de mogelijkheden tot effectieve burgerparticipatie op een relatief lage 55e plaats van 170 landen.<sup>40</sup>

Een belangrijk gegeven hier is de participatieparadox: bij pogingen om burgers te betrekken bij de politiek zijn het vaak de groepen burgers die toch al vertegenwoordigd worden en actief deelnemen aan maatschappelijke activiteiten<sup>41</sup> die bereikt worden. Ook bij nieuwe vormen van burgerparticipatie zoals de G1000, juist bedoeld om de dialoog aan te gaan en gezichtspunten te overbruggen doen boze en teleurgestelde burgers maar beperkt mee.<sup>42</sup>

### *Kortom*

De Nederlandse democratie staat internationaal in hoog aanzien. De tevredenheid met de democratie is hoog, zowel in vergelijking tot andere landen als in vergelijking met enkele decennia terug. De hoge onpartijdigheid van het overheidsapparaat, het zeer evenredige kiesstelsel, en een in de kern gezonde democratische cultuur onder burgers en politici zijn hier belangrijke wortels van. Dit neemt niet weg dat er ook wezenlijke problemen en tekortkomingen bestaan.

Ontwikkelingen in andere landen tonen aan dat de democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend is. Ze illustreren het risico van democratische

39 P. van Houwelingen en P. Dekker, 'Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid' in: R. Bijl, e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2015* (SCP). Den Haag, 2015, p. 213-237.

40 [www.v-dem.net/media/filer\\_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5coec894115/v-dem\\_democracy\\_report\\_2018.pdf](http://www.v-dem.net/media/filer_public/3f/19/3f19efc9-e25f-4356-b159-b5coec894115/v-dem_democracy_report_2018.pdf).

41 De zogenoemde participatie-elite.

42 G. Boogaard en A. Michels (red.), *G1000, Ervaringen met burgertoppen*. Den Haag, 2016, p. 105-107.

normvervaging onder politieke leiders die het democratische proces ondergeschikt maken aan de macht. Daarom doet de staatscommissie een nadrukkelijke oproep aan politici, parlement en politieke partijen om actief zorg te blijven dragen voor de democratische rechtsstaat. De oproep van de staatscommissie om ondanks veel gunstige rapportcijfers toch actief zorg te blijven dragen voor de democratie en de rechtsstaat, komt ook voort uit zorgen over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat als geheel. Versterking van de democratische rechtsstaat vereist niet alleen democratische en rechtsstatelijke instituties maar nadrukkelijk ook een democratisch-rechtsstatelijke cultuur van de voornaamste actoren daarbinnen. Zij moeten de democratische rechtsstaat uitdragen, verdedigen en versterken.

#### 4.3 ONTWIKKELINGEN IN DE SOCIAAL-CULTURELE CONTEXT

Het tijdperk van circa 1917 tot circa 1967 was het tijdperk van de verzuimdheid en de pacificatiepolitiek in Nederland.<sup>43</sup> Zie hiervoor ook hoofdstuk 3. Tijdens de periode van verzuiling zorgde de gedeelde geschiedenis van de vooroorlogse economische crisis, Tweede Wereldoorlog en de wederopbouw in Nederland voor de notie van een gezamenlijke opgave en daarmee voor een tot op zekere hoogte collectief sociaalpsychologisch kader van gedeelde waarden. Met het wegslijten van deze gezamenlijke geschiedenis, het wegvallen van de ordenende zuilen en de opkomst van individualisering, internationalisering en informatisering in de huidige samenleving is dit kader vrijwel verdwenen.

De samenleving is zich gaan ontwikkelen van een redelijk geordende en stabiele gesegregeerde samenleving naar een complexere samenleving met enorme variatie en diversiteit.<sup>44</sup> Met de komst van landgenoten uit de voormalige koloniën, arbeidsmigranten en vluchtelingen zijn met name onze grote steden heterogener geworden. De scheidslijnen in de samenleving lopen nu niet alleen meer tussen sociaaleconomisch links en rechts, maar ook tussen de winnaars en verliezers van de mondialisering.<sup>45</sup> Van belang is ook de domeinverandering van de nationale overheid en de globalisering. Te midden van alle internationale verwevenheden is de positie van de natiestaat

43 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, p. 27.

44 T. Kwakkelstein, e.a., *Van verzorgingsstaat naar waarborgstaat*. Den Haag, 2012, p. 5.

45 J.T. Tillie, e.a., *Rumoer, Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*, p. 95, en H. Pellikaan, e.a., 'Fortuyn's Legacy: Party System Change in the Netherlands' in: *Comparative European Politics* 5(3), 2007, p. 282-302.

aan erosie onderhevig. Dat heeft zijn effect op de mate waarin de nationale overheid als referentiekader of als houvast voor de burger kan dienen. De greep van de nationale overheid op ontwikkelingen in de samenleving en dus ook op de perspectieven voor burgers is afgenomen.<sup>46</sup>

Deze transformatie heeft ook doorgewerkt in een aantal waarden die aan de basis liggen van onze democratische rechtsstaat. Dat geldt voor de betekenis van verbindende begrippen als solidariteit en inclusiviteit, maar ook voor de representatieve functie van het parlementair stelsel.

Maatschappelijke verbanden en instituties die in het verleden grote groepen mensen en hun belangen of ideeën en overtuigingen vertegenwoordigden zijn verdwenen of hebben aan belang ingeboet. Macht, gezag en autoriteit zijn minder vanzelfsprekend, zodat vaker en indringender uitleg en verantwoording nodig is om nog op enige vorm van acceptatie in de samenleving te kunnen rekenen. Hierbij speelt eveneens een rol dat het gemiddelde opleidingsniveau spectaculair is gestegen.

Na de paarse kabinetten in de jaren 90 werd duidelijk dat nieuwe maatschappelijke thema's voor nieuwe tegenstellingen in de samenleving zorgden. Een belangrijke ontwikkeling binnen het electoraat is dat opvattingen over Europa en migratie in de periode vanaf 1998 een samenhang zijn gaan vertonen.<sup>47</sup> Een negatieve houding ten aanzien van de EU en het proces van Europese integratie gaat relatief vaak samen met het standpunt dat etnische minderheden zich moeten aanpassen aan de Nederlandse gebruiken en gewoonten.<sup>48</sup> Zo kwamen nieuwe scheidslijnen bovenop de bestaande en begon het maatschappelijk onbehagen zich te manifesteren.

De verbanden in de samenleving kwamen allengs meer onder druk te staan en zowel bij diegenen die nu verlangen naar de hoogtijdagen van de klassieke verzorgingsstaat als bij diegenen die menen dat de 'eigen cultuur' door immigratie wordt bedreigd, spelen gevoelens van verlies. In beide gevallen is sprake van sociale vervreemding en wordt het verlies van samenhang en

46 E. Steenvoorden, *Societal Pessimism*. Den Haag, 2016, p. 33-78.

47 J.T. Tillie, e.a., *Rumoer, Nederlandse kiezers en politiek 1998-2012*, p. 180.

48 Onder laagopgeleide kiezers is het percentage kiezers dat sociaaleconomisch links en cultureel rechtse standpunten combineert van 39% in 1998 omhoog gekropen tot 43% in 2017. Andeweg spreekt in zijn afscheidsrede van een breder wordende ideologische kloof tussen burgers met sociaaleconomische linkse en cultureel rechtse opvattingen en Kamerleden. De dalende congruentie tussen kiezers en Kamerleden op deze combinatie van opvattingen noemt hij problematisch en hij refereert in deze context aan de Ostrogorski-paradox. R.B. Andeweg. *Kiezers, Kamerleden en 'de kloof'*, p. 13-14.

gemeenschap betreurd.<sup>49</sup> Anno 2018 vinden Nederlanders de manier waarop wij samenleven het belangrijkste maatschappelijke probleem.<sup>50</sup>

Ondanks dit alles staat Nederland er anno 2018 goed voor. De meeste mensen voelen zich gezond, de levensverwachting stijgt en gevoelens van onveiligheid nemen af. Nederlanders geven hun leven gemiddeld een 7,8 aldus het SCP, en een meerderheid vindt op dit moment dat het in Nederland de goede kant opgaat. Er zijn wel grote verschillen in de cijfers als we kijken naar opleidingsniveau: 62% van de hoogopgeleiden vindt dat het de goede kant op gaat met Nederland, tegenover 47% van de middelbaar opgeleiden en 40% van de laagopgeleiden.

### *Hardnekkige verschillen tussen groepen*

Het SCP wijst ook op andere verschillen tussen groepen in de samenleving. Ondanks de algemene stijging van het opleidingsniveau hebben Nederlanders met een niet-Westerse migratieachtergrond nog steeds een onderwijsachterstand. Het aandeel 25- tot 64-jarigen zonder startkwalificatie ligt in 2017 beduidend hoger onder mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond dan onder autochtone Nederlanders.<sup>51</sup> Laagopgeleiden, jongeren en (met name) niet-Westerse migranten zijn vaker werkloos dan gemiddeld. Ook het aandeel dat de eigen gezondheid als (zeer) goed beoordeeld, ligt lager onder laagopgeleiden, mensen met lage inkomens en mensen met een (niet-Westerse) migratieachtergrond.<sup>52</sup>

In het algemeen blijft de leefsituatie én levenstevredenheid van mensen met een lagere opleiding of een lager inkomen achter bij die van mensen met een hogere opleiding of een hoger inkomen, aldus het SCP. Voor zo'n 4% van de volwassen Nederlandse bevolking (in 2018 betreft dit ongeveer 680.000 mensen) geldt dat de problemen zich opstapelen en een slechte objectieve leefsituatie gepaard gaat met ontevredenheid over het leven.<sup>53</sup>

Het is weinig aannemelijk dat deze problemen vanzelf zullen verdwijnen. Mensen die veel regie over het leven ervaren geven hun leven gemiddeld een

49 B. Heijne, 'De menselijke maat' in: T. Kwakkelstein, e.a. (red.), *Omslag, perspectieven voor Goed Bestuur in 2020*. Den Haag, 2013, p. 45-47.

50 A. Wennekers, e.a., *De sociale staat van Nederland 2018* (SCP), p. 13.

51 *Ibidem*, p. 27.

52 *Ibidem*, p. 129.

53 *Ibidem*, p. 146.

8,4. Bij mensen die geen regie over het eigen leven ervaren en ook nog eens een laag inkomen hebben daalt de tevredenheid naar een 5,4.<sup>54</sup> In het basisonderwijs is sprake van een steeds sterkere segregatie naar het opleidingsniveau van de ouders.<sup>55</sup> Moslimjongeren vragen zich steeds vaker af: ‘Mogen we hier wel zijn?’, waarop het antwoord van de omgeving dan is: ‘Willen jullie hier wel zijn?’.<sup>56</sup> In zijn laatste jaarverslag waarschuwt de vicepresident van de Raad van State voor de negatieve gevolgen, juist ook voor de economische en maatschappelijke stabiliteit, van een te verre gaande relativisering van Europese verplichtingen en – in het uiterste geval – het verlaten van de Unie.<sup>57</sup>

De staatscommissie heeft eerder benadrukt dat het bieden van oplossingen voor onvrede over concrete resultaten van beleid of de dieperliggende oorzaken van maatschappelijke onvrede buiten haar opdracht vallen. Datzelfde geldt voor het doen van uitspraken over de noodzaak van een nieuw sociaal contract<sup>58</sup> of over de verwaarlozing van de staat.<sup>59</sup>

De staatscommissie stelt echter vast dat de maatschappelijke realiteit duidelijk maakt dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt dreigen af te haken van de democratie.

Juist in het licht van de hardnekkigheid van deze maatschappelijke ontwikkelingen die bij sommige groepen in de samenleving doorwerken op het vertrouwen in politici, in politieke instituties en in de democratie is het van belang dat de representatieve democratie zijn kracht behoudt. Er zijn nieuwe en wellicht ook minder orthodoxe maatregelen nodig die ertoe bijdragen dat ook de eerdere genoemde groepen in de samenleving zich in de representatieve democratie gehoord en gezien weten.

54 J. Boelhouwer, ‘Kwaliteit van leven: leefsituatie en geluk’ in: *De sociale Staat van Nederland 2018* (SCP), p. 145.

55 *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2016-2017 van de onderwijsinspectie*. Den Haag, 2018, p. 23.

56 K. Putters, ‘Democratie is meer dan politiek. Over het vertrouwen van burgers in de politieke en maatschappelijke democratie’, p. 7-8.

57 *Jaarverslag Raad van State 2017*. Den Haag, 2018, p. 11-12.

58 K. Putters, *Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders*, (Drees-lezing), 17 november 2016, p. 9.

59 H.D. Tjeenk Willink, ‘De verwaarloosde staat’ (Bart Tromplezing), 30 oktober 2013.



#### 4.4 ONTWIKKELINGEN IN DE MEDIA EN DE ROL VAN DIGITALISERING

##### *Grote veranderingen*

De afgelopen eeuw heeft een spectaculaire technologische ontwikkeling laten zien. Na de industrialisatie vanaf medio negentiende eeuw is de samenleving aan het begin van de eenentwintigste eeuw in het digitale tijdperk aangeland. Moderne technologie en media bieden kiezers en gekozenen allerlei nieuwe mogelijkheden, maar deze brengen ook nieuwe kwetsbaarheden en risico's met zich mee. Nieuwe media en technologie maken het leven gemakkelijker maar ook complexer. Heijne wijst in dit verband op de overweldigende verknoottheid der dingen. Mensen hebben zoveel nieuwe mogelijkheden waarmee hen van alle kanten autonomie wordt aangeprezen, maar ervaren in het eigen leven juist een verlies van autonomie.<sup>60</sup> Zo kan de nieuwe technologie ook bijdragen aan het onbehagen van sommigen.<sup>61</sup>

##### *De rol van de media*

In hoofdstuk 2 is de belangrijke functie van een vrije en onafhankelijke pers binnen de democratische rechtsstaat benadrukt. In de afgelopen decennia is de betekenis van de media voor het politieke bedrijf ingrijpend veranderd.

Het verzuilde medialandschap is vanaf de jaren 70 gaandeweg steeds commerciëler en concurrerender geworden. In de loop van de jaren 90 werd de zogenoemde medialogica dominant voor politieke berichtgeving. Met het groeiende belang van verkoop-, kijk- en luistercijfers wordt de inhoud van (politieke) berichtgeving steeds meer bepaald door de nieuws-waarde. Die nieuwswaarde hangt vooral samen met zaken als 'het persoonlijk conflict', 'de wedren naar de macht', verbeeldbaarheid en entertainment of vermaak van het publiek.<sup>62</sup> Wat er binnen de politiek gebeurt wordt zo gepresenteerd en geframed dat het past binnen het format van bijvoorbeeld een praatprogramma of binnen een maximaal aantal woor-

60 B. Heijne, *Onbehagen. Nieuw licht op de beschaafde mens*. Amsterdam, 2016, p. 66.

61 Raad van State, 'Advies over de effecten van de digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen' d.d. 31 augustus 2018. No.Wo4.18.0230/I. Den Haag, 2018, p. 7.

62 RMO, *Medialogica, Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*. Den Haag, 2003, p. 11.

den (op de voorpagina) of seconden (in het Journaal).<sup>63</sup>

De (oorspronkelijke) rol van de traditionele media in het democratisch bestel is drieledig. Burgers dienen op pluriforme wijze geïnformeerd te worden (de informatiefunctie), de veelzijdigheid van geluiden uit de samenleving dient aan bod te komen (de platformfunctie) en de media vervullen een rol als kritische waakhond (de controlefunctie). Adriaansen en Van Praag beschrijven hoe deze functies van de media voor de democratie sinds de jaren 90 door deze medialogica zijn veranderd.<sup>64</sup>

De informatiefunctie laat een verschuiving zien van inhoudelijk nieuws naar strategisch nieuws, sfeernieuws en peilingen. De aandacht is vooral gericht op conflicten en problemen en heeft vaak het karakter van een korte maar krachtige hype. De informatiefunctie staat onder druk omdat het voor burgers steeds makkelijker wordt om politiek nieuws te vermijden.<sup>65</sup> Er is immers een toename van themakanalen en zenders met weinig of geen politiek nieuws. Opinietijdschriften en politieke partijen kregen in deze periode ook te maken met dalende abonnee- respectievelijk ledenaantallen met een verschraling van het politieke nieuwsaanbod tot gevolg.

Cijfers laten zien dat Nederlanders inderdaad minder politiek nieuws tot zich nemen. Vooral de politieke interesse van laagopgeleiden is de laatste tien jaar afgenomen. Ook jongvolwassenen lezen de laatste tien jaar minder vaak politiek nieuws.<sup>66</sup> Het fenomeen nieuwsmijding wordt verder besproken in paragraaf 6.5, 'Het versterken van democratische kennis en vaardigheden'.

Door de fragmentatie van de mediafunctie is er veel meer informatie beschikbaar. Media zijn er sinds 2002 veel meer op gespitst om geluiden uit de samenleving een platform te bieden. De platformfunctie zou wellicht zelfs beter dan vroeger vervuld worden. Gezamenlijk dienen de media een zo volledig mogelijke externe pluriformiteit te garanderen.<sup>67</sup>

63 J. Kleinnijenhuis, e.a. 'Gevaren van de medialogica voor de democratie' in: R. Aerts en P. de Goede (red.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal*. Amsterdam, 2013, p. 112.

64 M. Adriaansen en P. van Praag, 'Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers' in: H. Dijkstra, e.a., (red.), *Het gezicht van de publieke zaak, Openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam, 2010, p. 266-269.

65 R.A. Koole. 'Naar balkanisering en een populistisch-publicitair complex' in: K. Brants (red.), *Journalistiek en politiek in onzekere tijden*. Den Haag, 2012, p. 93-111.

66 A. Wenekers, e.a., *De sociale staat van Nederland 2018* (SCP), p. 66.

67 Hierbij zij direct aangetekend dat dit uiteraard niet impliceert dat individuele burgers kennis zullen nemen van een pluriform aanbod.





*De opkomst van sociale media zorgde de afgelopen jaren voor spectaculaire versnellingen en veranderingen in de samenleving.*

De controlefunctie van de media heeft een andere inhoud gekregen. De berichtgeving betreft vaker de persoonlijke performance van de politicus en pas in de tweede plaats zijn of haar beleid. De kwaliteit van de controlefunctie staat bovendien onder druk doordat er in een meer concurrerende omgeving een nog grotere druk is om met een primeur te komen. Dat kan ten koste gaan van journalistieke principes als dubbelchecken en hoor en wederhoor.

De media zijn een steeds belangrijkere rol gaan spelen bij de informatiefunctie en de agendering van nieuwe thema's, ten koste van de maatschappelijke positie van politieke partijen. Het dominant worden van de medialogica, de opkomst van nieuwe maatschappelijke problemen en de grote prioriteit die media geven aan de platformfunctie hebben deze tendens versterkt.<sup>68</sup>

De digitalisering heeft vervolgens weer tot een geheel nieuwe (politieke) dynamiek geleid tussen de klassieke media enerzijds en de nieuwe sociale media anderzijds. De rol van digitalisering komt later in deze paragraaf aan de orde.

<sup>68</sup> M. Adriaansen en P. van Praag, 'Nieuwe scheidslijnen en de turbulente relatie tussen politiek, media en burgers', p. 269.

### *Nieuwe metaforen voor de representatieve democratie*

In hoofdstuk 3 werd al beschreven hoe de worsteling van politieke partijen met hun representatiefunctie en de grotere volatiliteit van de kiezer hun intermediaire rol heeft veranderd en partijen dwong van vorm te veranderen. De banden tussen de (verzuilde) media en de politieke partijen zijn sinds de jaren 70 losser geworden en vervolgens hebben de media een belangrijk deel van de agenderende functie van politieke partijen overgenomen. Burgers zijn zich eerder tot de media dan tot politieke partijen gaan wenden met klachten en problemen.<sup>69</sup>

Parlementaire stelsels in de westerse landen transformeerden in deze periode tot een nieuw type vertegenwoordigende democratie, vaak aangeduid als toeschouwersdemocratie.<sup>70</sup> ‘De toeschouwersdemocratie is een metafoor voor de veranderde positie van kiezers en gekozenen in een tijdperk waarin individualisering het gezag van partijen en parlementen ondermijnt. Deze politieke collectieven zijn vervangen door campagnepolitici, die tamelijk losgezongen van hun partijen, voor een kritisch, niet langer merkvast publiek hun voorstelling opvoeren’, schrijft Cuperus.<sup>71</sup>

Een andere metafoor is de stemmingendemocratie. Stemmingendemocratie verwijst zowel naar de betekenis van peilingen, petitieën en andere stemverklaringen als naar stemmingen in de betekenis van emoties. De hedendaagse cultuur is steeds bevattelijker voor zulke stemmingen en de moderne technologie maakt het gemakkelijker ze te mobiliseren.<sup>72</sup> Het belang van beeldvorming voor politici en de druk van de publieke opinie kan moeilijk onderschat worden: ‘De geest van de stemmingendemocratie is uit de fles’.<sup>73</sup>

Met de nieuwe technologie is het verzamelen, optellen en overdragen van steunverklaringen evident vergemakkelijkt en stemmingen passen goed bij hedendaagse mediaformats waarin controverses en wedlopen het goed doen.<sup>74</sup>

69 *Ibidem*.

70 *Ibidem*, p. 241.

71 R. Cuperus, ‘De toeschouwersdemocratie voorbij’ in: *de Volkskrant*, 7 januari 2013. Zie ook: R. Vliegthart, *U kletst uit uw nek: Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*. Amsterdam, 2012, en M. Kleijwegt en M. van Weezel, *Op tv of roemloos ten onder*. Amsterdam, 2013.

72 F. Hendriks, e.a., *Democratische zegen of vloek. Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam, 2017, p. 92.

73 *Ibidem*, p. 102.

74 *Ibidem*, p. 98-99.

In de betekenis van stemmingen spelen emoties uiteraard een grote rol in het huidige tijdsgewricht. Via de media kunnen de burgers hun emoties, belangen en opvattingen direct kwijt aan de ‘politiek verantwoordelijken’ zonder de lijn te volgen van de vertegenwoordigers in het parlement. In plaats van een tegenmacht, een democratische controle op de macht van de overheid, worden de media zo een zelfstandige factor.<sup>75</sup> Politici en media bespelen elkaar over en weer in een spel waarin de beeldvorming een belangrijke rol speelt.

Politici zelf en hun persoonlijke leven liggen (mede door hun eigen toedoen) daarbij steeds nadrukkelijker onder de loep. In de visie van politiek ontevreden burgers leven politici in een andere wereld met allerlei privileges waar ze de effecten van hun eigen politieke beslissingen niet voelen. Politici zouden zich moeten bekommeren om een eerlijke en rechtvaardige samenleving waarin gelijke behandeling en het algemeen belang voorop staan. Politici moeten in alle opzichten het goede voorbeeld geven, niet alleen ter controle van hun inhoudelijke optreden maar ook in hun morele doen en laten.<sup>76</sup>

De stemmingendemocratie zet de al langer gevestigde polder- of consensusdemocratie onder druk.<sup>77</sup> Hoe de gegroeide polderdemocratie en de opkomende stemmingendemocratie zich zullen combineren is voor Nederland één van de grote democratievragen van de komende tijd, aldus Hendriks.<sup>78</sup>

### *Afspiegelen of afrekenen?*

Het veranderende medialandschap, het functieverlies van politieke partijen en het fenomeen van de toeschouwersdemocratie en/of stemmingendemocratie hebben ook consequenties voor het concept van representatie.

In de toeschouwersdemocratie is de burger niet alleen een kiezer of een deelnemer aan de democratie maar ook, en vooral, een waarnemer van het politieke bedrijf<sup>79</sup> geworden. Het moment van stemmen is dan niet zozeer een mandaat voor de volgende regeringsperiode, als wel een oordeel over de

<sup>75</sup> Vgl. M. Elchardus, *De dramademocratie*. Tielt, 2002.

<sup>76</sup> C. Brons, *Political discontent in The Netherlands in the first decade of the 21st century*. Tilburg, 2014, p. 244.

<sup>77</sup> F. Hendriks, e.a., *Democratische zegen of vloek*, p. 95.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>79</sup> De zogenoemde *monitorial citizen*.

afgelopen regeerperiode. ‘Van afspiegelen naar afrekenen’ is de veelzeggende titel van een onderzoek naar de werking van het politieke systeem door Andeweg en Thomassen in 2011. Zij maken in hun slotanalyse een aantal opmerkingen over het functioneren van het kiezersmandaat.<sup>80</sup>

Ten eerste is er de enigszins theoretische constructie dat de winnende partijen ten aanzien van alle vraagstukken de wil van de meerderheid van de kiezer zou(den) vertegenwoordigen (vergelijk ook de Ostrogorski-paradox, zie hiervoor 3.5.1).

Ten tweede is er de veronderstelling dat het gegeven mandaat gedurende de gehele regeerperiode zijn relevantie zal behouden. Het idee dat na de verkiezingen via verkiezingsprogramma’s, de keuze van de kiezers en het regeerakkoord de politieke agenda voor de komende vier jaar kan worden ingevuld noemen zij ‘enigszins onrealistisch’.

Verkiezingsbeloftes zijn in het licht van een onvoorspelbare toekomst in veel gevallen van weinig waarde en kiezers realiseren zich dat uiteraard ook. Dat maakt ‘afrekenen achteraf’ tot een meer realistische variant van het meerderheidsmodel.<sup>81</sup> Zo bezien zou zelfs het monisme een min of meer logisch onderdeel zijn van het meerderheidsmodel. Gedetailleerde regeerakkoorden hebben dan echter nog steeds geen zin, aldus nog steeds Andeweg en Thomassen.<sup>82</sup>

De blik naar voren (regeren is vooruitzien!), maakt aldus plaats voor gerichtheid op het verleden (wat is er misgegaan?) zeggen niet alleen Andeweg en Thomassen, maar ook Dijkstra. Hij vergelijkt het waakzame oog van de burger met de manier van kijken van een detective.<sup>83</sup> Volgens Dijkstra kunnen burgers met hun kritische blik een corrigerende en controlerende ‘tegenmacht’ in de democratie vormen.

De Amerikaanse filosoof Green stelt dat het volk zijn blik kan laten gelden door de macht ‘weg te kijken’. Tegenover het beeld van democratie waarin burgers hun stem kunnen geven en laten horen, plaatst hij het beeld waarin voor de meeste mensen de alledaagse ervaring met politiek bestaat uit het kijken naar leiders. Het ideaal van representatie correspondeert volgens hem

80 R.B. Andeweg en J. Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen. De toekomst van de Nederlandse democratie*. Leiden, 2011, p. 95-117.

81 Dat neemt natuurlijk niet weg dat kiezers zich bij hun keuze voor een partij nog steeds (kunnen) laten leiden door de plannen en ideeën van partijen.

82 *Ibidem*, p. 112-117.

83 H. Dijkstra, *Het huis van Argus. De wakende blik in de democratie*. Amsterdam, 2016, p. 169.

niet met de manier waarop de meeste mensen de democratie ervaren. Green wijst erop dat de gang naar de stembus voor veel mensen in de massademocratie het enige moment is waarop ze hun stem laten horen. Er is daarbij ook een groep mensen die niet gaat stemmen. Ze zijn niet geïnteresseerd of hebben niet de capaciteiten om in het debat of via politieke participatie hun stem te laten horen. De realiteit is dat in de westerse democratieën een aanzienlijk deel van het volk niet gerepresenteerd wordt, aldus Green.<sup>84</sup>

Rosanvallon wijst erop dat het politieke zwaartepunt in democratische samenlevingen is verschoven van de relatie tussen kiezer en gekozenen naar de relatie tussen de bestuurders en de bestuurden. Hij stelt dat we van de parlementair-representatieve democratie nu op weg zijn naar de meer presidentieel bestuurde democratie.<sup>85</sup> In die democratievorm is de belangrijkste functie van de parlementaire meerderheid het steunen van de regering en de voornaamste functie van de oppositie is het bekritisieren van de regering totdat ze zelf aan de macht zijn gekomen. Politieke partijen hebben de representatieve functie van de democratie verlaten en representatie zal daarom op andere en nieuwe manieren vorm moeten krijgen.<sup>86</sup> De eerdergenoemde legitimiteit van de nabijheid speelt daarbij een cruciale rol.

Voorgaande analyses van Green en Rosanvallon lijken meer van toepassing op de Verenigde Staten en Frankrijk dan op de situatie in Nederland, maar dit neemt niet weg dat de genoemde elementen ook in de Nederlandse democratische realiteit herkenbaar zijn.

### *De rol van digitalisering*

De opkomst van nieuwe sociale media, platforms, big data en algoritmes heeft sinds het begin van deze eeuw gezorgd voor spectaculaire versnellingen en veranderingen in zo goed als alle sectoren van de samenleving. De digitalisering biedt ook ontegenzeggelijk nieuwe kansen en mogelijkheden voor de democratie. Via microtargeting kunnen politieke partijen sneller en directer contact met potentiële kiezers leggen. Mensen kunnen sneller worden geïnformeerd en gemobiliseerd, ze kunnen zich eenvoudiger en sneller verbinden

84 M. Slob, *Het oog van het volk. Hoe het oculaire model van Jeffrey Green de westerse democratie bekritiseert en vitaliseert* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Den Haag, 2011, p. 2-14.

85 P. Rosanvallon, *Good government, democracy beyond elections*. Cambridge/Londen, 2018, p. 2.

86 *Ibidem*, p. 14.

en organiseren. Participatie kan in veel opzichten laagdrempeliger worden. Digitalisering biedt het functioneren van de democratie dus veel goeds, maar kan ook leiden tot ongelijkheid voor individuen en groepen die niet of minder digitaal vaardig zijn.<sup>87</sup>

Het is zaak dat binnen de representatieve democratie de mogelijkheden van digitalisering ook op nationaal niveau beter benut worden. Het is opvallend dat op lokaal niveau veel minder aarzeling lijkt te bestaan om te experimenteren met nieuwe (technologische) mogelijkheden om burgers te betrekken bij de besluitvorming.

In korte tijd hebben nieuwe technologische bedrijven grote economische en maatschappelijke betekenis gekregen. Dat de intrede van deze nieuwe technologie ook op andere manieren grote betekenis kan hebben voor de toekomst van democratie is pas enkele jaren geleden duidelijk geworden.

In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk bleken verkiezingscampagnes zich deels buiten de openbaarheid af te spelen; derde partijen en staten bleken zich met destabiliserende intenties te mengen in verkiezingscampagnes. In de wereld van de microtargeting werden kiezers gemanipuleerd, geldstromen waren ondoorzichtig en politieke partijen bleken niet erg open over het gebruik van deze nieuwe instrumenten. Deze ontwikkelingen raakten stuk voor stuk aan fundamentele democratische waarden als persoonlijke autonomie en keuzevrijheid, pluriformiteit en gelijke toegang van informatievoorziening, een open en eerlijk verkiezingsproces.

In de Probleemverkenning sprak de staatscommissie over een acuut en onderschat probleem. De urgentie van deze problematiek is in het afgelopen jaar door allerlei partijen en in diverse publicaties steeds nadrukkelijker naar voren gebracht. Daarbij worden grote woorden niet geschuwd. De openingswoorden van ‘The People vs. Tech’ van Jamie Bartlett<sup>88</sup> luiden:

*‘In the coming few years either tech will destroy democracy and the social order as we know it, or politics will stamp its authority over the digital world.’<sup>89</sup>*

87 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 49.

88 Bartlett geldt internationaal als een gezaghebbend deskundige op dit gebied en wordt veel geraadpleegd door onderzoekscommissies.

89 J. Bartlett, *The people vs tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*. Londen, 2018, p. 1.



De rode draad in deze en andere alarmerende publicaties is dat de dataficering een bedreiging vormt voor onze vrije wil en een gevaar voor vrije en eerlijke verkiezingen. Kunstmatige intelligentie zal leiden tot grotere ongelijkheden, de grote technologiebedrijven zullen de wereld overnemen en de democratische rechtsstaat is ten dode opgeschreven. Overheden moeten volgens Bartlett daarom nu krachtig ingrijpen.

Het moge duidelijk zijn dat de uitdagingen die digitalisering met zich meebrengt liggen op een terrein dat veel breder is dan de opdracht van de staatscommissie. *Cyberwar* vormt een serieuze bedreiging van de Nederlandse democratische rechtsstaat en de kwetsbaarheid van digitale infrastructuur is ook een reëel gegeven. De gecombineerde inzet van big data, microtargeting, kunstmatige intelligentie, het gebruik van algoritmes en inzichten uit de gedragspsychologie werkt door in allerlei onderdelen van de samenleving. Het koppelen van data en de toepassing van algoritmes leiden tot allerlei nieuwe vragen en problemen rondom grondrechten. En dit alles geldt uiteraard niet alleen voor het gebruik door private partijen, maar ook voor het gebruik door overheden.

Rond het onderwerp digitalisering komt voortdurend nieuwe informatie over nieuwe technologieën naar voren, er verschijnen nieuwe onderzoeken, er worden rechtszaken gevoerd en het onderwerp heeft de terechte aandacht van belangenorganisaties, overheden en overheidsinstanties.

Vanuit de opdracht van de staatscommissie is het zaak om oplossingen te zoeken voor effecten van digitalisering die betekenis hebben voor de goede werking van het parlementair stelsel. Dat zijn (tenminste) de potentiële effecten voor de persoonlijke autonomie van de kiezer, voor het vertrouwen in open en eerlijke verkiezingen, voor een *gelijk speelveld* voor politieke partijen, en voor de digitale kwetsbaarheid van democratische instituties.

In de Tussenstand constateerde de staatscommissie dat de huidige regelgeving onvoldoende is afgestemd op het gebruik van nieuwe digitale campagnetechnieken. Ze benoemde de wenselijkheid van regels voor digitale politieke campagnes, een onafhankelijke toezichthouder voor de bescherming van democratische waarden in de digitale wereld, meer aandacht voor de bescherming van digitale infrastructuur van democratische en rechtsstatelijke instituties, waaronder politieke partijen en de bevordering van digitaal burgerschap.

### *Microtargeting in Nederland*

Bij de start van haar werkzaamheden was het voor de staatscommissie een belangrijke vraag in hoeverre microtargeting en andere technologieën in Nederland nu door politieke partijen worden ingezet. Er bestond nog veel onduidelijkheid over de aard en schaal hiervan. Ook was het wenselijk om meer zicht te krijgen op het ontstaan van politieke *filterbubbles* en *echochambers*: hoe dragen algoritmes en *social bots* daaraan bij en op welke platformen (YouTube, Twitter, Facebook, Telegram) doen ze zich voor?

In aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 heeft de TU Delft een door de staatscommissie gesubsidieerd onderzoek<sup>90</sup> uitgevoerd naar microtargeting en andere technologieën, gericht op het verzamelen van empirische gegevens om te kunnen vaststellen in welke mate gesproken kan worden van delegitimerende effecten op het democratisch proces. Hieronder wordt er een aantal bevindingen uitgelicht.

Een algemene conclusie van het onderzoek is dat de ict-revolutie een enorme boost heeft gegeven aan de vrijheid van meningsuiting, maar dat de positie van wat de onderzoekers de *'representative agents'* noemen – instituties die functioneren als schakel tussen burger en overheid, met name politieke partijen en journalistiek, maar ook het onderwijs – onder druk is komen te staan. Volgens de onderzoekers levert dit in Nederland veel minder problemen op dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten, omdat nieuwe partijen in Nederland snel toegang krijgen tot het parlement en het vertrouwen in instituties hoog is, waardoor de positieve kanten van de digitale wereld beter tot hun recht komen.

De onderzoekers hebben onderzocht welke 'trackers' er actief zijn op de websites die relevant waren tijdens de raadsverkiezingen van 2018 (nieuws-sites, websites van partijen, blogs, nepnieuwssites, etc). Trackers zijn programmaatjes die internetgedrag vastleggen. De websites van politieke partijen bevatten relatief weinig trackers. Volgens de onderzoekers wijst dit erop dat partijen zelf niet op grote schaal aan microtargeting doen.

De meeste partijwebsites vragen ook keurig om toestemming voor cookies en lijken zich aan de privacyregels te houden. Wel gebruiken alle partijen de diensten van Facebook en Google en deels ook van andere bedrijven die gegevens verzamelen en aanbieden. Door gebruik te maken van zulke diensten maken politieke campagnes indirect gebruik van gegevens over personen die daar niet

90 H. Hazenberg, e.a., *Micro-targeting and ICT-media in the Dutch Parliamentary System*.



expliciet toestemming voor hebben gegeven en die dat ook niet weten. Ook leidt dit tot een grotere invloed van commerciële bedrijven in de publieke sfeer.

Door de namen van alle politieke partijen in te vullen in het zoekveld van YouTube vonden de onderzoekers zo'n duizend video's met een politiek karakter. De onderzoekers spreken van een 'far-right-wing bias' in het algoritme van YouTube.<sup>91</sup>

De gevolgen van politieke microtargeting zijn in Nederland nog relatief gering, volgens de onderzoekers. Zij zien ook een positieve kant aan het instrument. Het stelt partijen in staat om direct contact te leggen met potentiële kiezers. Vooral voor nieuwe partijen is dit een voordeel. Ook als zo'n partij weinig aandacht krijgt in de massamedia, kan zij kiezers via een digitale campagne bereiken met als gevolg dat een nieuwe ideologische positie (nog) sneller doordringt tot het parlement. De onderzoekers verwachten daarom dat de groeiende mogelijkheden voor microtargeting in combinatie met de vormgeving van de online infrastructuur zullen bijdragen aan de partijfragmentatie.

### *Resumé*

De digitalisering is een zeer in het oog springende nieuwe ontwikkeling in de context van het parlementair stelsel, die zowel acute en urgente problemen als ook kansen met zich meebrengt.

Digitalisering kan bijdragen aan de toegankelijkheid en de transparantie van het democratische besluitvormingsproces en aan de beschikbaarheid van dezelfde informatie voor iedereen. Politieke partijen kunnen sneller en beter potentiële kiezers bereiken.

Terwijl de urgentie om maatregelen te treffen om fundamentele democratische en rechtsstatelijke waarden en principes veilig te stellen steeds duidelijker wordt, blijven er nog veel vragen over de mate waarin risico's zich nu daadwerkelijk in Nederland manifesteren. Dit is reden om de ontwikkelingen op de voet te volgen en zo nodig preventief met nieuwe regelgeving te komen.

91 58% van de video's had een neutraal karakter, 33% was positief over PVV of FvD en 9% was positief over een van de andere partijen. Sommige partijen, bijvoorbeeld GroenLinks, werden in geen enkele video positief benaderd.

### 4.5 TUSSENCONCLUSIES

In de voorgaande paragrafen is een beeld geschetst van veranderingen in de context van het parlementaire stelsel. Het is niet aan de staatscommissie om bespiegelingen te wijden aan het hoe en waarom van deze maatschappelijke ontwikkelingen, maar het geeft voldoende aan dat de samenleving is veranderd en zal blijven veranderen. Dat leidt tot nieuwe en andersoortige uitdagingen aan politiek en recht zelf. De staatscommissie heeft die ontwikkelingen willen noemen voor zover ze relevant zijn voor het functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie.

De staatscommissie stelt vast dat de maatschappelijke realiteit duidelijk maakt dat niet iedereen in de samenleving zich gerepresenteerd voelt in de parlementaire democratie en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt dreigen af te haken van de democratie. Het gevolg van de beschreven ontwikkelingen is dat de representatiefunctie en daarmee ook de legitimatie van het parlementair stelsel in een ander daglicht zijn komen te staan.

De staatscommissie stelt ook vast dat maatschappelijke segregatie en polarisatie ertoe zullen leiden dat het eerdergenoemde grotendeels weggevallen sociaalpsychologische kader als basis voor gedeelde waarden nog verder onder druk zal komen te staan. Dit betreft met name waarden als inclusiviteit, solidariteit en het besef dat, hoe pluriform de samenleving ook is, iedereen aanspraak kan maken op dezelfde rechten. Het betreft ook het concept van representatie, dat gestoeld is op het vertrouwen van burgers dat hun belangen op een goede en herkenbare manier worden gediend door de gekozen volksvertegenwoordigers.

De drastische veranderingen in de samenleving als gevolg van individualisering, internationalisering en informatisering hebben geleid tot een steeds nieuwe en veranderende sociale en ook morele context. De complexiteit, verandering en versnelling leiden voor veel mensen tot een gevoel van verweesdheid en een behoefte aan veiligheid en zekerheid. Anderzijds brengt deze andere context ook energie en nieuwe kansen met zich mee.

Politieke instituties staan in deze situatie voor de opgave zowel aan te sluiten bij die gevoelens van verweesdheid als bij de vrijkomende energie en de nieuwe mogelijkheden. Daarbij is het noodzakelijk stil te staan bij het inzicht dat onze samenleving veel minder ideologisch gestuurd is en veel meer identiteitsgestuurd. 'Waarmee voelen mensen zich het meest verbonden?' is een belangrijke vraag. Voor veel mensen is dat gender, religie en

ethniciteit en in algemene zin vooral datgene dat nabij is. Wat betreft het belang van datgene dat nabij is, wijst Rosanvallon op de 'legitimiteit van de nabijheid'.<sup>92</sup>

De overheid dient oog te hebben voor het bijzondere, voor de eigen activiteiten van burgers en daar in de uitvoering ook op een respectvolle manier mee om te gaan. Het is immers van cruciaal belang voor ieder mens zich gezien en gewaardeerd te weten. Maatschappelijke pluriformiteit vraagt om het respectvol met elkaar omgaan, om compassie met het lot van anderen, het besef van lotsverbondenheid. Gevoelens van verweesdheid vormen in veel gevallen de achtergrond van gemakkelijk geformuleerde radicale kritiek.

De bestuurlijke neiging tot pragmatisch of zelfs technocratisch handelen kan, hoe succesvol pragmatisme in veel gevallen ook is, die verweesdheid niet wegnemen. Ook een ander politiek stelsel is daarvoor niet de oplossing. Wat nodig is, is een andere politiek-democratische cultuur. De politiek moet kunnen overbrengen dat ze er voor de burgers is. Representatie betekent dan dat mensen zich herkend voelen in hun problemen en hun behoeften. Instituties hebben de opdracht om burgers meer zeggenschap te geven in hun eigen leefomgeving, ook in het voorstadium van besluitvorming. Erkenning van en ruimte voor de maatschappelijke democratie is cruciaal.

De staatscommissie zou graag zien dat de politiek burgers anders gaat benaderen: binnen duidelijke kaders soms meer loslaten, meer aandacht voor procedurele rechtvaardigheid, meer empathie, meer duidelijk maken dat de burger ertoe doet, meer ruimte geven voor zelfbeschikking en dat ook faciliteren.

De voorgaande hoofdstukken hebben duidelijk gemaakt dat de agenderende functie van politieke partijen niet verdwenen is, maar wel in belangrijke mate is overgenomen door burgers, media en andere (maatschappelijke) organisaties. De kiezer geeft met zijn stem tegenwoordig in mindere mate een *mandaat* aan de politiek en in toenemende mate een *oordeel* over het functioneren van politici. De zoektocht van partijen naar organisatievormen die passen bij de geïndividualiseerde en gehorizontaliseerde hedendaagse samenleving is nog in volle gang en het is volgens Andeweg en Thomassen verstandig in die zoektocht niet al te sturend op te treden.<sup>93</sup>

<sup>92</sup> P. Rosanvallon, *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton, 2011, p. 169-226.

<sup>93</sup> R.B. Andeweg en J. Thomassen, *Van afspiegelen naar afrekenen*, p. 40.

De staatscommissie heeft eerder in dit rapport gesteld dat politieke partijen, in welke vorm dan ook, vooralsnog onmisbaar blijven voor het functioneren van democratieën. Dan is het ook wenselijk dat partijen zo goed mogelijk aan dat functioneren bijdragen.

In een wereld waar sprake is van buitenlandse inmenging in verkiezingen, van nieuwe digitale kwetsbaarheden, ondermijning en de altijd aanwezige mogelijkheid dat het brede vertrouwen in de democratie op enig moment gaat afnemen en antidemocratische krachten groter worden, is het maar beter om nú versterkende maatregelen te treffen. Niet alleen gericht op de democratie maar óók op de rechtsstaat. Juist in een steeds diverser en heterogener wordende samenleving heeft de rechtsstaat immers een belangrijke verbindende waarde. Hoe verschillend ook, alle burgers kunnen van dezelfde rechten gebruikmaken.

De staatscommissie wil een nadrukkelijke oproep doen aan politici, parlement en politieke partijen om ondanks veel gunstige rapportcijfers voor de democratie actief zorg te blijven dragen voor de democratie én de rechtsstaat. Deze oproep komt ook voort uit zorgen over de (digitale) kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat als geheel. Versterking van de democratie vereist niet alleen democratische en rechtsstatelijke instituties maar nadrukkelijk ook een democratische cultuur van de voornaamste actoren daarbinnen. Zij moeten de democratische rechtsstaat uitdragen, verdedigen en versterken.

### *Tekortkomingen in het parlementair stelsel*

De staatscommissie ziet anno 2018 tekortkomingen in het parlementair stelsel bij: de vertegenwoordiging van alle Nederlanders, de bescherming en waarborging van democratische en rechtsstatelijke waarden en bij de effectiviteit van het parlement.

Aan het slot van dit hoofdstuk nogmaals de belangrijkste redenen daarvoor:

- a. De maatschappelijke realiteit laat zien dat de parlementaire democratie op dit moment niet voor iedereen even goed werkt en dat burgers voor wie de democratie minder goed werkt dreigen af te haken van de politiek of al afgehaakt zijn.
- b. Maatschappelijke segregatie en polarisatie zullen ertoe leiden dat het

- eerdergenoemde grotendeels weggevallen sociaalpsychologische kader als basis voor gemeenschappelijke waarden nog verder onder druk zal komen te staan. Dit betreft met name waarden als inclusiviteit, solidariteit en het besef dat, hoe pluriform de samenleving ook is, iedereen aanspraak kan maken op dezelfde rechten.
- c. Het concept van representatie is gestoeld op het vertrouwen van burgers dat hun belangen op een goede en herkenbare manier worden gediend door de gekozen volksvertegenwoordigers. De inhoudelijke representatiefunctie van het parlement en daarmee de belangrijkste legitimatie van het stelsel is aan het eroderen. De legitimiteit van het stelsel zou hervonden moeten worden in een nieuwe politiek-democratische cultuur, met een grotere nadruk op politieke nabijheid.
  - d. De maatschappelijke realiteit vraagt om een parlementair stelsel dat de burger meer mogelijkheden biedt om op meerdere momenten en manieren zijn stem te laten horen, en te participeren in processen van wetgeving en beleidsontwikkeling. Deze mogelijkheden moeten beter aansluiten op de verwachtingen en behoeften van burgers, beter gebruikmaken van nieuwe technologische mogelijkheden en ertoe bijdragen dat alle groepen in de samenleving zich gehoord en gerepresenteerd voelen.
  - e. De waarden van onze democratische rechtsstaat moeten beter worden beschermd en gewaarborgd. We moeten meer investeren in de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat.

### *En verder*

De staatscommissie doet in de volgende hoofdstukken daarom voorstellen voor concrete maatregelen. Maatregelen om de democratie te versterken, om de rechtsstaat te versterken en om het functioneren van het parlement te versterken.

De maatregelen om dat doel te bereiken zullen niet állemaal nieuw zijn. De mate van vernieuwing is in dit kader dan ook niet het meest relevant. Het gaat erom dat de urgentie van de voorgestelde maatregelen door de politiek herkend en erkend wordt. Volgens de staatscommissie is het na honderd jaar nu écht zaak om onze democratie meer toekomstbestendig te maken. Onze democratische rechtsstaat is niet zonder gebreken en zal dat ook nooit zijn, maar laten we er wel voor zorgen onze democratische rechtsstaat de beste is die we kúnnen hebben.

# Hoe versterken we de democratie?

In artikel 50 van de Grondwet staat dat de Tweede en Eerste Kamer het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Maar nogal wat kiezers voelen zich niet goed vertegenwoordigd, en zijn dat ook niet altijd. Hoe zorgen we voor een goede representatie van alle Nederlanders? Wat zijn andere manieren om onze democratie te versterken?

## Kiesstelsel

Mogelijke oplossingen:

- Een meer op personen gericht kiesstelsel
- Gemakkelijker maken van het kiesproces



## Kabinetsformatie

Mogelijke oplossingen:

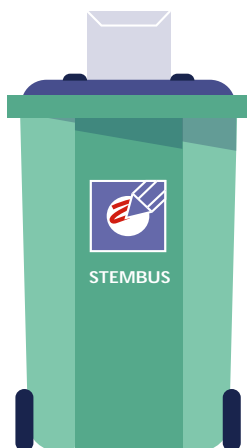
- Gekozen formateur
- Tussenrapportages
- Regeerakkoord op hoofdlijnen



## Opkomst bij verkiezingen

Mogelijke oplossingen:

- Early voting onder andere door briefstemmen
- Meer stembussen op bijvoorbeeld mbo-locaties
- Gemakkelijker stemmen vanuit het buitenland



## Versnippering en fractiesplitsing

Mogelijke oplossingen:

- Hogere waarborgsom
- Meer ondersteuningsverklaringen



## Directe zeggenschap

Mogelijke oplossingen:

- Bindend correctief referendum
- Direct-democratische instrumenten, bijvoorbeeld burgerinitiatief en burgerforum.



# Democratie

## 5.1 EEN ANDER KIESSTELSEL<sup>1</sup>

### SAMENVATTING

*In het Nederlandse politieke systeem staat het concept representatie centraal. De verkiezingen voor de verschillende vertegenwoordigende lichamen vormen het scharnierpunt van onze democratie. Dat betekent dat de aard van het kiesstelsel van groot belang is. Hoewel het Nederlandse strikt evenredige kiesstelsel hoog scoort, kent het toch enkele tekortkomingen. Vooral het feit dat sommige groepen zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet altijd zijn, is een reden voor ernstige zorg. De veranderde positie van politieke partijen is in dat verband van belang (➔5.1.1). Verder heeft het kabinet aandacht gevraagd voor de regionale component van het kiesstelsel (➔5.1.1).*

*De staatscommissie is daarom op zoek gegaan naar mogelijkheden om binnen de grondwettelijke grenzen van de evenredige vertegenwoordiging het kiesstelsel te verbeteren. Het gaat daarbij om het versterken van de persoonlijke en regionale componenten in het kiesstelsel (➔5.1.5 en 5.1.6). Het in 2006 door het Burgerforum Kiesstelsel ontwikkelde kiesstelsel kan hierin goed voorzien. In dit kiesstelsel kunnen de kiezers duidelijker dan nu het geval is kiezen tussen het uitbrengen van een stem op een kandidatenlijst, zoals opgesteld door een partij, of op een persoon (➔5.1.3).*

<sup>1</sup> In deze paragraaf gaat het om het kiesstelsel voor de Tweede Kamerverkiezingen. De kiesstelsels voor raads- en statenverkiezingen blijft buiten beschouwing. Niettemin is het voorstelbaar dat wijzigingen in het kiesstelsel voor de Kamerverkiezingen doorwerken in de beide laatstgenoemde kiesstelsels. In tal van gemeenten zou versterking van de persoonlijke en de 'regionale' (in gemeenten veeleer de 'lokale') componenten in deze stelsels evenzeer gewenst kunnen zijn als op het nationale niveau. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan zeer grote (herindeling)gemeenten met veel kernen als Súdwest-Fryslân. Deze toevoeging is het gevolg van een gesprek van het secretariaat van de staatscommissie met een delegatie van de Vereniging van griffiers op 15 oktober 2018.

## Hoe kan ons kiesstelsel worden verbeterd?

Volksvertegenwoordigers staan voor de belangen en opvattingen van hun kiezers in de Tweede Kamer. Toch kan de band tussen kiezer en gekozene sterker. Als kiezer moet je duidelijker kunnen maken of je op een kandidatenlijst stemt, of op een persoon op die lijst. Door persoonsstemmen meer gewicht te geven, krijgen bijvoorbeeld ook regionale kandidaten meer invloed. Hoe kan dat alles vorm krijgen in een begrijpelijk kiesstelsel en een uitvoerbaar kiesproces?

### Hoe werkt het stemmen?

De kiezer heeft twee opties:



De kiezer stemt op de gehele kandidatenlijst (dus een partij)



...óf de kiezer stemt op een specifiek persoon op een kandidatenlijst.

### Hoe worden stemmen geteld?

Eerst worden alle stemmen van een partij bij elkaar opgeteld - lijststemmen plus persoonsstemmen.



Hieruit volgt dan een bepaald aantal zetels. Deze zetels worden naar ratio verdeeld tussen lijstzetels en persoonszetels.



Nu worden de 4 lijstzetels verdeeld. De 4 personen bovenaan de lijst krijgen een lijstzetel.

De 2 persoonszetels gaan naar de leden die daarna de meeste stemmen hebben.

Partijlijst	Stemmen
✓	20.000
✓	15.000
✓	2000
✓	1500
	2000
	400
	250
✓	8000
	6000
	120
✓	7000

### Hoe maken we de organisatie van het kiesproces gemakkelijker?

De voorgestelde veranderingen in het kiesstelsel vragen ook om een nieuwe praktische blik op het kiesproces zelf. De volgende drie aanpassingen kunnen de organisatie van het kiesproces gemakkelijker maken:



Nieuw, kleiner stembiljet



Elektronisch tellen



Afschaffing kieskringen



*Versplintering en afsplitsing zijn een doorn in het oog van veel burgers. Drastische maatregelen tegen afsplitsing werken rigide fractiediscipline in de hand en vragen bovendien grondwetsherziening. Een gematigde verhoging van de kiesdrempel tot bijvoorbeeld 5% (ofwel zeven à acht Kamerzetels) is niet effectief met het oog op de kabinetsformatie. Een veel forsere verhoging tot bijvoorbeeld 10% (ofwel 15 Kamerzetels) is in dat opzicht zeker effectief, maar in strijd met het Nederlandse concept van representatie. De staatscommissie adviseert daarom tot lichtere maatregelen, namelijk verhoging van de waarborgsom en verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen (➔5.1.7).*

*Een lage opkomst bij verkiezingen schaadt de legitimiteit van het vertegenwoordigend stelsel. Omdat vooral enkele groepen (lager opgeleiden, jongeren en burgers met een migratie-achtergrond) minder naar de stembus gaan, bestaat het gevaar dat juist hun belangen minder goed worden behartigd. Opkomstbevordering is daarom noodzakelijk. De staatscommissie komt in dat verband met enkele suggesties, zoals meer stembureaus op locaties waar slecht opkomende groepen zijn geconcentreerd (bijvoorbeeld mbo-scholen), verlaging van de drempel om te stemmen door kiezers in het buitenland, verbetering van het stembiljet en invoering van mogelijkheden om vervroegd te stemmen (early voting) (➔5.1.8).*

### 5.1.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### *Het concept representatie centraal*

In de beide eerdere stukken van de staatscommissie, de Probleemverkenning en de Tussenstand, is geconstateerd dat het Nederlandse politieke systeem in overwegende mate is gebouwd rondom het concept representatie. Zowel in de theorie als in de praktijk is dat het geval.<sup>2</sup> Zoals eerder opgemerkt, bestaat er brede steun voor de vertegenwoordigende democratie, zowel in de samenleving als in de politiek. In hoofdstuk 3 is in dat verband ook nader ingegaan op de betekenis van artikel 50 van de Grondwet.

<sup>2</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 10-11, en *Tussenstand*, p. 25.

### *Vijf conclusies over het feitelijk functioneren van het representatieve stelsel anno 2018*

Waar het onmiskenbaar zo is dat het Nederlandse representatieve stelsel nog altijd grote kwaliteiten bezit, moet echter tegelijkertijd worden geconcludeerd dat vandaag de dag deze kwaliteiten in een aantal opzichten onderhevig zijn aan slijtage. In de Probleemverkenning en de Tussenstand is daarop al uitvoerig ingegaan. Deze analyse mondde uit in vijf conclusies.<sup>3</sup>

De belangrijkste daarvan was positief: het huidige Nederlandse kiesstelsel (evenredige vertegenwoordiging met een open lijstenstelsel),<sup>4</sup> waarbij voor de verdeling van de Kamerzetels het gehele land één groot kiesdistrict is, is succesvol. Dit stelsel leidt namelijk tot een betere representatie van de kiezers dan andere stelsels. Het bevordert daardoor de responsiviteit van en het vertrouwen in het politieke systeem. Verder kunnen nieuwe partijen en ook getalsmatige kleine minderheden dankzij de evenredige vertegenwoordiging gemakkelijk doordringen in het parlement met alle voordelen van dien. Dit alles leidt ertoe dat het stelsel *als zodanig* door de meeste burgers als eerlijk en rechtvaardig wordt gezien.<sup>5</sup>

Daar staan enkele minpunten tegenover, de een belangrijker dan de andere. Zo is het Nederlandse parlement in een aantal opzichten geen perfecte afspiegeling van de Nederlandse bevolking. Tijdens de hoogtijdagen van de verzuiling (1917-1967) zaten er meer lager opgeleiden in de Kamer.<sup>6</sup> De staatscommissie is niet geneigd hier het grootste verbeterpunt te zien.

Ernstiger is voor haar de tekortschietende inhoudelijke representatie: het verschijnsel dat de publieke besluitvorming niet altijd correspondeert met de opvattingen van aanzienlijke groepen kiezers, met name lager opgeleiden. Juist met enkele gezichtsbepalende onderwerpen, bijvoorbeeld Europese in-

3 *Ibidem*, p. 26-28.

4 Een open lijstenstelsel houdt in dat de kiezers een voorkeurstem op een individuele kandidaat kunnen uitbrengen, waarmee ze afwijken van de vastgestelde lijstvolgorde.

5 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 15.

6 J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970*. Weesp, 1983, p. 227-237, en A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, p. 27-46 en 131-150.

tegratie en het migratiebeleid, is dit het geval.<sup>7</sup> Hoewel hier een genuanceerde benadering op zijn plaats is,<sup>8</sup> acht de staatscommissie het in dit licht voorstelbaar dat het te voeren regeringsbeleid niet altijd wordt gesteund door een meerderheid van de kiezers.<sup>9</sup> In de Probleemverkenning wordt in dat verband ook gewezen op negatieve effecten als gevolg van een zich verder verscherpende maatschappelijke polarisatie.<sup>10</sup>

Dan is er de versplintering van de Tweede Kamer in een groot aantal fracties, waarvan de grootste hooguit als middelgroot kan worden beschouwd. Bij burgers bestaat hiervoor weinig waardering. Dat geldt ook voor nieuwe fracties die ontstaan door afsplitsing van bestaande fracties. Overigens zijn dezelfde burgers tegelijkertijd heel positief over het evenredige kiesstelsel dat deze versplintering mogelijk maakt.<sup>11</sup>

Tot slot zijn twee belangrijke categorieën actoren in het huidige stelsel, politici en politieke partijen, bij de burgers minder populair dan het kiesstelsel

- 7 H. van der Kolk, 'Populisme, immigratie en Europa' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 66-75, en Z. Lefkofridi, e.a., 'Left-Authoritarians and Policy Representation in Western Europe: Electoral Choice across Ideological Dimensions' in: *Electoral Studies*, 37(1), 2014, p. 65-90.
- 8 De congruentie tussen de opvattingen van politici en die van de kiezers bedroeg in 1971/1972 een kleine 70%, daalde in 1977/1979 licht naar 67% en in 1989/1990 naar 64%. Daarna steeg deze congruentie echter tot een opmerkelijke 90% in 1990, om in 2017 weer te dalen naar 85%. Let wel: deze cijfers betreffen alle kiezers, lager en hoger opgeleide. Indien vervolgens wordt ingezoomd op het verschil in opleidingsniveau dan blijkt dat het verschil in congruentie tussen lager en hoger opgeleiden daalde van bijna 19%-punten in 1977/1978 naar 3,4%-punten in 2017. Al met al is er, ook bij de lager opgeleiden, op het vlak van inhoudelijke representatie geen sprake van een groeiende kloof. Dat alles neemt echter niet weg dat van de lager opgeleiden 30% zich in 2017 onvoldoende herkent in het gevoerde minderhedenbeleid (bij de hoger opgeleiden is dat percentage 13%). Ten aanzien van de Europese integratie is het beeld omgekeerd: daar zijn het juist de hoger opgeleiden die zich minder herkennen in het gevoerde beleid dan de lager opgeleiden (22% respectievelijk 11%). Als het vraagstuk van de 'kloof' tussen kiezers en gekozenen in bredere, meer ideologische termen wordt geduid, dan is het beeld minder rooskleurig: de grootste groep kiezers (ten minste een derde van het electoraat) is sociaaleconomisch links en cultureel rechts, bij de Kamerleden is dat percentage slechts 14%. Van de lager opgeleiden rekent bijna 43% zich tot deze groep. R.B. Andeweg, *Kiezers, Kamerleden en 'de Kloof'*, p. 7-9 en 12-13.
- 9 Dit is de zgn. Ostrogorski-paradox. *Ibidem*, p. 14. Staatscommissie parlementair stelsel. *Probleemverkenning*, p. 60.
- 10 *Ibidem*, p. 17.
- 11 Het thema versplintering en afsplitsing komt in paragraaf 5.2 aan de orde.

als zodanig.<sup>12</sup> Hierbij past wel de kanttekening dat kiezers wel vertrouwen hebben in de eigen partij, maar minder in andere partijen.<sup>13</sup>

### 5.1.2 HERVORMING VAN HET STELSEL VAN EVENREDIGE VERTEGENWOORDIGING NODIG

#### *Urgentie van hervorming van het kiesstelsel is evident*

De staatscommissie is nagegaan op welke punten en op welke manieren het evenredige kiesstelsel aanpassing behoeft. Preciezer geformuleerd: in hoeverre kunnen door middel van aanpassingen in het kiesstelsel tekortkomingen in het concept representatie worden weggenomen?

Dat dergelijke tekortkomingen bestaan leidt geen twijfel. Immers, zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, is de maatschappelijke context sinds 1918, het jaar waarin het huidige kiesstelsel werd ingevoerd, op tal van punten ingrijpend veranderd. Voor de staatscommissie is de urgentie van het bij de tijd brengen en het toekomstbestendig maken van het kiesstelsel dan ook evident. Dat heeft geleid tot enkele voorstellen, waarbij – naar nog zal blijken – de essentie van het evenredige kiesstelsel behouden blijft.

In de Tussenstand is geconcludeerd dat het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging over grote kwaliteiten beschikt, maar niettemin op een tweetal punten vatbaar is voor verbetering. De staatscommissie acht het gewenst dat het kiesstelsel, beter dan nu het geval is, persoonlijke en regionale voorkeuren van kiezers faciliteert. In de Tussenstand worden met dat oogmerk diverse opties geschetst, waarbij al enkele afvielen, maar nog geen definitieve afweging is gemaakt. Dat laatste gebeurt in deze paragraaf.

<sup>12</sup> P. Dekker en J. den Ridder, 'Afkeer en afzijdigheid' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 41-44.

<sup>13</sup> 82% van de bevolking heeft wél vertrouwen en 18% geen vertrouwen in de eigen partij, tegen 35% wél en 65% geen vertrouwen in de andere partijen. *Ibidem*, p. 41. Onder 'eigen' partij moet worden verstaan de partij waarvan men aanhanger is. Slechts 2,5% van de kiesgerechtigde bevolking is formeel lid van een politieke partij. In 2017 nam het gezamenlijke ledental van de politieke partijen wel weer toe: van 289.276 naar 317.325. Deze groei is voor driekwart het gevolg van de ledengroei van het FvD. <http://dnpprepo.ub.rug.nl/11053/1/persberichtledentallen2017.pdf>.

### *Drie toetsstenen*

De staatscommissie heeft in deze zoektocht naar voorstellen ter verbetering van ons kiesstelsel twee toetsstenen gehanteerd:

1. De voorstellen moeten passen in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, zoals vastgelegd in artikel 53, eerste lid, Grondwet: de leden van beide Kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging;
2. Daarnaast is het wenselijk dat de voorstellen niet in strijd zijn met andere grondwetsbepalingen, zoals artikel 51, tweede lid, Grondwet: De Tweede Kamer bestaat uit honderdvijftig leden.

#### 5.1.3 SCHETS VAN EEN NIEUW KIESSTELSEL

##### *Bepalende elementen van het nieuwe kiesstelsel*

De zoektocht van de staatscommissie naar verbetering van het Nederlandse kiesstelsel heeft tot een nieuw stelsel geleid, dat in veel opzichten lijkt op het huidige. De belangrijkste bepalende elementen van het nieuwe kiesstelsel zijn:

1. Het betreft – net als nu – een stelsel van evenredige vertegenwoordiging met lijsten.
2. De kiezer kan kiezen tussen een stem op een kandidatenlijst, zoals voorgesteld door een partij, of op een afzonderlijke kandidaat: het stelsel van het Burgerforum Kiesstelsel.
3. Indien het kabinet van mening zou zijn dat de versterking van de regionale component onvoldoende wordt gerealiseerd door het kiesstelsel van het Burgerforum, is het denkbaar dat in aanvulling daarop kandidaatstellingsdistricten worden ingevoerd.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Kandidaatstellingsdistricten behelzen het volgende. Partijen mogen in elk van de 75 kandidaatstellingsdistricten, waarin het land wordt verdeeld, een kandidaat stellen. Kandidaten kunnen in verschillende districten worden genomineerd. Partijen kunnen er ook voor kiezen om in bepaalde kandidaatstellingsdistricten geen kandidaten te nomineren. Voor de goede orde: kiezers zijn in hun keuze niet gebonden aan de kandidaten die zijn genomineerd in hun kandidaatstellingsdistrict; het zijn geen kiesdistricten. Op het stembiljet wordt achter de naam van de kandidaat vermeld in welk kandidaatstellingsdistrict hij is genomineerd.

## HOOFDSTUK 5

4. De Kamerkieskringen worden afgeschaft.
5. De financiering van individuele campagnes van kandidaten wordt gereguleerd in de Wet op de politieke partijen (Wpp).
6. De drempels voor (nieuwe) partijen worden verhoogd om deelname door partijen zonder noemenswaardig draagvlak te ontmoedigen. Het betreft hier de hoogte van de waarborgsom en het aantal ondersteuningsverklaringen.

De vernieuwing van het kiesstelsel is vooral gelegen in:

1. het versterken van de persoonlijke en, tot op zekere hoogte, van de regionale componenten, met als achterliggend motief het geven van meer keuzevrijheid aan de kiezer opdat deze zich beter gerepresenteerd kan weten, wat mogelijk een positief effect kan hebben op de 30% van de kiezers die zich slecht vertegenwoordigd voelen, en;
2. een lichte verhoging van de drempel voor bestaande en nieuwe partijen om aan Kamerverkiezingen deel te nemen. Dit laatste om de deelname van groeperingen met wel erg weinig draagvlak te ontmoedigen, wat als neveneffect kan hebben dat ook afsplitsingen worden ontmoedigd, zonder dat wordt getornd aan de toegankelijkheid van het parlement voor nieuwe groeperingen en het vrije kiezersmandaat.

Het is de bedoeling dat het langs deze lijnen te vernieuwen kiesstelsel wordt aangevuld met een gestroomlijnd en gemoderniseerd kiesproces (zie hiervoor 5.1.8).

### ***Het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel nader bekeken***

De invoering van het voorstel van het kiesstelsel, zoals in 2006 werd voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel brengt een aantal veranderingen met zich mee.<sup>15</sup> Voor de werking van dit stelsel zie de navolgende box en de bijbehorende tabel.

<sup>15</sup> *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel*. Den Haag, 2006, p. 7-10. Zie ook: staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 31-33.

### **Box 2: Het door het Burgerforum Kiesstelsel voorgestelde kiesstelsel: met één stem meer keus.**

Elke kiezer brengt één stem uit: een stem op een kandidatenlijst als geheel (dat kan nu niet) of een stem op een kandidaat die op een kandidatenlijst is geplaatst. De stemmen die direct op een kandidatenlijst of op een individuele kandidaat op een dergelijke lijst zijn uitgebracht worden bij elkaar opgeteld en zijn bepalend voor het aantal zetels dat een partij verwerft.

Vervolgens worden de door de partij verworven zetels verdeeld over de individuele kandidaten waarop direct stemmen zijn uitgebracht en de kandidatenlijst als geheel, een en ander naar evenredigheid van de aldus uitgebrachte stemmen. Eerst worden de zetels die aan de kandidatenlijst als geheel toevallen, verdeeld; vervolgens komen de aan individuele kandidaten toevallende zetels aan de beurt: deze worden aan de nog niet gekozen individuele kandidaten toegekend in volgorde van het door hen behaalde stemmental.<sup>16</sup>

Stel een hypothetische partij X heeft 1.000.000 stemmen verkregen. De kiesdeler bedraagt 100.000 stemmen. Partij X krijgt dus (net als bij het huidige stelsel) tien zetels. Op de partijlijst zijn 600.000 stemmen uitgebracht; op de twintig individuele kandidaten 400.000 stemmen. De (alweer hypothetische) verdeling van de stemmen over de verschillende kandidaten wordt in tabel 1 weergegeven, waarbij de beide stelsels (*ceteris paribus*) met elkaar worden vergeleken. Dit *fictieve* voorbeeld laat zien dat in het stelsel van het Burgerforum de op individuele kandidaten uitgebrachte stemmen meer gewicht krijgen dan in het huidige stelsel het geval is: in het stelsel van het Burgerforum worden vier kandidaten (die allen op grond van hun plaatsing op de lijst onverkiesbaar zouden zijn) op eigen kracht gekozen en in het huidige stelsel slechts twee (de nummers 1 en 2 op de lijst).

Het grote voordeel van dit systeem boven het bestaande is dat burgers duidelijk kunnen kiezen tussen een stem op een kandidatenlijst als geheel of een stem op

<sup>16</sup> Zie de bijgevoegde tabel voor de precieze werking van deze verdeling. In de *Tussenstand*, waar deze tabel ook in stond, was de volgorde van toekenning omgekeerd (eerst de persoonszetels dan de lijstzetels). H. van der Kolk wees de staatscommissie erop dat wanneer voor de nu gehanteerde volgorde (eerste lijstzetels dan de persoonszetels) wordt gekozen, dat per saldo tot meer zetels leidt die uitsluitend op grond van persoonsstemmen worden toegekend. Zie voor de eerder toepaste verdeelmethode: staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 32.



## HOOFDSTUK 5

een individuele kandidaat. Verder krijgt, zoals al opgemerkt, in dit systeem de voorkeursstem op een individuele kandidaat per saldo meer gewicht en kunnen kiezers op die manier ook regionale voorkeuren duidelijker articuleren.

Stelsel Burgerforum Kiesstelsel	Huidig kiesstelsel (voorkeursdrempel 25%)
Lijst: 600.000	
Kandidaat 1: 231.000**	Kandidaat 1: 831.000*
Kandidaat 2: 50.000**	Kandidaat 2: 50.000*
Kandidaat 3: 10.000**	Kandidaat 3: 10.000**
Kandidaat 4: 5000**	Kandidaat 4: 5000**
Kandidaat 5: 3000**	Kandidaat 5: 3000**
Kandidaat 6: 19.000**	Kandidaat 6: 19.000**
Kandidaat 7: 7000	Kandidaat 7: 7000**
Kandidaat 8: 3000	Kandidaat 8: 3000**
Kandidaat 9: 4000	Kandidaat 9: 4000**
Kandidaat 10: 2000	Kandidaat 10: 2000**
Kandidaat 11: 22.000*	Kandidaat 11: 22.000
Kandidaat 12: 1000	Kandidaat 12: 1000
Kandidaat 13: 20.000*	Kandidaat 13: 20.000
Kandidaat 14: 9000*	Kandidaat 14: 9000
Kandidaat 15: 1000	Kandidaat 15: 1000
Kandidaat 16: 1000	Kandidaat 16: 1000
Kandidaat 17: 8000*	Kandidaat 17: 8000
Kandidaat 18: 1000	Kandidaat 18: 1000
Kandidaat 19: 1000	Kandidaat 19: 1000
Kandidaat 20: 2000	Kandidaat 20: 2000

Tabel 1: *Effecten van het kiesstelsel zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel in vergelijking met die van het huidige stelsel (het betreft een hypothetisch voorbeeld)*

\*Op eigen kracht gekozen.

\*\*Op de lijst verkozen.

Toelichting: bij het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel worden vier kandidaten (de nummers 11, 13, 14 en 17) op grond van direct op hen uitgebrachte stemmen, dus op eigen kracht gekozen en zes (de nummers 1 tot en met 6) op grond van hun plaats op de kandidatenlijst. Bij het huidige stelsel worden slechts twee kandidaten (de nummers 1 en 2) op eigen kracht gekozen, bij de andere acht (de nummers 3 tot en met 10) gebeurt dat op grond van hun plaats op de kandidatenlijst.

#### 5.1.4 NIET-EVENREDIGE KIESSTELSLS VALLEN AF

Het proces van afweging dat heeft geleid tot de keuze voor het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel, is vooral een kwestie van afstrepen geweest.

In de eerste plaats vielen alle niet-evenredige kiesstelsels af. Daarbij ging het om meerderheidsstelsels, in de wandeling ook wel districtenstelsels genaamd, in één (het Angelsaksische systeem van *first past the post*) of twee rondes (zoals in Frankrijk bestaat voor zowel presidents- als parlamentsverkiezingen).

Deze kiesstelsels hebben zeker kwaliteiten als het gaat om machtsvorming. Dat voordeel weegt volgens de staatscommissie echter allerminst op tegen het evidente nadeel van de gebrekkige evenredigheid: meerderheidsstelsels scoren laag bij het evenredig vertalen van kiezersvoorkeuren in zetels. Zeker in Nederland, dat altijd al een land van minderheden is geweest, en dat – gegeven de gestaag toenemende pluriformiteit van onze samenleving – steeds meer zal worden, is dat een evident, en voor de staatscommissie doorslaggevend nadeel.

Ook het door P. Scholten voorgestelde kiesstelsel heeft naar het oordeel van de staatscommissie te veel versturende effecten op de evenredigheid.<sup>17</sup>

Op gemengde kiesstelsels, die niet per se onevenredig hoeven te zijn, wordt nader ingegaan in 5.1.6, ‘Versterking van de regionale component’.

<sup>17</sup> Scholten stelt namelijk voor het huidige stelsel op zich te handhaven, maar daar een tweede ronde aan toe te voegen, waaraan de zes partijen met de hoogste scores behaald in de eerste ronde mogen deelnemen; de andere partijen niet, zij vallen af. Dit originele stelsel verdient in zoverre de voorkeur boven een forse kiesdrempel in een stelsel met één stembusgang, dat de burgers die in de eerste ronde hebben gestemd op een partij die de tweede ronde niet heeft gehaald, in de tweede ronde opnieuw hun keuze kunnen maken. Daar staat echter weer tegenover dat de regel dat de best geplaatste zes partijen uit de eerste ronde door mogen naar de tweede ronde, het stelsel-Scholten iets onvoorspelbaars geeft, waardoor de werking ervan voor de kiezers op een cruciaal onderdeel intransparant wordt. Anders gezegd: het is voor kiezers heel lastig te voorspellen welke partijen afvallen, zeker in de huidige Nederlandse politieke krachtsverhoudingen met nogal wat partijen met een middelgrote en kleine omvang. Daar komt het al in de *Tussenstand* genoemde bezwaar bij dat de feitelijke werking van het stelsel-Scholten wijst in de richting van een kiesdrempel van ongeveer 8%. De staatscommissie onderkent dat een dergelijke hoge drempel zeker effectief zal zijn – het aantal fracties zal ongetwijfeld afnemen en de kabinetsformatie verloopt misschien ook gemakkelijker – maar meent dat die effectiviteit niet opweegt tegen het nadeel van een wel erg forse verstoring van de representatieve kracht van het kiesstelsel. Voor een volledige beschrijving van het door Scholten ontworpen stelsel zie: P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden*. Alphen aan de Rijn, 2016, p. 36 en 47-48.

## 5.1.5 VERSTERKING VAN DE PERSOONLIJKE COMPONENT

Wat betreft de versterking van de persoonlijke component werden in de Tussenstand twee opties genoemd:

1. Het verder verlagen van de voorkeursdrempel van 25% van de algemene kiesdeler,<sup>18</sup> bijvoorbeeld naar 10 of zelfs 0%.<sup>19</sup>
2. Invoering van het kiesstelsel, zoals in 2006 voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel.

*Afweging*

Als de voor- en nadelen van beide opties nog eens op een rij worden gezet en gewogen, ontstaat het volgende beeld. Eerst optie 1, het verder verlagen van de voorkeursdrempel.

Voordelen verlaging voorkeursdrempel	Nadelen verlagen voorkeursdrempel
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Stembiljet hoeft niet worden aangepast. Kiezer heeft niet het gevoel dat er iets verandert.</li> <li>2. Systeem en de werking ervan is duidelijk.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. De positie van politieke partijen wordt erdoor aangetast in die zin dat de door partijen aangebrachte voorkeursvolg-orde van kandidaten op de lijst, zoals voorgesteld door een partij, gemakkelijker kan worden doorbroken</li> <li>2. Kiezers kunnen niet echt op een kandidatenlijst als geheel stemmen (dat is met het huidige stelsel overigens ook zo).</li> <li>3. Individuele campagnes brengen met zich mee dat kandidaten zelf in de financiering daarvan gaan voorzien, wat kan leiden tot ongewenste beïnvloeding door geldschietters</li> </ol>

<sup>18</sup> Dus als de algemene kiesdeler 100.000 stemmen bedraagt, is de voorkeursdrempel 25.000 stemmen.

<sup>19</sup> Bij de Kamerverkiezingen van 1918 bedroeg de voorkeursdrempel 0%. Deze werd in 1921 verhoogd tot 50% van de *lijstkiesdeler*. De wijziging van de Kieswet van 1989 bracht een zekere verruiming door de voorkeursdrempel te bepalen op de helft van de *algemene* kiesdeler. D.J. Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*. Zwolle, 1989, p. 164-174. In 1998 werd de voorkeursdrempel verlaagd tot 25%. <https://www.parlement.com/id/vh8lnhrouwzc/voorkeurstemmen>. Een voorstel uit 2005 tot verdere verlaging van de voorkeursdrempel, ingediend door de toenmalige minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties, werd door diens opvolger Nicolaï een jaar later ingetrokken. <https://www.parlement.com/id/vhdqk0y9zdxi/nieuws/verlaging>.

Vervolgens optie 2, het stelsel zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel.

<b>Voordelen stelsel Burgerforum Kiesstelsel</b>	<b>Nadelen stelsel Burgerforum Kiesstelsel</b>
<p>1. Kiezers kunnen kiezen of zij op een kandidatenlijst, zoals voorgesteld door een partij, en daarmee op alle kandidaten van de desbetreffende lijst, of op een persoon willen stemmen. Dus meer keuzevrijheid.</p> <p>2. De voorkeursdrempel wordt vervangen door een meer flexibel (want enigszins variabel) systeem, waarvan de werking in de praktijk waarschijnlijk tot een geringere aantasting van de positie van politieke partijen leidt.</p>	<p>1. Het stembiljet is iets ingewikkelder vanwege de keuze die kiezers moeten maken tussen een stem op een kandidatenlijst, zoals voorgesteld door een partij, of op een persoon.</p> <p>2. Het flexibele (want variabele) systeem van zeteltoewijzing aan kandidaten die vanwege de op hen als personen uitgebrachte stemmen worden gekozen, maakt het stelsel als geheel op dat punt minder kenbaar in vergelijking met de nu bestaande figuur van de voorkeursdrempel.</p> <p>3. Individuele campagnes brengen met zich mee dat kandidaten zelf in de financiering daarvan gaan voorzien, wat kan leiden tot ongewenste beïnvloeding door geldschieters.</p>

### ***Voorkeur voor het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel***

Afweging van de voors en tegens brengt de staatscommissie tot een voorkeur voor het stelsel van het Burgerforum Kiesstelsel. Doorslaggevend daarbij is dat het kiesstelsel van het Burgerforum burgers heel expliciet de mogelijkheid biedt om te kiezen voor een stem op een kandidatenlijst, zoals voorgesteld door een partij, of voor een stem op een individuele kandidaat. De persoonsstem krijgt hierdoor meer gewicht. Ook kunnen kiezers duidelijker regionale voorkeuren articuleren (zie hiervoor verder 5.1.6).

### ***Randvoorwaarden***

Invoering van dit stelsel vraagt wel om regulering van individuele campagnes van kandidaten (zie nadeel sub 3 in de bovenstaande matrix). Dit zou moeten gebeuren in de Wet op de politieke partijen (zie hiervoor ook 6.3.4).

Ook moet worden nagegaan hoe dit stelsel het beste kan worden ingepast in een gemoderniseerd en gestroomlijnd kiesproces (zie hiervoor paragraaf 6.2, ‘Het belang van opkomstbevordering en het kiesproces’).

### ***De grondwettigheid van het stemmen op een partij***

In zijn reactie op de Tussenstand stipte de secretaris van de Kiesraad, M. Bakker, dit onderwerp aan. Eerder ging de Kiesraad uitvoerig in op deze materie in zijn advies van 5 februari 2018 over het voorstel tot wijziging van de Kieswet ter vereenvoudiging van stemmen uit het buitenland (nr. 20018-0000093780). Daarin stelde de Kiesraad dat het voorliggende wetsvoorstel bijdraagt aan een sluipende invoering van de partijstem in ons kiesstelsel. De partijstem is in strijd met de artikelen 4 en 54, eerste lid, Grondwet, waarin is vastgelegd dat *leden* van vertegenwoordigende organen, c.q. de Tweede Kamer worden gekozen.

Uit een en ander zou kunnen worden afgeleid dat het kiesstelsel zoals bepleit door het Burgerforum Kiesstelsel en aanbevolen door de staatscommissie op gespannen voet met de Grondwet zou staan. De staatscommissie meent dat dit niet het geval is.

De feiten zijn namelijk dat in het stelsel van het Burgerforum Kiesstelsel de kiezer, tenzij hij door middel van het uitbrengen een persoonsstem kiest voor een afzonderlijke kandidaat, op de kandidatenlijst van een partij stemt, en daarmee op individuele kandidaten die in een bepaalde volgorde op deze lijst staan. Door het vakje van een partij rood te maken, accepteert de kiezer *formeel* deze kandidatenlijst; door op een bepaalde kandidaat van een partij te stemmen, wijkt hij, ook in het stelsel, zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel, van de lijstvolgorde af. De stem op een kandidatenlijst is ook in *materieel* opzicht geen stem op een partij, omdat deze na de verkiezingen niet vrijelijk kan beschikken over de invulling van de verkregen zetels. Anders gezegd: in het kiesstelsel zoals bepleit door het Burgerforum Kiesstelsel en geadviseerd door de staatscommissie, brengen de kiezers, linksom of rechtsom, hun stem uit op een kandidaat, geheel in overeenstemming met letter en geest van de artikelen 4 en 54 van Grondwet.

Dat zo zijnde onderkent de staatscommissie bovendien dat het ook nu al een fictie is dat de meeste kiezers een persoonsstem uitbrengen. Doorgaans denken zij op een partij te stemmen.<sup>20</sup> Dat laatste wordt in het stelsel, zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel, iets explicieter gemaakt, zonder dat voor de figuur van een echte partijstem wordt gekozen, een en ander geheel conform de bedoelingen van de grondwetgever in 1917.<sup>21</sup> Bij de vormgeving van het nieuwe stembiljet kan deze grondwettige norm worden geaccentueerd door aan te geven dat men stemt op een *kandidatenlijst* als geheel, zoals voorgesteld door een partij, of op een *persoon* die op een kandidatenlijst staat.

### 5.1.6 VERSTERKING VAN DE REGIONALE COMPONENT

#### *Uitgangspunten van de staatscommissie*

Voor de staatscommissie is versterking van de regionale component een punt van aandacht.<sup>22</sup> Zij realiseert zich daarbij dat slechts voor een deel van de kiezers deze component van belang is bij het bepalen van de stemkeuze. Verreweg de meeste kiezers laten zich leiden door andere identitaire kenmerken van kandidaten. Uit het laatste Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) blijkt bij 35% van de bevolking steun voor een versterking van de regionale component in het kiesstelsel.<sup>23</sup> Bij 65% van de bevolking is dat dus niet het geval.

20 Zo stemde bij de Kamerverkiezingen van 2003 slechts 20% op de toen zeer populaire Wouter Bos vanwege zijn persoonlijke kwaliteiten, 80% deed dat omdat hij de lijsttrekker van de PvdA was. Als Bos op een lagere plaats op de PvdA-kandidatenlijst had gestaan had men niet op hem gestemd. J. van Holsteijn, 'Personen en personalisering', te vinden op: [www.nemokennislink.nl/publicaties/personen-en-personalisering](http://www.nemokennislink.nl/publicaties/personen-en-personalisering). Van Holsteijn baseert zich hierbij op het Nationaal Kiezersonderzoek 2003.

21 J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*. Amsterdam, 2004. 129-131.

22 Onder verwijzing naar het regeerakkoord en de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer van 4 en 5 december 2017 verzocht de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de staatscommissie ook aandacht te besteden aan de regionale functie van het kiesstelsel. Brief 'Nadere aspecten advies' van 19 december 2017, kenmerk 2017-0000612315. Zie hiervoor ook de desbetreffende passage in het regeerakkoord. *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Den Haag, 2017, p. 8.

23 K. Jacobs, 'Referenda en andere institutionele hervormingen' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 93.

## *Geen gemengde stelsels*

In de Tussenstand is al uitvoerig ingegaan op kiesstelsels, waarvan elementen zouden kunnen worden overgenomen om de regionale componenten in het Nederlandse kiesstelsel te versterken. Twee opties, het gemengde kiesstelsel met enkelvoudige kiesdistricten (zoals het in Duitsland bestaat) en het gemengde kiesstelsel met meervoudige kiesdistricten (zoals het in Zweden bestaat) vielen toen af.<sup>24</sup> In box 3 worden beide stelsels nogmaals beknopt beschreven en wordt ook kort ingegaan op de effecten die deze stelsels zouden hebben als zij in Nederland zouden hebben gegolden bij de Kamerverkiezingen van 2017.

### **Box 3: Het Duitse en het Zweedse kiesstelsel in kort bestek**

Het Duitse kiesstelsel is een gemengd kiesstelsel, waarbij de helft van de afgevaardigden voor de *Bundestag* wordt gekozen in enkelvoudige kiesdistricten. De andere helft wordt verkozen op kandidatenlijsten per deelstaat. De Duitse kiezer brengt twee stemmen uit: een op een kandidaat in een kiesdistrict en een op de kandidatenlijst (ofwel een partij). De tweede stem is bepalend voor de zetelverdeling tussen de partijen. Daarbij geldt een kiesdrempel van 5%. In diverse andere landen (onder andere Nieuw-Zeeland, Schotland en Wales) bestaan varianten van dit Duitse kiesstelsel. Om tot voldoende evenredigheid te komen kent het Duitse kiesstelsel *Überhang-* en *Ausgleichmandate*. Als in Nederland bij de laatste verkiezingen het Duitse kiesstelsel zou hebben gegolden, zou dat hebben geleid tot de volgende zetelverdeling: VVD 60 zetels, PVV 36 zetels, CDA 34 zetels, D66 33 zetels, GroenLinks 25 zetels, SP 25 zetels en PvdA 15 zetels. In totaal maar liefst 227 zetels, omdat niet alleen *Überhangmandate* maar ook *Ausgleichmandate* moeten worden toegekend om te compenseren voor tekortkomingen in de evenredigheid. Als de 5%-drempel niet zou hebben gegolden zou dat in beide varianten tot nog meer Kamerzetels hebben geleid. Om te voorzien in extra Kamerzetels is wijziging van de Grondwet noodzakelijk.

Naast gemengde kiesstelsels met enkelvoudige kiesdistricten bestaan er ook *gemengde kiesstelsels met meervoudige kiesdistricten*,<sup>25</sup> zoals het Zweedse kiesstel-

<sup>24</sup> In dezelfde geest ook: M. van de Velde, e.a., *De Plicht der politieke partijen. Kiezers, partijleden en politici in een open partijdemocratie* (Uitgave van de Teldersstichting). Den Haag, 2013, p. 9-10.

<sup>25</sup> Een meervoudig kiesdistrict is een kiesdistrict waarin meerdere personen worden gekozen.



sel.<sup>26</sup> Invoering van een dergelijk stelsel in Nederland zou kunnen behelzen dat bijvoorbeeld 100 Kamerzetels worden verdeeld aan de hand van de uitslagen in 20 meervoudige districten (dat zouden dan de huidige Kamerkieskringen kunnen zijn), aangevuld met 50 *top-up*-zetels ter correctie van disproportionele effecten van de zeteltoedeling in de meervoudige kiesdistricten, dus om de evenredige vertegenwoordiging te garanderen. In de Tussenstand is uitgerekend wat de effecten van een dergelijke stelsel zouden zijn, uitgaande van Kamerverkiezingen van 2017, *ceteris paribus*.<sup>27</sup> Daaruit blijkt dat het precies mogelijk is om binnen de grondwettelijk voorgeschreven 150 zetels van de Tweede Kamer tot eenzelfde mate van evenredigheid te komen als bij het huidige kiesstelsel. Indien dit gemengde stelsel met meervoudige kiesdistricten zou zijn toegepast op de uitslag van de Kamerverkiezingen van 2012 (met twee flink grotere partijen en minder middelgrote partijen), zou dit echter niet het geval zijn. Zonder extra compenserende zetels (waarvan de invoering wijziging van de Grondwet vergt) zou dat tot een aanzienlijke vertekening van de evenredigheid leiden.

Uit box 3 blijkt dat beide stelsels als het gaat om proportionaliteit tot on-evenwichtigheden leiden, die alleen kunnen worden gecompenseerd door het toekennen van een aanzienlijk aantal compensatiezetels. Dat leidt tot een (veel) grotere Tweede Kamer dan de huidige van 150 leden. Voor een vergroting van de Tweede Kamer is grondwetsherziening nodig. De voordelen van deze stelsels wegen voor de staatscommissie niet op tegen dit nadeel, zeker gelet op het feit dat er alternatieve oplossingen mogelijk zijn waarvoor geen grondwetsherziening nodig is.<sup>28</sup>

Verder scoren beide stelsels (het 'Duitse' en het 'Zweedse') slecht als het gaat om het versterken van de persoonlijke component. Weliswaar staan personen centraal in de enkelvoudige respectievelijk meervoudige kiesdistricten; de keuze voor de kiezers is in alle opzichten beperkt: er kan in de 'Duitse' variant met de enkelvoudige districten uit maar één kandidaat per partij worden gekozen, waarvan bovendien slechts enkelen enige kans op verkiezing maken. In de 'Zweedse' variant doet een en ander zich in mindere mate voor,

<sup>26</sup> Het Zweedse parlement, de *Riksdag*, bestaat uit 349 leden, waarvan 310 in 29 meervoudige kiesdistricten worden gekozen, aangevuld met 39 *top-up*-zetels om disproportionele effecten van de zeteltoedeling in de meervoudige kiesdistricten te corrigeren. De Zweedse kiezer brengt één stem uit. Er is een kiesdrempel van 4%. <http://electionresources.org/se>.

<sup>27</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 36.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 33-36.

maar ook in die variant is de keuze veel kleiner dan in varianten op basis van een lijstenstelsel.



*Duits stembiljet waarop kiezers twee stemmen kunnen uitbrengen: één op een persoon en één op een partij.*

### ***Ook de optie van versterking van de kieskringen valt af***

In de *Tussenstand* werd nog een derde optie genoemd, die van versterking van de kieskringen.<sup>29</sup> Daarop is een kritische reactie gekomen van R. de Jong, medewerker van de Kiesraad. De Jong schreef op persoonlijke titel een kritisch artikel over het gebruiken van de Kamerkieskringen als vehikel om de regionale component in het kiesstelsel te versterken. Uit een studie van de Kiesraad uit 2011 blijkt ook al dat de Kamerkieskringen niet of veel minder dan bij de invoering ervan in 1918 was beoogd, hebben geleid tot een regionale band tussen kiezer en gekozene.<sup>30</sup> De staatscommissie heeft

<sup>29</sup> De in de *Tussenstand* in dit verband gebruikte term 'reanimatie' is bij nader inzien minder juist, omdat de kieskringen formeel niet zijn afgeschaft en nog altijd een - zij het beperkte - functie vervullen in ons kiesstelsel. De secretaris/directeur van de Kiesraad, dhr. M. Bakker, wees hierop in zijn eerdergenoemde reactie op de *Tussenstand*.

<sup>30</sup> Dit artikel zal verschijnen in het *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*. De studie uit 2011 was van de hand van de wiskundige B. Michel die in 2010 stagiair was bij de Kiesraad. B. Michel, *Kieskringen. Ontwikkeling-verkiezingswijze-alternatief*. Den Haag, 2011, p. 11-19.

deze kritiek ter harte genomen en ook deze optie laten vervallen.

Zij heeft vervolgens, daartoe geïnspireerd door de inbreng van De Jong, een nieuwe, ‘lichtere’ optie, zonder kieskringen, ontwikkeld. In deze optie krijgt de beoogde versterking van de regionale component gestalte binnen de kaders van het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel.

Uitgangspunt bij deze variant is de basisfilosofie van het kiesstelsel van het Burgerforum dat kiezers hun stem kunnen uitbrengen op een kandidatenlijst als geheel, zoals voorgesteld door een partij, of op een individuele kandidaat.

Aan een keuze voor een individuele kandidaat kunnen verschillende overwegingen ten grondslag liggen. Eén daarvan betreft de regionale (of lokale) dimensie die de desbetreffende individuele kandidaat vertegenwoordigt of belichaamt. De versterking van de regionale component ligt aldus als het ware besloten in de versterking van de persoonlijke component.

### ***Optioneel: kandidaatstellingsdistricten***

De staatscommissie meent dat met dit stelsel ook de regionale component voldoende gewicht krijgt. Indien de regering echter tot de slotsom zou komen dat dat laatste nog onvoldoende het geval is, zou hieraan nog de figuur van de kandidaatstellingsdistricten kunnen worden toegevoegd.<sup>31</sup>

Deze districten laten zich goed combineren met het kiesstelsel van het Burgerforum. Zij versterken de regionale dimensie op een flexibele en faciliterende manier, waaraan – zo mag worden aangenomen – in het ene deel van het land nu eenmaal meer behoefte bestaat dan in het andere deel. Kiezers kunnen zich laten leiden door dit extra regionale accent in het kiesstelsel, ze kunnen dat ook niet doen. Zij zien op het stembiljet achter de namen van de kandidaten het kandidaatstellingsdistrict vermeld staan, waarvoor de kandidaten zijn genomineerd.

<sup>31</sup> Zie hiervoor ook: staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 36. In Denemarken kent men kandidaatstellingsdistricten. Zie hiervoor: ‘Denmarks election and PR with nomination districts’ op: <https://fruitsandvotes.wordpress.com/2015/06/19/denmark-election-2015-connecting-election-results-and-government-under-multipartism/>. Ook in het gemengde kiesstelsel dat voor de verkiezingen voor de *Landtag* van de Duitse deelstaat Beieren wordt gehanteerd, bestaan naast enkelvoudige kiesdistricten (*Wahlkreise*) waarop de Beierse kiezers op een individuele kandidaat stemmen, ook kandidaatstellingsdistricten (*Stimmkreise*): ook daarin nomineren de partijen telkens één kandidaat die in grotere regio’s, *Stimmbezirken* (ofwel kieskringen) op partijlijsten worden vermeld, waarop de Beierse kiezers hun tweede stem kunnen uitbrengen. [www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm](http://www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm).

### *Afschaffing Kamer kieskringen*

In het door de staatscommissie voorgestelde kiesstelsel vervullen de Kamer kieskringen geen functie meer en kunnen zij worden afgeschaft. Dit leidt tot een zekere vermindering van de administratieve lastendruk voor politieke partijen.

Het gevolg hiervan is wel dat politieke partijen niet langer in slechts één of enkele Kamer kieskringen kunnen meedoen aan de verkiezingen. Dat kan worden geïnterpreteerd als een lichte verzwaring van de drempel voor politieke partijen om deel te nemen aan de verkiezingen voor de Tweede Kamer. De staatscommissie neemt dat graag voor lief, ook al omdat zij een dergelijke lichte verzwaring van de drempel voor deelname geen bezwaar vindt (zie hiervoor meer uitgebreid 5.1.7, ‘Versplintering en afsplitsing’).

#### 5.1.7 VERSPLINTERING EN AFSPLITSING

##### *Aard van de problematiek*

Twee vraagstukken vragen om bijzondere aandacht: dat van de versplintering (ook wel fragmentatie genaamd) en dat van de afsplitsing. In de Tussenstand is op beide verschijnselen uitvoerig ingegaan.<sup>32</sup>

Over de versplintering is opgemerkt dat: (a) burgers dit een reëel probleem vinden,<sup>33</sup> en (b) het tegelijkertijd de vraag is of dat echt zo is, in die zin dat het aantal Kamer fracties over de jaren heen niet zo zeer stijgt maar veeleer schommelt. Bovendien werd bij veel burgers op dit punt een ambivalentie geconstateerd: men hecht zeer aan de evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel, waardoor nieuwe groeperingen relatief gemakkelijk een zetel in de Tweede Kamer kunnen behalen.

Hetzelfde geldt, in nog versterkte mate, voor afsplitsingen van bestaande Kamer fracties. Ook wat dat betreft bestaat veel ergernis, ook wat dat betreft is er geen empirisch bewijs voor een toename. Verder zijn er de laatste 45 jaar slechts twee *succesvolle* afsplitsingen geweest, namelijk de Pvv en

32 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 38-44.

33 P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. Den Haag, 2018, p. 33, en K. Jacobs, ‘Referenda en andere institutionele hervormingen’ in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 92-93.

Denk.<sup>34</sup> Echter, er is ook hier ambivalentie bij de burger: dezelfde burgers die afsplitsingen willen tegengaan zijn tegenstander van verregaande fractiediscipline<sup>35</sup> en meer macht voor partijbesturen.

### *Afweging van de staatscommissie*

De staatscommissie wijst verregaande en dwingende ingrepen af. Als het gaat om het probleem van de versplintering is verhoging van de kiesdrempel een veelgenoemde oplossing. De staatscommissie heeft die optie in de Tussenstand al afgewezen: een matige verhoging van de kiesdrempel tot bijvoorbeeld 5% is uit een oogpunt van representativiteit wellicht nog aanvaardbaar, maar is onvoldoende effectief als het gaat om het verminderen van het aantal fracties;<sup>36</sup> een veel forsere verhoging tot bijvoorbeeld 10% is zeker effectief maar doet zo zeer afbreuk aan de representativiteit van het stelsel dat de staatscommissie haar principieel onaanvaardbaar vindt.<sup>37</sup>

### *Drie voorstellen*

De staatscommissie heeft vervolgens overwogen welke, meer gematigde maatregelen denkbaar zijn, die een zekere verhoging van de drempel voor deelname aan Kamerverkiezingen behelzen, zonder dat wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de toegankelijkheid tot de volksvertegenwoordiging en daarmee de openheid van het stelsel. In de Tussenstand werd al voorgesteld de waarborgsom gefaseerd te verhogen van 9000<sup>38</sup> naar 36.000 euro.

In aanvulling daarop stelt de staatscommissie voor het aantal ondersteuningsverklaringen voor nieuwe partijen die willen deelnemen aan de

34 Vanaf 1945 is er sprake van vier succesvolle afsplitsingen: naast de Pvv en Denk, kunnen DS'70 en de PPR als zodanig worden beschouwd.

35 Voor een genuanceerd betoog over fractiediscipline zie: M. van de Velde, e.a., *De Plicht der politieke partijen. Kiezers, partijleden en politici in een open partijdemocratie* (Uitgave van de Teldersstichting), p. 10-11.

36 Zoals de ontwikkelingen in Duitsland laten zien. Ondanks een kiesdrempel van 5% telt de Bondsdag na de laatste verkiezingen niet minder dan zes fracties: die van CDU/CSU, SPD, AfD, FDP, Grünen en Linke. De kabinetsformatie verliep naar Duitse begrippen ongekend moeizaam.

37 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 40-42.

38 Dit moet zijn: 11.250 euro (art. H12, Kieswet).

verkiezingen, te verhogen.<sup>39</sup> Het zijn er nu slechts (minimaal) dertig per kamerkieskring. Het is niet onredelijk dat aantal te verhogen naar zestig, wat voor geheel Nederland 1200 (20 x 60) ondersteuningsverklaringen<sup>40</sup> betekent. Aldus wordt beter geborgd dat nieuwe partijen over een zekere aanhang beschikken als ze aan de Kamerverkiezingen deelnemen. Tegelijkertijd betreft het geen exorbitant hoge drempel die het nieuwe partijen extreem moeilijk zou maken om door te dringen tot het parlement. Indien de Kamerkieskringen worden afgeschaft, waar de staatscommissie voorstander van is, dan dienen de 1200 ondersteuningsverklaringen nationaal te worden ingezameld.

### *Afsplitsingen*

Bij het overwegen van verderstreckende maatregelen tegen afsplitsingen van fracties dan de recente maatregelen die door de Tweede Kamer zelf zijn genomen,<sup>41</sup> komt al snel de grens van het grondwettelijk verankerde vrije kiezersmandaat<sup>42</sup> in zicht.

Eén van de weinige maatregelen tegen fractiesplitsing die in dat licht nog mogelijk leek, was de in de Tussenstand vermelde suggestie om uit afsplitsingen voorkomende nieuwe politieke partijen ook waarborgsomplichtig te maken. Bij een recente wijziging van de Kieswet bleek dit echter al te zijn gebeurd. De staatscommissie ziet daarom af van het doen van voorstellen voor nieuwe specifieke maatregelen tegen fractiesplitsing. De eerdergenoemde voorstellen die beogen al te gemakkelijke deelname van politieke groeperingen met weinig draagvlak aan Kamerverkiezingen te ontmoedigen, zullen zeker ook enige effect sorteren op fractiesplitsingen. De drempel voor deelname aan Kamerverkiezingen wordt namelijk enigszins verhoogd.

39 Zie hiervoor artikel H4 Kieswet. In het achtste lid van dit artikel zijn partijen die al een zetel hebben in een vertegenwoordigend orgaan, vrijgesteld van de verplichting ondersteuningsverklaringen te overleggen.

40 Er zijn 20 Kamerkieskringen.

41 Het gaat hierbij om een beperkte wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014. Zie hiervoor meer uitvoerig: staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 43.

42 Art. 67, derde lid, Grondwet.



### 5.1.8 OPKOMSTBEVORDERING EN KIESPROCES

#### *Stembureaus*

De staatscommissie vindt het van groot belang dat er voldoende stembureaus zijn. Dat draagt bij aan een hogere opkomst. De Nederlandse burger moet zo goed mogelijk in staat worden gesteld om zijn of haar stem uit te brengen. Het is vooral van belang dat de drempel voor groepen met een lage opkomst (lager opgeleiden, jongeren, burgers met een migratie-achtergrond) zo laag mogelijk wordt gemaakt.

Extra stembureaus op plekken die makkelijk toegankelijk zijn voor deze groepen kunnen daarbij helpen, zoals onderwijsinstellingen. Vooral op mbo-scholen en vwo-scholen, en in mindere mate hbo-scholen waar vaak geen of niet genoeg stembureaus aanwezig zijn.<sup>43</sup> Op deze locaties zijn veel *first time voters* ('eerstekeerstemmers') aanwezig. Uit Amerikaans onderzoek blijkt dat als burgers die voor het eerst mogen stemmen naar de stembus gaan, de kans groter is dat ze bij een volgende verkiezing weer gaan stemmen.<sup>44</sup>

De staatscommissie bepleit meer stembureaus op mbo-scholen en vwo-scholen. Ook met mobiele stembureaus kunnen de bedoelde laag opkomende groepen kiezers worden bereikt. Verder behoeft geen betoog dat alle stembureaus toegankelijk behoren te zijn voor personen met een lichamelijke beperking.<sup>45</sup> Alle kiezers hebben het recht om zelfstandig hun stem te kunnen uitbrengen.

#### *Nieuw stembiljet*

Uit onderzoek naar de vormgeving van het stembiljet door de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE), naar aanleiding van de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, is gebleken dat vooral ouderen moeite hebben met het grote formaat van het huidige stembiljet. Verder kennen ook laaggeletterden en kiezers met een visuele of mentale handicap problemen

43 NOS, 'Niet jongeren naar het stembureau, maar het stembureau naar de jongeren', 2017. <https://nos.nl/op3/artikel/2158423-niet-jongeren-naar-het-stembureau-maar-het-stembureau-naar-jongeren.htm>.

44 Y. Bhatti en K.M. Hansen, 'Leaving the Nest and the Social Act of Voting: Turnout among First-Time Voters' in: *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* Vol. 22, No. 4, 2012, p. 381.

45 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 31 142, nr. 83



## HOOFDSTUK 5

met het stemformulier. Voor hen zou het stembiljet moeilijk te lezen dan wel te begrijpen zijn.<sup>46</sup>

De meeste nadelen die de hierboven genoemde groepen ondervinden, kwamen bij evaluaties over de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 en het raadgevend referendum over de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 2018 wederom aan het licht. Deze recente bezwaren onderstrepen volgens de staatscommissie de noodzaak van een nieuw, kleiner stembiljet.<sup>47</sup>

**Stembiljet** verkiezing van leden van het Europees Parlement op doordag 28 november 2015

**Stap 1: één partij kiezen.** Maak één rode vlekje.

1 Europese Beweging	2 Partij voor het Volk	3 Europees Volkspartij	4 NieuwGoed
5 Europese Democratische	6 GroenLinks	7 ChristenUnie	8 PvdA
9 Partij voor de Dieren	10 Partij van de Arbeid	11 Partij van de Arbeid	12 Socialistische
13 Het Verhaal	14 GroenLinks		

**Stap 2: één nummer kiezen van een kandidaat.** Maak één rode vlekje.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
21	22	23	24	25	26	27	28	29	30
31	32	33	34	35	36	37	38	39	40
41	42	43	44	45	46	47			

Een voorbeeld van een kleiner en duidelijker stembiljet.<sup>48</sup>

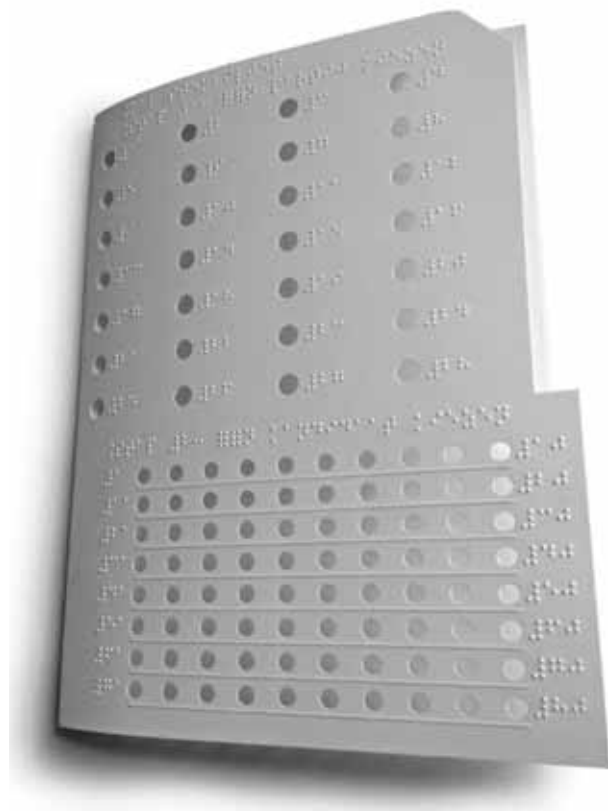
Voor kiezers met een visuele handicap is het naar de mening van de staatscommissie verstandig, dat het nieuwe stembiljet inpasbaar is binnen een mal

46 OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights, *The Netherlands parliamentary elections, 15 march 2017*. Warschau, 2017, p. 18.

47 Rijksoverheid, 'Stemmen gemakkelijker en transparanter'. Den Haag, 2018. [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/15/stemmen-gemakkelijker-en-transparanter](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/15/stemmen-gemakkelijker-en-transparanter).

48 Dit nieuwe stembiljet is niet ontworpen voor het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel. In dat stelsel is er geen sprake meer van 'Stap 1' en 'Stap 2'. In dit kiesstelsel moet de kiezer een vakje bij één kandidatenlijst of een vakje bij het kandidaatnummer rood maken. Blanco stemmen kan door niets in te vullen. Verder behoeft de term 'partij' aanpassing. Het gaat om een kandidatenlijst, zoals opgesteld door een partij.

(zie hiervoor afbeelding 10). Verder beveelt de staatscommissie aan om gebruik te maken van logo's van de verschillende Nederlandse politieke partijen om het voor laaggeletterden eenvoudiger te maken om hun keuze in het stemhokje te bepalen.<sup>49</sup>



*Een mal voor slechtzienden om te kunnen stemmen.*

Tevens is het raadzaam om het nieuwe stembiljet elektronisch telbaar te maken om telfouten te voorkomen. Tijdens het telproces worden namelijk veel telfouten gemaakt.<sup>50</sup> Ook het centraal tellen in gemeenten kan bijdragen aan het stroomlijnen van het kiesproces.

De staatscommissie is verheugd dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties begin 2019 voorstellen zal doen voor een nieuw stembiljet. Het streven is om bij de herindelingsverkiezingen van 2021 en bij de raadsver-

49 Rijksoverheid, 'Stemmen gemakkelijker en transparanter'. Den Haag, 2018. [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/15/stemmen-gemakkelijker-en-transparanter](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/15/stemmen-gemakkelijker-en-transparanter).

50 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 31 142, nr. 83.

kiezingen van 2022 de vernieuwde versie te testen.<sup>51</sup> Invoering van het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel is een goede aanleiding om het nieuwe stembiljet (aangepast aan het nieuwe kiesstelsel) integraal in te voeren.

### *Kiezers in het buitenland*

In de Tussenstand is opgemerkt dat het voor kiezers in het buitenland niet altijd gemakkelijk is hun stem uit te brengen. Kiezers in het buitenland, die expliciet hebben laten weten hun stem te willen uitbrengen, hebben twee mogelijkheden om dit te doen. De stemgerechtigden, die zich tijdens verkiezingen in het buitenland bevinden, kunnen hun stem per volmacht of per brief uitbrengen.<sup>52</sup> Dit systeem werkt – zo blijkt – niet vlekkeloos. Voor dit probleem zijn tal van oplossingen geopperd, waarvan de staatscommissie in het navolgende nog enkele onder de aandacht wil brengen.

Kiezers in het buitenland ontvangen om diverse redenen niet altijd de benodigde stempapieren (briefstembewijs, stembiljet, envelop voor het stembiljet, retourenvelop en handleiding) op tijd. Mochten de formulieren de kiezer in het buitenland wel op tijd bereiken, dan kan het altijd nog zo zijn dat de papieren niet tijdig in Nederland aankomen.<sup>53</sup>

Om dit probleem althans voor een deel te ondervangen bestaat sinds 2013 de mogelijkheid voor kiezers in het buitenland om een stembiljet (van een overigens nog experimenteel nieuw model) per e-mail te ontvangen. Deze oplossing biedt echter niet voldoende soelaas. De andere stemformulieren worden namelijk nog steeds per post opgestuurd met dezelfde kans op vertraging. Hetzelfde geldt voor het retourneren van de stemformulieren naar Nederland.<sup>54</sup>

Onderzocht wordt of ook het briefstembewijs per e-mail kan worden verzonden. In het najaar van 2019 worden de resultaten van dit onderzoek verwacht. Hiermee wordt een deel van het probleem opgelost.<sup>55</sup> Het komt de staatscommissie voor dat indien voor deze optie wordt gekozen ook de handleiding per email zal worden verzonden aan de kiezer in het buitenland.

Tot slot is er het probleem dat het terugzenden van de stembescheiden

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 46.

<sup>53</sup> [www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/stemmen/vanuit-het-buitenland](http://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/stemmen/vanuit-het-buitenland).

<sup>54</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II* 2016/17, 31 142, nr. 58.

<sup>55</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 31 142, nr. 83.

naar Nederland te vaak dusdanig traag verloopt dat dat leidt tot ongeldige stemmen. De staatscommissie adviseert het aantal briefstembureaus bij ambassades in landen met veel Nederlandse kiezers en/of slecht functionerende postkerken uit te breiden.

### ***Vervroegd stemmen (early voting)***

Vervroegd stemmen (*early voting*) houdt in dat kiezers op één dag of op een aantal dagen voor de verkiezingen al hun stem kunnen uitbrengen. Er zijn dan twee mogelijkheden. Gemeenten kunnen aan kiezers de mogelijkheid bieden om op een aangewezen locatie in de gemeente hun stem uit te brengen. Een tweede mogelijkheid betreft de invoering van het stemmen per brief.<sup>56</sup> Voor beide varianten is wijziging van de Kieswet noodzakelijk.

De belangrijkste redenen voor de staatscommissie om aan te bevelen vervroegd stemmen in te voeren, zijn:

1. het verlagen van de drempel voor kiezers om te gaan stemmen;
2. de waarschijnlijke afname van het aantal volmachten, omdat er meer mogelijkheden worden geboden om zelf te stemmen. Dit zou een positieve ontwikkeling zijn; het stemgeheim en de stemvrijheid komen immers minder in het gedrang;<sup>57</sup>
3. kiezers die oud of slecht ter been zijn en daarom de gang naar het stembureau niet of moeilijk kunnen maken, kunnen zelf hun stem uitbrengen.

### ***Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd***

Een mogelijke maatregel om op de lange termijn de opkomst bij verkiezingen te stimuleren is het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar. In de Tussenstand kwam al naar voren dat een experiment in Rotterdam en een literatuuronderzoek uit 2009 naar het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd geen eenduidige conclusies opleveren. Empirisch bewijs over de effecten is niet eenduidig, en de gevolgen voor het totale opkomstpercentage zijn waarschijnlijk gering of zelfs negatief.<sup>58</sup>

<sup>56</sup> S. Carbo en E. Rogers, 'What is Early Voting?', <http://www.demos.org/publication/what-early-voting>.

<sup>57</sup> Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 15 juni 2018,

*Kamerstukken II* 2017/18, 31 142, nr. 83.

<sup>58</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 48.

Voorstanders van een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wijzen erop dat jongeren niet goed zijn vertegenwoordigd in de Nederlandse politiek. Met een sterk vergrijzend electoraat in het achterhoofd zou een daling van 18 naar 16 ervoor kunnen zorgen dat jongeren beter vertegenwoordigd zijn.<sup>59</sup> Recent kwam bij een essaywedstrijd onder middelbare scholieren over Nederlandse verkiezingen meermaals naar voren dat zij ook graag een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd zouden zien.<sup>60</sup>

Daarnaast kwam in de Tussenstand al naar voren dat een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd een socialiserend effect zou hebben. Als jongeren, bijvoorbeeld op school, gestimuleerd worden om op jonge leeftijd te gaan stemmen zou dat op de lange termijn opleveren dat zij vaker gaan. Er is echter geen empirisch bewijs dat wanneer de kiesgerechtigde leeftijd wordt verlaagd, jongeren op latere leeftijd vaker gaan stemmen.<sup>61</sup>

Een ander veel gehoord argument is dat jongeren op 16-jarige leeftijd allerlei rechten en plichten krijgen. Vanaf hun 16e moeten jongeren belasting betalen, kunnen ze een bromfietsrijbewijs halen en mogen ze een verzoek doen tot euthanasie, maar het stemrecht ontbreekt. Daarbij past wel de kanttekening dat uit het bezit van allerlei rechten en plichten op een bepaalde leeftijd niet als vanzelfsprekend ook andere rechten en plichten voortvloeien. Van geval tot geval is een zelfstandige inhoudelijke afweging nodig.<sup>62</sup>

Een argument dat tegenstanders van een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd vaak gebruiken is dat jongeren nog niet goed genoeg in staat zouden zijn om weloverwogen keuzes te maken en de gevolgen van hun (politieke) keuzes niet goed kunnen overzien.<sup>63</sup> Dit is overigens een historisch veelgebruikt tegenargument voor de uitsluiting van groepen van het kiesrecht, zo-

59 C. Bast, 'Geef jongeren vanaf 16 jaar stemrecht' in: [www.volkskrant.nl/columns-opinie/geef-jongeren-vanaf-16-jaar-stemrecht~bb3f25e3/](http://www.volkskrant.nl/columns-opinie/geef-jongeren-vanaf-16-jaar-stemrecht~bb3f25e3/), en K. Brongers en L. van Schaik, 'Geef jongeren vanaf 16 jaar stemrecht' in: [www.trouw.nl/opinie/geef-jongeren-vanaf-16-jaar-stemrecht~ae151f38/](http://www.trouw.nl/opinie/geef-jongeren-vanaf-16-jaar-stemrecht~ae151f38/).

60 H. Hörmann en M. Walsmit-Brouwer (red.), *De verkiezing van de toekomst: 10 essays van scholieren*. Den Haag, 2018, p. 9-10 en 20-23.

61 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 48.

62 K. Jacobs, 'Naar een verder uitbreiding van het actief stemrecht?' in: R.B. Andeweg en M. Leyenaar, *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, p. 214, en 'Raad wil leeftijd kiesrecht verlagen naar 16' in: [www.nrc.nl/nieuws/2002/04/29/raad-wil-leeftijd-kiesrecht-verlagen-naar-16-7587732-a1391197](http://www.nrc.nl/nieuws/2002/04/29/raad-wil-leeftijd-kiesrecht-verlagen-naar-16-7587732-a1391197).

63 M. van den Heuvel, 'Het onzinnige voorstel om de stemgerechtigde leeftijd te verlagen naar 16 jaar' in: <https://joop.bnnvara.nl/opinies/het-onzinnige-voorstel-om-de-stemgerechtigde-leeftijd-te-verlagen-naar-16-jaar>.

als vrouwen, armeren, slaven en in dit geval dus jongvolwassenen. Verder vragen tegenstanders zich af of jongeren wel voldoende interesse in de politiek hebben. Apathie jegens de politiek zou er alleen maar voor kunnen zorgen dat het totale opkomstcijfer daalt. Afdoende wetenschappelijk bewijs hierover ontbreekt eveneens.<sup>64</sup>

Uit het voorgaande komen geen doorslaggevende argumenten voor of tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar voren. Twijfels blijven. Het is uiteindelijk vooral een normatieve, politieke vraag. In het licht van die twijfels ziet de staatscommissie ervan af om te adviseren tot het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar.

### *Herinvoering opkomstplicht?*

Van 1917 tot 1970 kende Nederland bij verkiezingen een opkomstplicht. Met de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917 achtte de toenmalige regering het noodzakelijk de burgers ter verplichten naar de stembus te gaan. De regering was van mening dat voor een zo goed mogelijke afspiegeling van de kiezers, zij ook allemaal moesten meedoen. In 1970 werd de opkomstplicht afgeschaft omwille van een steeds moeilijker naleving en grotere mondigheid van kiezers.<sup>65</sup>

Een argument dat nu gebruikt wordt om deze plicht weer in te voeren is dat een dergelijke bepaling ervoor zorgt dat gekozen volksvertegenwoordigende organen de noodzakelijke legitimiteit verschafft. Immers, de wet- en regelgeving die daar tot stand komt, raakt alle burgers.<sup>66</sup>

Een reden om de opkomstplicht niet in te voeren is dat een dergelijke maatregel niet leidt tot meer betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Dit blijkt uit verschillende onderzoeken.<sup>67</sup> Belangrijker voor kiezers is dat er tijdens verkiezingen wat op het spel staat. Als politieke partijen erin slagen om hun eigen visie op thema's goed in de markt te zetten, dan leidt dat tot een hogere opkomst. Twee historische voorbeelden over Tweede Kamerverkiezingen geven dit treffend weer. In de polariserende jaren 70 van de vorige

<sup>64</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>65</sup> Parlement.com, 'Opkomstplicht', [www.parlement.com/id/vhnnmt7mrwoo/opkomstplicht](http://www.parlement.com/id/vhnnmt7mrwoo/opkomstplicht).

<sup>66</sup> H. van der Kolk, 'Een zichzelf respecterende democratische rechtsstaat heeft een opkomstplicht' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, 2015, p. 154-155.

<sup>67</sup> T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, p. 40.

eeuw was de opkomst erg hoog, met de Kamerverkiezingen van 1977 (88%) als hoogtepunt. In 1998, toen het tweede paarse kabinet werd geformeerd, was er naar de mening van sommige kiezers weinig te kiezen (73%). Kortom, wanneer er voor kiezers duidelijke alternatieven op thema's voorhanden zijn, gaan ze vanzelf vaker stemmen.<sup>68</sup>

De staatscommissie meent dat de opkomstplicht niet moet worden heringevoerd. Wel of niet naar het stembureau gaan is een recht, geen plicht. De intrinsieke waarde bij het wel of niet inkleuren van een stemvakje moet de doorslag geven. De staatscommissie ziet geen heil in een maatregel die niet leidt tot meer interesse in de politiek of politiek actievere burgers.

### *Publicatie van verkiezingsuitslagen*

Over de publicatie van verkiezingsuitslagen is in de overigens zo gedetailleerde Kieswet maar weinig geregeld. Het centraal stembureau moet de uitslag van de verkiezing vaststellen en bekendmaken (art. P20, eerste en tweede lid, Kieswet). Over de verdere kenbaarheid van de uitslagen is niets geregeld.

Gelukkig beschikt de Kiesraad sinds enkele jaren over een databank, waarop veel statistisch materiaal omtrent verkiezingsuitslagen wordt gepubliceerd.<sup>69</sup> Wat echter nog ontbreekt zijn de uitslagen per stembureau. De staatscommissie meent dat ook deze uitslagen voor iedereen kenbaar en beschikbaar behoren te zijn. Het ligt in de rede dat de Kiesraad daarvoor zorgdraagt. Dat betekent dat gemeenten verplicht moeten worden gesteld deze uitslagen aan de Kiesraad door te geven. De Kiesraad draagt vervolgens zorg voor een voortvarende publicatie van de uitslagen in zijn databank.

## AANBEVELINGEN

### *1. Invoering kiesstelsel Burgerforum*

De staatscommissie adviseert het destijds door het Burgerforum Kiesstelsel aanbevolen kiesstelsel in te voeren voor de verkiezingen van de Tweede Kamer. Dit stelsel geeft de kiezer zowel de mogelijkheid om nadrukkelijker dan nu het geval is op een persoon of op een kandidatenlijst (partij) te stemmen. De persoonsstem

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>69</sup> [www.verkiezingsuitslagen.nl](http://www.verkiezingsuitslagen.nl).



krijgt iets meer gewicht dan nu het geval is. De grotere nadruk op de persoonsstem betekent ook dat kiezers regionale voorkeuren duidelijker kunnen articuleren.<sup>70</sup>

2. *Wettelijke regels voor campagnes individuele kandidaten*

De beoogde versterking van de persoonlijke component in ons kiesstelsel brengt met zich dat de kans groot is dat individuele kandidaten vaker en krachtiger eigen verkiezingscampagnes gaan voeren en zelf in de bekostiging daarvan zullen voorzien. De huidige wettelijke regels voor campagnefinanciering voorzien hier niet in. De staatscommissie adviseert deze lacune te dichten.

3. *Afschaffing Kamerkieskringen*

De Kamerkieskringen zijn in het nieuwe kiesstelsel overbodig geworden. De staatscommissie adviseert daarom tot afschaffing.

4. *Gefaseerde verhoging waarborgsom*

Om de deelname van partijen met erg weinig aanhang aan Kamerverkiezingen te ontmoedigen, adviseert de staatscommissie de waarborgsom stapsgewijs te verhogen van 11.500 euro tot 36.000 euro. Daarbij moet worden aangetekend dat in het verleden de waarborgsom onvoldoende is meegegroeid met de geldontwaarding en stijging van het welvaartspeil.

5. *Verhoging aantal ondersteuningsverklaringen*

Met hetzelfde oogmerk adviseert de staatscommissie om het aantal ondersteuningsverklaringen te verhogen. Dat zijn er nu 30 per Kamerkieskring (10 in de Kamerkieskring Bonaire), dus voor het gehele land 580. Voorgesteld wordt dit aantal te bepalen op 1200 voor het gehele land.

6. *Stembureaus*

Met name voor groepen, die minder goed hun weg naar de stembus kunnen vinden, zoals burgers met een migratie-achtergrond,

<sup>70</sup> Indien het kabinet wenselijk zou achten de regionale component in het kiesstelsel nog een extra accent te geven, zou het denkbaar zijn om - in aanvulling op het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel - 75 kandidaatstellingsdistricten in te voeren.

lager opgeleiden, jongeren, zijn meer stembureaus nodig. De staatscommissie adviseert daarom meer stembureaus op met name mbo-scholen en vwo-scholen te openen. Ook adviseert zij meer mobiele stembureaus in te richten.

### 7. *Stembiljet*

De staatscommissie steunt een nieuw ontwerp van een kleiner en duidelijker stembiljet. Zo'n stembiljet is voor grote groepen burgers beter te begrijpen. Zij adviseert een dergelijk stembiljet integraal in te voeren gelijk met de invoering van het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel. De staatscommissie adviseert ook over te gaan tot het elektronisch tellen van stemmen. Indien dit (nog) niet mogelijk is, is de staatscommissie voorstander van centraal tellen per gemeente.

### 8. *Kiezers in het buitenland*

Om kiezers in het buitenland beter in staat te stellen om hun stem uit te kunnen brengen beveelt de staatscommissie aan om:

- a. naast het stembiljet ook het briefstembewijs en de handleiding per e-mail verzenden naar de kiezers in het buitenland;
- b. uitbreiding van het aantal briefstembureaus bij ambassades in het buitenland, met name in landen waar veel Nederlandse kiezers woonachtig zijn en/of met slecht werkende postkasten.

### 9. *Vervroegd stemmen (early voting)*

De staatscommissie adviseert om vervroegd stemmen in te voeren om het voor kiezers eenvoudiger te maken hun stem uit te brengen. Vervroegd stemmen kan door per brief te stemmen of door kiezers in staat te stellen al vóór de verkiezingsdag hun stem op één stembureau per gemeente uit te brengen.

### 10. *Publicatie verkiezingsuitslagen*

De staatscommissie acht het gewenst dat de Kiesraad zorg gaat dragen voor de publicatie van alle daarvoor in aanmerking komende verkiezingsuitslagen. Dat betreft niet alleen de uitslagen op nationaal niveau, per provincie en gemeente, maar ook de uitslagen per stembureau. Deze uitslagen zijn voor een ieder raadpleegbaar in de databank met verkiezingsuitslagen van de Kiesraad.

## 5.2 HET BINDEND CORRECTIEF REFERENDUM

### SAMENVATTING

*Het Nederlandse politieke systeem, gebaseerd op het principe van evenredige vertegenwoordiging, is qua representatie sterk,<sup>71</sup> maar niet probleemloos.*

*Het parlement biedt in bepaalde opzichten een onvolkomen inhoudelijke vertegenwoordiging van de bevolking. Politieke meerderheden in het parlement over cruciale inhoudelijke thema's kunnen afwijken van meerderheidsopvattingen van de bevolking. Het is inherent aan de (representatieve) democratie dat in het parlement (ingrijpende) besluiten kunnen worden genomen, waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat (➔5.2.1).*

*Door een gebrekkige inhoudelijke representatie ontstaat het risico dat de belangen van bepaalde groepen burgers structureel te weinig aandacht of gewicht krijgen. Hun opvattingen worden in het politieke debat onvoldoende gehoord en maatschappelijke problemen kunnen zo onvoldoende worden geagendeerd (➔5.2.1).*

*Deze problematische inhoudelijke representatie is een serieuze tekortkoming in het parlementair stelsel.<sup>72</sup> De invoering van het bindend correctief referendum kan bijdragen aan het oplossen van dit probleem en een aanvulling betekenen op de representatieve democratie (➔5.2.2). Het is daarbij noodzakelijk een aantal waarborgen te formuleren die die positieve waarde van het bindend correctief referendum kunnen verzekeren (➔5.2.3).*

### 5.2.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### *Tekortkomingen*

De staatscommissie wijst erop dat tekortkomingen in het vertegenwoordigende stelsel op het punt van de inhoudelijke representatie aandacht behoeven (zie hiervoor ook voorgaande hoofdstukken). Inhoudelijke representatie houdt in dat de politieke opvattingen van kiezers in het parlementaire debat

<sup>71</sup> Onder meer in: Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 14 en 60.

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 16.

terugkeren, dat hun belangen effectief worden behartigd en dat de uitkomsten van het democratisch proces aansluiten bij wat zij verwachten en verlangen. Schiet de inhoudelijke representatie tekort, dan kan dat bij burgers leiden tot onvrede en zelfs vervreemding van het parlementair stelsel. Gebrek aan acceptatie van overheidsbesluiten door de bevolking kan regeringsbeleid ineffectief maken, kan het draagvlak voor politieke besluitvorming schaden en kan een aantasting betekenen van de democratische rechtsstaat.

De staatscommissie wijst er in dit verband op dat ‘door het ontstaan van partijen en fracties het niet te voorkomen is dat een parlementaire meerderheid bij specifieke kwesties soms slechts een minderheid van de kiezers vertegenwoordigt en dat de meerderheid van de kiezers zich bij deze kwesties slechts door een minderheid in het parlement ziet gerepresenteerd’.<sup>73</sup> Dit staat overigens los van de rolopvatting die gekozen volksvertegenwoordigers kiezen: zijn zij *trustee* met ruimte voor eigen afweging en oordeelsvorming, of zijn zij *delegate* met accent op de verwoording van opvattingen van achterban en de publieke opinie? Het is in een democratisch systeem altijd mogelijk dat in het parlement ingrijpende besluiten worden genomen waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat (het *delegate*-model) of waarvoor zij volksvertegenwoordigers geen mandaat bedoelde te geven (het *trustee*-model).<sup>74</sup> Door coalitievorming kan dit verschijnsel – de zgn. Ostrogorski-paradox – worden versterkt: de stem van de kiezer raakt afgezwakt in de opeenvolgende vertaalslagen tussen verkiezingscampagne en regeerakkoord. Door afspraken in een regeerakkoord kan het voorkomen dat in het parlement een besluit wordt genomen, ondanks het ontbreken van een inhoudelijke meerderheid daarvoor bij de bevolking. Bij afzonderlijke vraagstukken kunnen politieke meerderheden worden gecreëerd die niet altijd corresponderen met meerderheden onder de bevolking. Zo kunnen op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan in de vertegenwoordiging van de bevolking in het parlement.<sup>75</sup>

Om die paradox op te lossen stelde de Russische politieke wetenschapper M. Ostrogorski (1854-1921) de invoering van een referendum voor. Bij belangrijke controversiële kwesties zou het onder voorwaarden mogelijk moeten zijn om een parlementaire meerderheid te corrigeren, wanneer die duidelijk afwijkt van de meerderheid van de bevolking.

73 Inbreng van senator Koole tijdens de behandeling van het initiatiefvoorstel tot invoering van een raadgevend referendum, *Handelingen I 2013/14*, vergadering 26, item 5, p. 8.

74 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 16.

75 *Ibidem*, p. 56.

# Het bindend correctief referendum: Hoe werkt dat?

Nederland heeft een meerpartijstelsel. Politieke besluiten zijn dan ook vaak compromissen. Maar soms zijn burgers het écht niet eens met een besluit. Met het bindend correctief referendum kunnen burgers zich toch nog uitspreken over al aangenomen wetten. Correctief, omdat een door het parlement aangenomen wet alsnog kan komen te vervallen. Bindend, omdat de politiek zich moet houden aan de uitspraak. Een bindend correctief referendum kan zo de democratie in Nederland daadwerkelijk aanvullen.

## Wie kan een referendum aanvragen?



Elke kiesgerechtigde Nederlander kan een referendum aanvragen. De politiek kan dit zelf niet doen.

## Over welke onderwerpen mag een referendum worden gehouden?

Wel:

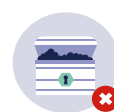


Meeste aangenomen wetten of onderdelen daarvan

Niet:



Koningschap



Begrotingswetten



Grondwet

## Hoe organiseer je een referendum?

Stap 1: Inleidend verzoek



Binnen vier weken



5.000 persoonlijke handtekeningen nodig op gemeentehuis

Stap 2: Definitief verzoek



Binnen zes weken



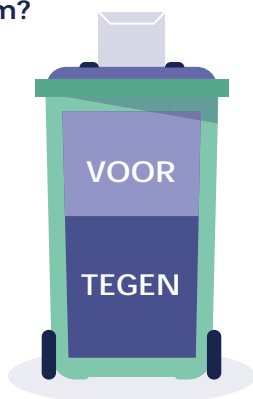
400.000 handtekeningen nodig (kan ook digitaal)

## Wie wint het referendum?

Om het referendum te winnen moet een uitkomstdrempel worden gehaald.

De uitkomstdrempel betekent:

- Meer nee-stemmen dan ja-stemmen.
- Het aantal nee-stemmen is minstens gelijk aan 1/3 van alle kiesgerechtigden.



### Rekenvoorbeeld

Stel: het aantal kiesgerechtigden is 12 miljoen. 1/3 daarvan is 4 miljoen.

#### Situatie 1: ongeldige uitslag

Opkomst bij referendum was 5 miljoen.

Tegen: 3 miljoen > Voor: 2 miljoen

3 miljoen < 4 miljoen.

De uitkomstdrempel is niet gehaald. De uitslag is niet geldig. De wet treedt in werking.



#### Situatie 2: geldige uitslag

Opkomst bij het referendum is 7 miljoen.

Tegen: 6 miljoen > Voor: 1 miljoen

6 miljoen > 4 miljoen.

De uitkomstdrempel is gehaald. De uitslag is geldig. De wet vervalt.



**Box 4: De Ostrogorski-paradox**

‘Wanneer (bijvoorbeeld) twee partijen samen een meerderheid aan Kamerzetels bezitten en een kabinet vormen, is het mogelijk dat standpunt a van partij X de steun van partij Y krijgt hoewel partij Y het met standpunt a oneens is, in ruil voor steun van partij X voor standpunt b van partij Y. Stel nu dat standpunt a ook niet wordt gedeeld door de oppositie, dan wordt er op deze manier op kunstmatige wijze een parlementaire meerderheid gecreëerd voor standpunt a. Wanneer over dat standpunt a grote weerstand bestaat in de samenleving, terwijl dat eigenlijk niet eens over een echte parlementaire meerderheid beschikt, wordt het fictieve karakter van een parlementaire meerderheid als uitdrukking van de volkswil wel erg problematisch.’ \*

\* Ruud Koole, 'Het referendum en de representatieve democratie' in: Nestor. *Kwartaalblad van de vereniging van oud-parlementariërs*, 24e jaargang, december 2016, p. 11.

Een verbijzondering van de Ostrogorski-paradox betreft het inzicht dat hoger opgeleide burgers op sommige thema's beter worden gerepresenteerd in volksvertegenwoordigende organen dan lager opgeleiden. Er is sprake van een in die zin imperfecte afspiegeling van de bevolking. Opvattingen van Tweede Kamerleden op de thema's integratie, immigratie en Europa sluiten bijna naadloos aan op die van de hoger opgeleide kiezer, maar veel minder goed op die van de lager opgeleide kiezer. Op deze belangrijke thema's wordt het electoraat inhoudelijk niet goed gerepresenteerd in de Tweede Kamer.<sup>76</sup> Er is tot op zekere hoogte sprake van een diplomademocratie.<sup>77</sup> Hoger opgeleiden en mensen met een bovenmodaal inkomen zijn ook tevredener over het functioneren van de democratie en hebben meer vertrouwen in de Tweede Kamer dan lager opgeleiden en mensen met een lager inkomen.<sup>78</sup>

***Maatregelen***

Er zijn in dit verband aanvullende maatregelen nodig en mogelijk die de inbreng van de bevolking steviger verzekeren, zowel bij de voorbereiding en totstandkoming van wetgeving – de staatscommissie doet daarvoor elders in

<sup>76</sup> A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, p. 54 e.v.

<sup>77</sup> M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie*. Amsterdam, 2011, p. 3-7, 11-12 en 21-22.

<sup>78</sup> J. den Ridder, e.a., *Meer democratie, minder politiek*, p. 51-52.

dit eindrapport voorstellen over onder meer het kiesstelsel en over direct-democratische instrumenten – als ook ná besluitvorming. De staatscommissie ziet de invoering van het bindend correctief referendum als een mogelijkheid in dat tweede perspectief, het referendum als de laatst mogelijke correctie (*ultimum remedium*).<sup>79</sup>

De invoering van het bindend correctief referendum kan worden gezien in een bredere context van de verhouding tussen burger en bestuur. Achtergrond is dan de veronderstelling dat de directe zeggenschap en inbreng van burgers in de beleidsvoering groter zou kunnen (en moeten) zijn en op een kwalitatief hoger niveau kan worden gebracht.



*Stemmen bij het raadgevende referendum over de Wet inlichtingen- en veiligheidsdiensten.*

De staatscommissie ziet in de invoering van het bindend correctief referendum een belangrijke bijdrage aan de modernisering van, en aanvulling op de representatieve democratie en aan de toekomstbestendigheid van het parle-

<sup>79</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 56.



mentair stelsel. Niet onbelangrijk is in dit verband dat uit verschillende onderzoeken – bijvoorbeeld uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 – blijkt dat er onder de bevolking, en met name onder niet-academisch geschoolden, aanzienlijke steun is voor *zowel* de representatieve democratie *als* het referendum; het referendum als aanvulling op de representatieve democratie.<sup>80</sup>

### 5.2.2 KEUZE VOOR HET BINDEND CORRECTIEF REFERENDUM

Het referendum kent meerdere varianten. In grote lijnen gaat het om het onderscheid tussen een raadgevend of een raadplegend referendum, een correctief of een initiërend referendum, en een bindend of een niet-bindend referendum. Voordat de door de commissie voorgestane variant nader wordt belicht, een enkele woord over de keuze tussen de raadgevende of raadplegende vorm.

De staatscommissie raadt een referendum dat door de regering (of het parlement) zelf wordt uitgeschreven af. Een dergelijk referendum brengt het gevaar met zich mee van manipulatie door de initiatiefnemer (de regering of een parlementaire meerderheid), evenals het risico van een dictatuur van de meerderheid. In reël bestaande autoritaire democratieën zien we volksstemmingen die bedoeld zijn machthebbers te legitimeren en ruim baan te geven.

Een tweede principiële aarzeling bij dit type referendum is van andere aard. Top-down referenda kunnen zeker als zij een bindend karakter hebben op termijn de representatieve democratie verzwakken. De regering kan zo haar verantwoordelijkheid voor het oplossen van problemen, voor het nemen van besluiten van zichzelf of het parlement afschuiven. Of zo een uitvlucht zoeken vanuit politiek opportunisme. Juist diegenen die zijn gekozen en/of benoemd om namens de bevolking vraagstukken tot een goed einde te brengen, laten het dan afweten. De nadrukkelijke voorkeur van de staatscommissie gaat daarom uit naar de raadgevende variant van het bindend correctief referendum: de mogelijkheid van correctie van een politieke meerderheidsbeslissing door middel van een bindend correctief referendum is aan de bevolking.

80 77% van de kiezers is voorstander van de klassieke representatieve democratie, een ruime meerderheid (56%) is voorstander van het referendum (eerder onderzoek kwam uit op een steunpercentage dat nog hoger lag, en recent onderzoek houdt daartussen het midden) en slechts 25% is tegenstander van het referendum. Zie: A. Wenekers, e.a., *De sociale staat van Nederland 2018* (SCP), p. 26-27. K. Jacobs, 'Referenda en andere institutionele hervormingen' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend Wisselvallig*, p. 91 en p. 95. Continue onderzoek burgerperspectieven (SCP), *Burgerperspectieven 2016/1*. Den Haag, 2016, p. 32-42.

### *Corrigerende werking*

De betekenis van het bindend correctief referendum schuilt vooral in zijn corrigerende werking.<sup>81</sup> Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van en het vertrouwen in de representatieve democratie, is het referendum als ventiel of veiligheidsklep<sup>82</sup> van waarde en betekenis.

Maar er is meer te zeggen over de positieve werking van een bindend correctief referendum (en referenda in het algemeen). Het bindend correctief referendum kan worden begrepen als een vorm van tegendruk, bedoeld om extra stevigheid te geven aan de bestaande democratie<sup>83</sup> en daarmee als een versterking van de in de Nederlandse democratie zo wezenlijke werking van (politieke) *checks and balances*.

Zeker waar het burgers betreft die een grote afstand ervaren tot de politiek kan het bindend correctief referendum voorts een belangrijk instrument zijn om te zorgen voor betrokkenheid bij het politieke systeem. Het referendum betreft een ruimere doorsnede van de bevolking bij de besluitvorming. Juist die groepen burgers die in de representatieve democratie en het parlementair stelsel minder aan bod komen en die minder gebruikmaken van andere kanalen voor politieke participatie – lager en middelbaar opgeleiden bijvoorbeeld – kunnen zich in het referendum (als instrument) bijzonder goed vinden. Omdat het correctief referendum plaatsvindt na aanneming van wetgeving door het parlement zijn de uitkomsten van alle voorbereiding, informatievoorziening en parlementaire behandeling ‘in de praktijk’ eerst dan echt duidelijk. Zij zien het referendum als een geschikt middel voor politieke betrokkenheid<sup>84</sup> en nemen in veel gelijkere mate dan bij andere participatievormen actief deel. Het referendum is daarmee tevens een goed weerwoord op de diplomademocratie.

81 R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*, p. 11.

82 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 16.

83 Een alerte en kritische houding tegenover overheidshandelen, een brede en dynamische opvatting van vertegenwoordiging, zoals uitgewerkt door P. Rosanvallon, onder andere in: *Democratie en tegendemocratie*. Den Haag, 2013.

84 K. Jacobs, ‘Referenda en andere institutionele hervormingen’ in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend Wisselvallig*, p. 93-95, en T.W.G. van der Meer, e.a., ‘Natuurlijk een referendum over het referendum’ in: *NRC Handelsblad*, 19 februari 2018.

Referenda versterken de positie van politieke partijen.<sup>85</sup> Politieke partijen kunnen het referendum gebruiken om zich te profileren op onderscheidende thema's. Referenda zetten politieke partijen aan om in nauw contact te komen met hun achterban. Interessant in dit verband is de observatie dat kiezers zowel aan het begin van een referendumcampagne als aan het einde daarvan, op het moment van stemmen, sterk leunen op inhoudelijke partijlijnen (*partisan preferences*) en gevoelig zijn voor argumentaties van partijen die zij vertrouwen;<sup>86</sup> de meningsvorming van de kiezers is inhoudelijk van aard.<sup>87</sup>

Tot slot: het bindend correctief referendum bevordert de bereidheid van de regering om nadrukkelijker rekening te houden met de opvattingen van de bevolking (responsiviteit).<sup>88</sup> Het referendum houdt de politiek scherp, zorgt ervoor dat politieke keuzes beter verantwoord worden en biedt op voorhand een extra prikkel om responsief te zijn voor veranderende voorkeuren en opvattingen onder de bevolking.

### ***Bindend karakter***

Een correctief wetgevingsreferendum kan bindend zijn, of niet-bindend. In de bindende variant geldt dat als bij voldoende opkomst een meerderheid tegen het desbetreffende wetsvoorstel stemt, het wetsvoorstel vervalft. Stemt een meerderheid voor, dan volgt direct bekrachtiging. De niet-bindende, raadgevende (en overigens ook de raadplegende) variant is daarentegen in principe minder strikt in zijn consequenties. Immers: de wetgever is niet per se gebonden aan de uitkomst.

Ook een uitspraak van de bevolking in een niet-bindend referendum houdt echter een belangrijk politiek feit in, waar moeilijk aan voorbij is te gaan.<sup>89</sup> Toch mag ervan uitgegaan worden dat het risico op juist meer afstand tussen

85 Y. Peeters, '(Re)join the party! The effects of direct democracy on party membership in Europe' in: *European Journal of Political Research*, 55 (1), 2016, p. 138-159.

86 W. van der Brug, e.a., 'Voting in the Dutch "Ukraine-referendum": a panel study on the dynamics of party preference, EU-attitudes, and referendum specific considerations' in: *Acta Politica*, vol. 53 (2018), issue 4, p. 496-516.

87 K. Jacobs (red.), *Het Oekraïnerferendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016*. Nijmegen, 2016. Zie onder meer p. 19.

88 L. Leemann en F. Wasserfallen, 'The democratic effect of direct democracy' in: *American Political Science Review*, 110 (4), 2016, p. 1-13.

89 F. Hendriks, e.a., *Democratische zegen of vloek?*, p. 183.

burgers en bestuur groter wordt naarmate het referendum minder duidelijk en dwingend is in zijn uitkomst, en naarmate de kans groter wordt dat een ‘tegen’-stem niet naar tevredenheid van de bevolking door de regering wordt uitgewerkt of uitgevoerd. Ook is duidelijk geworden bij het Oekraïnerereferendum en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten dat politieke partijen moeite hadden met het niet-bindende karakter. Sommige partijen bonden zich op voorhand aan een ‘nee-stem’, terwijl andere op voorhand zeiden de uitslag te zullen negeren. Na beide referenda konden die partijen hun belofte niet altijd waarmaken.

De voorkeur van de staatscommissie gaat daarom uit naar een vorm van het referendum, die zo weinig mogelijk reden geeft voor onduidelijkheid over de navolging van de uitslag. Mogelijke misverstanden en teleurstelling over de consequenties die worden verbonden aan de uitslag, moeten zoveel mogelijk worden uitgesloten.

Invoering van een dergelijk ingrijpend instrument is van constitutionele orde: herziening van de Grondwet op dit punt is alleen daarom al principieel gewenst. De staatscommissie heeft een nadrukkelijke voorkeur voor de bindende vorm van het correctieve referendum. Voor de invoering van deze vorm van het referendum is dan – heel dwingend – herziening van de Grondwet noodzakelijk.

### *Aanvullende waarde*

De positieve kwalificaties van het bindend correctief referendum nemen niet weg dat de staatscommissie ook de potentiële bezwaren tegen het referendum onderkent,<sup>90</sup> bijvoorbeeld waar het zou kunnen gaan om de representatieve democratie. Vooropgesteld zij: de vertegenwoordigende democratie is voor de staatscommissie onomstreden en leidend bij haar beschouwingen. Het bindend correctief referendum is in haar benadering niet een mechanisme dat voorbijgaat aan het parlementaire proces, of dat dit doorkruist. Parlementaire besluitvorming kan niet lichtvaardig ongedaan worden gemaakt; beleid behoort niet aan de wetgever te worden opgedrongen.

De staatscommissie sluit in deze zin aan bij, en weet zich gesterkt door een

<sup>90</sup> Voor een beknopt overzicht van de argumentatie voor of tegen het referendum: *Ibidem*, p. 14-18, en Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers – beleidsvorming, *Relatie kiezers - beleidsvorming: referendum en volksinitiatief*. Den Haag, 1985, p. 15-21.

van haar voorgangers, de staatscommissie-Biesheuvel.<sup>91</sup> De staatscommissie-Biesheuvel beklemtoonde het primaat van het vertegenwoordigende stelsel: het vertegenwoordigende stelsel als onomstreden bezit. Zij meende tegelijkertijd dat het beslissend correctief referendum een middel zou kunnen zijn om de betrokkenheid van de burgers bij de besluitvorming te bevorderen en om onvolkomenheden in het stelsel – ook voor de staatscommissie-Biesheuvel vooral gelegen in sfeer van representatie – te compenseren. De staatscommissie-Biesheuvel was (unaniem) voorstander van een bindend correctief referendum en achtte dat goed in overeenstemming te brengen met de representatieve democratie. Buitengewoon relevant voor de staatscommissie-Biesheuvel was dat ‘De keuze voor de beperking van het referendum tot wetsvoorstellen die door het parlement zijn aanvaard, (...) een consistente uitwerking (is) van het uitgangspunt dat het parlement niet gepasseerd mag worden’.<sup>92</sup>

Ook de commissie-De Koning<sup>93</sup> (onderdeel van de staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing onder de vlag van de Bijzondere commissie vraagpunten, de commissie-Deetman) boog zich over het correctief referendum. De commissie-De Koning sprak zich (in meerderheid) uit voor een bindend correctief referendum. Zij was van mening dat het correctief wetgevingsreferendum het beginsel van de representatieve democratie onverlet zou laten en daarop juist een nuttige aanvulling zou zijn. Als laatst mogelijk correctiemiddel zou het referendum kunnen helpen de kloof tussen kiezer en gekozene te dichten en de betrokkenheid van burgers bij de representatieve democratie te versterken. Deze benadering werd ook gekozen door de Nationale Conventie.<sup>94</sup>

Alles afwegende: de staatscommissie ziet het bindend correctief referendum niet als een verzwakking van, maar veeleer als een aanvulling op de representatieve democratie. De staatscommissie hecht wel aan een aantal specifieke waarborgen die daarvoor kunnen zorgen en waardoor een verzwakking van de representatieve democratie wordt voorkomen. Een zorgvuldige toepassing van het bindend correctief referendum over nader te bepalen wetge-

91 Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers – beleidsvorming, *Relatie kiezers - beleidsvorming: referendum en volksinitiatief*. Den Haag, 1985.

92 *Ibidem*, p. 14.

93 Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing, *Rapport. Het correctief referendum*. Den Haag, 1993.

94 Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale Conventie voor de 21e eeuw*. Den Haag, 2006, p. 19.

vingsonderwerpen moet bijdragen aan een verstandig gebruik van het referenduminstrument.

### 5.2.3 NADERE VORMGEVING EN WAARBORGEN

De staatscommissie concentreert zich op drie vormgevingsaspecten die in lijn met bovengaande afweging als waarborg kunnen worden aangemerkt.

#### *Referendumonderwerp*

Een belangrijke waarborg voor een zorgvuldig en verstandig gebruik van het referenduminstrument ligt in de bepaling van het referendumonderwerp. Vertrekpunt is dat het bindend correctief referendum wetgeving betreft die in het parlement is afgerond. In beginsel kan een bindend correctief wetgevingsreferendum betrekking hebben op alle wetgeving waaraan het parlement heeft meegewerkt. Maar er dienen toch, vanzelfsprekend goed beargumenteerd, uitzonderingen te worden gemaakt.

#### *Uitzonderingen (negatieve lijst)*

De staatscommissie volgt op dit punt de eerder gehanteerde begrenzing van de reikwijdte van het bindend correctief referendum<sup>95</sup> en voegt daar de uitzondering van wetsvoorstellen die betrekking hebben op de belastingen aan toe. Dit leidt tot de volgende negatieve lijst:

- a. voorstellen van wet inzake het koningschap;
- b. voorstellen van wet inzake het Koninklijk Huis;
- c. voorstellen van wet tot verandering van de Grondwet en voorstellen van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen;
- d. voorstellen van wet inzake de belastingen, bedoeld in artikel 104 van de Grondwet;
- e. voorstellen van wet inzake de begroting, bedoeld in artikel 105, eerste lid en derde lid, van de Grondwet;

<sup>95</sup> Zoals recent geformuleerd in bijvoorbeeld het wetsvoorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum. *Kamerstukken II* 2016/17, 34 724, nr. 2.

## HOOFDSTUK 5

- f. voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- g. voorstellen van rijkswet, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

Naar aanleiding van deze uitzonderingen is een aantal opmerkingen op zijn plaats. Ter toelichting op de uitzondering van wetsvoorstellen over de verandering van de Grondwet zij gewezen op de geldende zware en zorgvuldige herzieningsprocedure. In het kader daarvan kunnen kiezers zich uitspreken via verkiezingen na eerste lezing. Daaraan het bindend correctief referendum toe te voegen wordt door de staatscommissie niet wenselijk geacht.

De uitzondering van wetgeving over de begroting, zoals bedoeld in artikel 105 van de Grondwet betreft algemene begrotingswetgeving, wetgeving die betrekking heeft op vele, uiteenlopende terreinen en die zowel inkomsten als uitgaven omvat. Belangrijk argument om hier een uitzondering te maken, is dat het onderwerp naar zijn aard te ruim en te onbepaald wordt geacht voor de vraagstelling in een referendum. Een bezwaar overigens, dat niet geldt voor wetgeving die op enigerlei wijze verbonden is met de (uitvoering van) de (algemene) begroting.

Wetgeving inzake de belastingen wordt uitgezonderd omdat de staatscommissie van mening is dat dergelijke wetgeving zich niet goed verhoudt met een geïsoleerde (en bindende) kiezersuitspraak. Het referendum is immers geen geschikt middel om bij een ingreep ten aanzien van uitgaven en inkomsten van de overheid ook aan te geven hoe en welke alternatieven daarvoor in de plaats zouden kunnen komen. De kans op ernstige ontregeling van de staatsfinanciën zou dan een reëel risico kunnen worden.

Op het gecompliceerde terrein van de internationale verdragen is voor de staatscommissie leidraad dat het referendumonderwerp een autonoom door het landsbestuur te nemen beslissing betreft (heeft Nederland als verdragspartij – soevereine – zeggenschap over de materie of niet?). Voorkomen moet worden dat het referendum uitspraken oplevert over zaken waarbij het aangesproken bestuur geen beslissingsmacht heeft. Op EU-niveau zijn er bijvoorbeeld gemengde verdragen (waarover zowel de EU kan gaan als ook de afzonderlijke EU-lidstaten) en kan het gaan om de implementatie van EU-wetgeving (waarbij in beginsel kan gelden dat daar ruimte is voor gedeeltelijke nationale beslissingsbevoegdheid). Om recht te doen aan deze verscheidenheid stelt de



staatscommissie voor om het hier te houden op een globale grondslag voor uitzondering. Precieze regeling, c.q. nadere uitwerking kan dan bij gewone wet plaatsvinden, in het geval het bindend correctief referendum zich voor doet op het terrein van internationale verdragen.

### *Onderdelen van wetgeving*

De staatscommissie stelt verder voor om een bindend correctief referendum niet alleen mogelijk te laten zijn op een wetsvoorstel in zijn geheel, maar ook op onderdelen van wetgeving (bijvoorbeeld bij gemengde verdragen wél over het deel waarover lidstaten gaan, níet over het supranationale deel). Dat zou het instrument preciezer en daarmee geschikter maken voor een weloverwogen afweging ter zake. En dat zou in lijn zijn met het kernpunt van het bindend correctief referendum: de mogelijkheid van correctie van een specifiek inhoudelijk punt van politieke besluitvorming.

### *Referendumverzoek*

Om een referendum te kunnen houden is er allereerst – zo was de referendumpraktijk tot nu toe – een inleidend verzoek nodig en vervolgens een definitief verzoek. De verzoekprocedure in twee stappen dient verschillende doelen; het gaat om de begrippen drempel en draagvlak. Het vereiste van een inleidend verzoek beoogt onnodige vertraging bij het in werking treden van wetsvoorstellen te voorkomen. Zou een eerste drempel niet gehaald worden, dan is een langere (voorbereidings)tijd voor het halen van een tweede, definitieve (en aanzienlijk hogere) drempel immers niet meer aan de orde. En – wellicht belangrijker nog – het inleidende verzoek werpt een drempel op tegen een lichtvaardige inzet van referenduminstrument. De hoogte van het definitieve verzoek geeft uitdrukking aan de noodzakelijkheid van voldoende draagvlak onder de bevolking voor het te houden referendum. De staatscommissie acht deze beide stappen in de verzoekprocedure ook in de toekomst relevant en nodig. Het is daarbij van belang dat er voor moet worden gezorgd dat het succesvol aanvragen van een referendum weliswaar niet te eenvoudig moet zijn, maar door te hoge drempels niet op voorhand praktisch onhaalbaar zou worden.

### *Inleidend verzoek*

Waar het gaat om de specifieke hoogte van de respectieve verzoeken komt de staatscommissie bij een wenselijk geachte drempel voor het houden van een referendum uit op een inleidend verzoek waarvoor binnen vier weken na publicatie in de *Staatscourant* 5000 handtekeningen moeten worden verzameld, die persoonlijk op het gemeentehuis gezet moeten worden. Deze fysieke gang werpt in de ogen van de staatscommissie een forse drempel op die verzekert dat slechts serieuze referenduminitiatieven verder kunnen worden gebracht, zonder een bindend correctief referendum onmogelijk te maken. Het is een verzwaring van de verzoekprocedure in vergelijking met de inmiddels ingetrokken Wet raadgevend referendum waar de eis was gesteld op 10.000 door middel van lijsten te verzamelen en in te leveren handtekeningen.

De staatscommissie realiseert zich dat er in het verleden hogere drempels (en kortere aanvraagtermijnen) aan de orde zijn geweest. De commissie-De Koning bijvoorbeeld bepleitte het aantal van 20.000 handtekeningen. Eind jaren 90 is in een toen behandeld wetsvoorstel voorgesteld het aantal inleidende verzoeken te stellen op 40.000 handtekeningen, te verzamelen op lijsten die bij postkantoren en gemeentehuizen te verkrijgen zouden zijn en in te leveren bij de minister van Binnenlandse Zaken. Nieuwe marketingtechnieken en communicatiestrategieën, zo was de opvatting, maakten de kans op het overschrijden van een lage drempel immers groter dan voorheen.<sup>96</sup> Vereisten van een dergelijke hoogte worden door de staatscommissie echter als te defensief beoordeeld: een dergelijke hindernis om een referendum te organiseren zou kunnen worden opgevat als een bewuste ontmoediging.

### *Definitief verzoek*

Waar het – met het oog op voldoende draagvlak – gaat om de ondersteuning van het definitieve verzoek wil de staatscommissie aansluiten bij de staatscommissie-Biesheuvel en bij de in de Wet raadgevend referendum gehanteerde hoogte-eis, met dien verstande dat het in die teksten genoemde aantal wordt geactualiseerd. De toename van de bevolking – een belangrijk basiselement in de uitwerking op dit punt van de staatscommissie-Biesheuvel – en

<sup>96</sup> Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake het correctief referendum. *Kamerstukken II* 1996/97, 25 153, nr. 3, p. 6-7.

de forse verruiming van mogelijkheden om ondersteuning te verzamelen – vooral door digitalisering – maakt een verhoging verdedigbaar. De staatscommissie parlementair stelsel komt uit op een aantal van 400.000 handtekeningen. De verzameling van ondersteuning voor dit definitieve verzoek mag digitaal. De indiening van de ondersteuning dient echter ‘op papier’ te geschieden, in ieder geval tot op het moment dat digitale inlevering veilig en controleerbaar is.

Ook hier realiseert de staatscommissie zich dat eerder hogere getalseisen zijn gesteld, bijvoorbeeld 600.000 ondersteunende handtekeningen, te verzamelen via lijsten die zijn gedeponerd op het gemeentehuis.<sup>97</sup> Maar vanuit het oogpunt van benodigd draagvlak komt het de staatscommissie voor dat dergelijke hoogte-eisen niet nodig zijn om te laten blijken dat er voldoende draagvlak is voor het houden van een referendum.

### *Uitkomstdrempel*

Een uitkomstdrempel houdt in dat de uitslag van het referendum niet wordt bepaald door de meerderheid van het op dat moment opgekomen aantal kiezers. Het gaat er bij de uitkomstdrempel om dat de (winnende) meerderheid ook een van tevoren bepaald aantal stemmen moet weten te vergaren, c.q. een bepaald percentage moet weten te bereiken van hen die gerechtigd waren aan de stemming deel te nemen.

De referendumvraag wordt geformuleerd als een vraag ‘voor of tegen’ een bepaald wetsvoorstel. De uitslag van het referendum is geldig als de voorstanders óf de tegenstanders de uitkomstdrempel halen. Alleen in het tweede geval – als een voldoende aantal kiezers zich via het bindend correctief referendum uitspreken tegen het betreffende wetsvoorstel – dan komt het wetsvoorstel te vervallen.

Met een uitkomstdrempel – in plaats van een opkomstdrempel<sup>98</sup> – wordt voorzien in een aantal waarborgen:

<sup>97</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>98</sup> ‘Een opkomstdrempel, zo heeft de praktijk met de Wet raadgevend referendum geleerd, kan tot ongewenst strategisch stemgedrag leiden. Een uitkomstdrempel daarentegen is een geschikt instrument om de legitimiteit van een referendum te borgen in relatie tot de parlementaire besluitvorming over het onderwerp van dat referendum. Immers, de bedoelde parlementaire besluitvorming ontleent haar legitimatie (mede) aan de opkomst bij de verkiezingen waaraan het parlement zijn mandaat ontleent,’ zo motiveert de commissie haar voorkeur voor een uitkomstdrempel in: Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 56.

- Een (goed gekozen) uitkomstdrempel kan voorkomen dat een slechts beperkt deel van de bevolking bepaalt wat er met een wetsvoorstel gaat gebeuren.
- Een uitkomstdrempel brengt niet het risico met zich mee van strategisch stemgedrag: niet gaan stemmen om zo een referendum ongeldig te laten zijn, een ‘*quorum-busting strategy*’.<sup>99</sup> Daarbij, meer in het algemeen: een uitkomstdrempel heeft geen drukkend effect op opkomstcijfers.<sup>100</sup>
- Een uitkomstdrempel kan lichtvaardig gebruik van het referenduminstrument voorkomen (zeker in combinatie met eisen die worden gesteld aan het referendumverzoek).
- Met het hanteren van een uitkomstdrempel kan de relatie ten opzichte van eerdere parlementaire besluitvorming tot uitdrukking worden gebracht. Het uitgangspunt dat afwijzing van een door de parlementaire meerderheid genomen besluit slechts aanvaardbaar is als een substantieel deel van de bevolking zich daartegen in meerderheid in een referendum uitspreekt kan daarmee tot uitdrukking komen.

### *Hoogte van de uitkomstdrempel*

Bij de bepaling van de hoogte van de uitkomstdrempel heeft de staatcommissie gezocht naar het optimale evenwicht tussen twee uitgangspunten.

Het eerste uitgangspunt is dat de invoering van het bindend correctief referendum de bevolking een reële mogelijkheid moet bieden om zich te kunnen uitspreken nadat het parlementaire wetgevingsproces is afgerond. De steun voor een referendum onder de bevolking is groot en het referendum betreft (potentieel) bredere lagen van de bevolking bij politieke besluitvorming. Juist daarom moet het organiseren van een referendum, i.c. een bindend correctief referendum, in de praktijk haalbaar zijn.

Het tweede uitgangspunt is dat het bindend correctief referendum een aanvulling is op de representatieve democratie. Het corrigeren van een par-

99 L. Aguilar-Conraria en P. C. Magelhaes, ‘Referendum-designs, quorum rules and turnout’ in: *Public Choice*, 144 (2010), p. 63-81.

100 *Ibidem*.

mentaire meerderheidsbeslissing is alleen te aanvaarden als een substantieel deel van de bevolking zich in die zin uitspreekt en dat het instrument niet lichtvaardig gebruikt moet worden.

Op basis van een aantal overwegingen komt de staatscommissie uit op een uitkomstdrempel van één derde van de kiesgerechtigde bevolking. Dat houdt in dat een wetsvoorstel bij referendum is verworpen, indien een meerderheid van het aantal opgekomen kiezers tegen het voorstel stemt en deze meerderheid tenminste één derde ( $33 \frac{1}{3}\%$ ) omvat van hen die gerechtigd waren om aan de stemming deel te nemen.

De volgende afwegingen hebben in de gedachtebepaling van de staatscommissie een belangrijke rol gespeeld:

- De uitkomstdrempel wordt gerelateerd aan de omvang van de kiesgerechtigde bevolking. Het electoraat is immers de principiële basis en het funderend principe van de representatieve democratie. En bij het corrigeren van discrepanties tussen een meerderheid in het parlement en een inhoudelijke meerderheid onder de bevolking (de Ostrogorski-paradox) past dat de gehele kiesgerechtigde bevolking de mogelijkheid wordt geboden zich in een bindend correctief referendum uit te spreken over een specifiek wetgevingsonderwerp dat door de beide Kamers is aangenomen.
- De gedachte dat tegenstanders meer gemotiveerd zouden zijn om te gaan stemmen dan voorstanders verdient op zijn minst nuancering. Als er al een verschil is in het opkomstgedrag van voor- of tegenstanders, dan is dat veel kleiner dan vaak verondersteld, zo leert onderzoek in de Nederlandse situatie.<sup>101</sup> En in het geval van het Oekraïne-referendum<sup>102</sup> en het referendum over de Wet op de inlichtingen – en veiligheidsdiensten waren tegenstanders van het verdrag respectievelijk de wet, relatief minder geneigd de gang naar de stembus te maken dan voorstanders.
- Bij de bepaling van de specifieke hoogte van de uitkomstdrempel is een aantal mogelijke ijkpunten aan de orde gekomen:

<sup>101</sup> M. Rosema, e.a., 'Het Oekraïne-referendum in de ogen van kiezers' in: A.W. Heringa (red.), *Het eerste raadgevend referendum*. Den Haag, 2016, p. 108-109. Rosema verwijst daarin ook naar eerder onderzoek op dit punt, met bovengenoemde strekking.

<sup>102</sup> H. van der Kolk, 'De opkomst' in: K. Jacobs (red.), *Het Oekraïne-referendum. Nationaal Referendum Onderzoek 2016*, p. 30.

- Vergelijking met uitkomsthrempels in andere landen laat zien dat in het geval van reguliere wetgeving een percentage van 25 of 30% van het electoraat wordt gehanteerd, en bij constitutionele vraagstukken een uitkomsthrempel van 40%.<sup>103</sup>
- Onderzoek laat zien dat de representativiteit van de uitslag van een referendum niet aantoonbaar toeneemt, wanneer de opkomst hoger uitvalt dan circa 25%.<sup>104</sup> Vanuit dat oogpunt ziet de staatscommissie voor een uitkomsthrempel die heel veel hoger is dan die orde van grootte dan ook geen reden.
- De opkomst bij tweede ordeverkiezingen (gemeenteraden, provinciale staten, Europees Parlement, waterschappen) is stevast lager dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Dat geldt – zeker op nationaal niveau – ook voor referenda.
- Omdat het bindend correctief referendum de uitkomst van parlementaire besluitvorming als het ware kan terugdraaien, kan de norm voor een uitkomsthrempel ook afgeleid worden uit de electorale basis van de beide Kamers. Een middeling tussen de meerderheid (50%+1) van de opgekomen kiezers bij de laatstgehouden Tweede Kamerverkiezingen (2017: 81,9%) en de meerderheid (50%+1) van de opkomst bij de laatstgehouden verkiezingen voor de provinciale staten (2015: 47,8%) suggereert dan een mogelijke uitkomsthrempel van boven de 30%.<sup>105</sup>
- Hoe hoger een uitkomsthrempel wordt gesteld, hoe hoger de opkomst moet zijn om die drempel te kunnen behalen. Bij een (heel) lage opkomst, kan het zo zijn dat de uitkomsthrempel niet, of nagenoeg niet kan worden gehaald. Of het zou zo moeten zijn dat de opgekomen kiezers vrijwel unaniem, of in overgrote meerderheid, eenzelfde keuze maken. Zou er sprake zijn van een redelijk gelijk aantal voor- en tegenstanders dan geldt dat naarmate

<sup>103</sup> L. Aguilar-Conraria en P. C. Magelhaes, 'Referendum-designs, quorum rules and turnout' in: *Public Choice*, 144 (2010), p. 63-81.

<sup>104</sup> A. Leininger en L. Heyne, 'How representative are referendums? Evidence from 20 years of Swiss referendums' in: *Electoral Studies* 48 (2017), p. 84-97.

<sup>105</sup> Het gesprek in de commissie over de precieze hoogte van de uitkomsthrempel is gevoerd naar aanleiding van verschillende voorkeuren. Zo gaf een aantal leden er de voorkeur aan dichterbij de norm te blijven die in ons omringende landen opgeld doet, terwijl een aantal andere leden juist een hogere drempel voorstonden. Het uiteindelijke percentage is de gemeenschappelijke uitkomst geworden van dat gesprek.

de uitkomstdrempel hoger wordt, een hogere opkomst nodig is om een referendum succesvol te laten zijn. Een uitkomstdrempel van een derde deel van de kiesgerechtigde bevolking (33 1/3%, wat staat voor circa 4,3 miljoen kiezers) vereist een naar de mening van de staatscommissie niet onrealistisch hoge opkomst.

- Een uitkomstdrempel van een derde (33 1/3%) van de kiesgerechtigde bevolking kan worden beschouwd als een weliswaar haalbaar maar zeker niet eenvoudig te nemen horde. Het is, op andere manier geformuleerd, een onderscheidende drempel. De ervaring met de drie laatstgehouden referenda in Nederland laat zien dat alleen het EU-referendum in 2005 de uitkomstdrempel zou hebben gehaald. De twee andere – het Oekraïne-referendum en het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten zouden die drempel (met een ‘winnend kamp’ van respectievelijk 2,5 miljoen en 3,3 miljoen kiezers) niet hebben gehaald.
- Gelet op het voorgaande acht de staatscommissie het van belang om de referendumopkomst zoveel mogelijk te bevorderen. Concreet stelt de staatscommissie voor die opkomst te bevorderen door een referendum voor zover dat mogelijk is te combineren met een andere stembusgang.

Een slotoverweging van meer algemene aard is het belang om ervaring op te kunnen doen met het bindend correctief referendum: ‘Het referendum kan geleidelijk ingebed raken in de Nederlandse democratie naarmate het instrument zijn nieuwigheid verliest en burgers meer praktijkervaring opdoen’.<sup>106</sup> Daarbij onderstreept de staatscommissie de beide bovengenoemde uitgangspunten: het lichtvaardig organiseren van een referendum kan nooit de bedoeling zijn, maar het moet wel haalbaar zijn.

## ***Aanbevelingen***

### ***1. Bindend correctief referendum gewenst***

De staatscommissie adviseert het bindend correctief referendum in te voeren. Het bindend correctief referendum is een remedie tegen een gebrekkige inhoudelijke representatie van de bevolking

<sup>106</sup> C. Wagenaar, ‘Het referendum als leerschool’, 1 november 2017, <https://www.stukroodvlees.nl>.

Zie ook: F. Hendriks, e.a., *Democratische zegen of vloek?* p. 163 e.v.



en een correctiemogelijkheid van parlementaire besluitvorming die niet wordt gedragen door de meerderheid van de bevolking. De staatscommissie ziet het bindend correctief referendum in die zin als een aanvulling op de representatieve democratie en als een belangrijke bijdrage aan de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel.

### 2. *Negatieve lijst*

Om de positieve betekenis van het referendum te verzekeren is het noodzakelijk een aantal waarborgen te formuleren. De commissie beveelt in dat verband aan een specifiek aantal wetsvoorstellen uit te zonderen van het bindend correctief wetgevingsreferendum:

- a. voorstellen van wet inzake het koningschap;
- b. voorstellen van wet inzake het Koninklijk Huis;
- c. voorstellen van wet tot verandering van de Grondwet en voorstellen van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel hiertoe in overweging te nemen;
- d. voorstellen van wet inzake de belastingen, bedoeld in artikel 104 van de Grondwet;
- e. voorstellen van wet inzake de begroting, bedoeld in artikel 105, eerste lid en derde lid, van de Grondwet;
- f. voorstellen van wet die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties;
- g. voorstellen van rijkswet, behoudens voorstellen van rijkswet tot goedkeuring van verdragen die binnen het Koninkrijk alleen voor Nederland gelden.

### 3. *Verdragen*

In aanvulling op aanbeveling 2 beveelt de staatscommissie aan te voorzien in nadere uitwerking bij wet indien het referendum in de sfeer ligt van internationale verdragen.

### 4. *Ook onderdelen van wetgeving referendabel*

Vanwege de kern van het bindend correctief referendum – de correctie van politieke besluitvorming in het parlement – is de staatscommissie van mening dat ook onderdelen van wetgeving referendabel moeten kunnen zijn.

### 5. *Inleidend en definitief verzoek*

Om een referendum te kunnen houden is er allereerst een inleidend verzoek nodig en vervolgens een definitief verzoek. De staatscommissie acht deze beide stappen in de verzoekprocedure relevant en nodig.

- a. Waar het gaat om de specifieke hoogte van de respectievelijke verzoeken komt de staatscommissie uit op een inleidend verzoek waarvoor 5000 handtekeningen nodig zijn, te verzamelen in een periode van vier weken na publicatie in de *Staatscourant*, die persoonlijk op het gemeentehuis gezet moeten worden.
- b. Waar het gaat om de ondersteuning van het definitieve verzoek komt de staatscommissie uit op 400.000 ondersteunende handtekeningen. De verzameling van ondersteuning dient te geschieden in zes weken en mag digitaal. De inlevering dient echter op papier te geschieden tot op het moment dat digitale inlevering veilig en controleerbaar is.

### 6. *Uitkomstdrempel*

- a. De staatscommissie beveelt aan een uitkomstdrempel te gebruiken van één derde ( $33 \frac{1}{3}\%$ ) van de kiesgerechtigde bevolking.
- b. De commissie beveelt aan de referendumopkomst te bevorderen door het referendum voor zover dat mogelijk is te combineren met een andere stembusgang.

## 5.3 ANDERE VORMEN VAN BURGERPARTICIPATIE

### **SAMENVATTING**

*Burgerparticipatie voorziet in een legitieme behoefte aan politieke betrokkenheid bij veel burgers. Bovendien kan burgerparticipatie aan het begin van het beleidsproces bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en het vergroten van het draagvlak van beleid en wetgeving (➡5.3.1). Gezien deze doelstellingen gaat het om andere instrumenten dan het correctief referendum (➡5.2).*

*De staatscommissie acht het gewenst dat, meer dan nu het geval is, tijdig duidelijk is wat het onderwerp van een proces van burgerparticipatie is, hoe lang zo'n proces duurt, en wat de uitkomst ervan is. Helder moet ook zijn wat de bandbreedte van een instrument van burgerparticipatie is. Er mogen geen valse verwachtingen over het gebruik van de opbrengst worden gewekt (➡5.3.2).*

## HOOFDSTUK 5

*Een nog onderbenut instrument voor burgerparticipatie is dat van de internetconsultatie. De staatscommissie bepleit een publiekscampagne om de bekendheid van dit instrument te vergroten. Haar voorstel om de internetconsultatie een functie te geven in de constitutionele toetsing ex ante, zal zeker ook bijdragen aan de versterking van de betekenis van dit instrument (➡5.3.3).*

*Ook het nationaal burgerinitiatief kan beter worden gebruikt. De staatscommissie stelt voor de tweejaarsregel (de regel dat een nationaal burgerinitiatief niet mag gaan over een onderwerp dat de afgelopen twee jaar al door de Tweede Kamer is behandeld) te versoepelen. Verder wordt voorgesteld om voor de uitwerking van een uit een burgerinitiatief voortgekomen voorstel vaker burgerfora in te stellen (➡5.3.4).*

*De staatscommissie meent dat van burgerfora te weinig gebruik wordt gemaakt. Door middel van loting samengestelde burgerfora kunnen een nuttige functie vervullen om burgerkracht te benutten bij het uitwerken van beleidsopties. Voor specifieke groepen die in onze representatieve democratie te weinig gehoor vinden (bijvoorbeeld jongeren), kan een speciaal burgerforum worden ingesteld (➡5.3.5).*

### 5.3.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### *Vier soorten instrumenten*

De afgelopen decennia hebben zich in de bestuurlijke praktijk tal van vormen van directe zeggenschap van burgers ontwikkeld, met name op de decentrale niveaus. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen:

1. Het uit de publieke sfeer plaatsen van overheidsactiviteiten door deze over te dragen aan burgers: bijvoorbeeld publiek groen, zwembaden, bibliotheken. Voor dit fenomeen wordt vaak de term 'doe-democratie' gehanteerd. Naar de mening van de staatscommissie is dit een onjuiste aanduiding; het betreft veeleer een specifieke vorm van privatisering.
2. Het al dan niet onder voorwaarden overdragen van publieke besluitvorming aan groepen burgers, bijvoorbeeld over de inrichting van de publieke ruimte in een bepaalde wijk.

3. Tal van vormen van inspraak of andere vormen van advies<sup>107</sup> in de eerdere fases van het beleidsvormingsproces. Daaronder moet ook worden begrepen het agenderen van onderwerpen op de politieke agenda.
4. Correctieve referenda aan het eind van het besluitvormingsproces. Dit onderwerp is behandeld in paragraaf 5.2.

In deze paragraaf gaat het om de derde categorie: niet-bindende, adviserende vormen van directe burgerparticipatie. De desbetreffende instrumenten zien vooral op het begin van het beleidsproces. De focus ligt op de instrumenten die het beste passen in de beleidsvorming op nationaal niveau: de internet-consultatie, het nationale burgerinitiatief en het burgerforum. Het betreft hier al bestaande instrumenten.

In deze paragraaf wordt nagegaan op welke wijze beter gebruik kan worden gemaakt van deze instrumenten; dit in de context van het streven van de staatscommissie om het politieke bestel als geheel toekomstbestendig te maken. Tot slot wordt de vraag beantwoord of en in hoeverre het Ierse model van directe burgerparticipatie aanknopingspunten biedt voor ons land.

### ***De legitimiteit van direct-democratische instrumenten***

In de taakopdracht aan de staatscommissie is gesteld dat ‘de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert.’ Daarbij wordt verwezen naar onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>108</sup>

De staatscommissie onderkent deze ambitie en de legitimiteit ervan. Zij is de vrucht van een decennialange emancipatie van allerlei groepen burgers, maar ook van de burgerij als geheel ten opzichte van de overheid. Het overheidsgezag is niet langer een vanzelfsprekendheid. De staatscommissie is zich er bovendien van bewust dat de inzet van direct-democratische instrumenten kunnen bijdragen aan het inhoudelijk verrijken van de besluitvorming en het vergroten van het draagvlak voor beleid en wetgeving.

Bij het correctief referendum gaat het om het corrigeren van afgeronde formele besluitvorming waar grote groepen burgers ernstige bezwaren tegen hebben. Anders gezegd: het correctieve referendum kan een nuttige ven-

<sup>107</sup> Bijvoorbeeld peilingen, niet-bindende referenda of een vorm van G1000.

<sup>108</sup> Instellingsbesluit staatscommissie parlementair stelsel, koninklijk besluit van 1 februari 2017, *Staatscourant* 2017, nr. 6895.

tielfunctie vervullen, waardoor de legitimiteit van het systeem als geheel beter wordt geborgd.

Andere direct-democratische instrumenten zijn er vooral op gericht de invloed van burgers aan het *begin* van het beleidsproces te vergroten. Het betreft dan de fases van de agendering van nieuw beleid en het voorbereiden daarvan. Het representatieve stelsel schiet soms tekort bij het vervullen van zijn agenderende functie, terwijl ook het integreren van belangen en zienswijzen niet altijd optimaal geschiedt. Door hiervoor bepaalde direct-democratische instrumenten in te zetten gaat het stelsel als geheel beter functioneren: voorkomen wordt dat bepaalde onderwerpen, niet, onvolledig of te laat op de politieke agenda terecht komen, er wordt beter gebruik gemaakt van de denkkraft van participerende burgers, en er kan al vroeg in het beleidsproces draagvlak ontstaan voor bepaalde oplossingen.

### *Zwakke kanten en verbeterpunten*

De bestuurlijke praktijk laat echter ook zien dat met name de op deliberatie gerichte instrumenten aan het begin van het beleidsproces (zoals klassieke inspraaktrajecten en co-productie-projecten) niet alleen de nodige voorkennis en verbale vaardigheden vragen van de deelnemers, maar ook tijd en zelfvertrouwen. Terecht wordt daarom wel gesproken over een hoge participatiedrempel bij het gebruik van dit soort instrumenten. De realiteit is dat niet alle burgers bereid en in staat zijn in gelijke mate en op dezelfde wijze te participeren. Met name verschillen in opleidingsniveau zijn hier bepalend. Niet geheel ten onrechte wordt daarom wel gesproken van de participatie-elite.<sup>109</sup>

Een tweede zwakke kant betreft het gevaar dat door het gebruik van participatie-instrumenten de vertegenwoordigende democratie te veel aan betekenis verliest. Als de compromissen al in de participatieve voorfasen van de beleidsvorming zijn gesloten, is het voor volksvertegenwoordigende organen niet eenvoudig daar nog veel aan toe of af te doen. Bij het starten van dit soort participatietrajecten moeten volksvertegenwoordigers zich er daarom van bewust zijn dat zij heldere kaders dienen te stellen en dat binnen de gestelde kaders het devies behoort te zijn: ruimte geven.

Een derde zwakte bij alle niet-bindende participatie-instrumenten is gelegen in de aanwezigheid van verwachtingen bij de participerende burgers.

<sup>109</sup> A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, p. 52-53.

Dikwijls gaan zij ervan uit dat hun adviezen zullen worden opgevolgd, wat lang niet altijd het geval is. In bepaalde gevallen, met name als bepaalde belangen onvoldoende aan bod zijn gekomen in een proces van burgerparticipatie, is het zelfs gewenst dat van deze adviezen wordt afgeweken.

De staatscommissie laat deze zwakke punten zwaar meewegen in haar beoordeling van participatie-instrumenten. Dat leidt niet tot een categorische afwijzing van het gebruik ervan; wel adviseert zij tot het formuleren van strikte en duidelijke randvoorwaarden voor het gebruik van deze instrumenten.

### **5.3.2 RANDVOORWAARDEN BIJ HET GEBRUIK VAN INSTRUMENTEN VAN BURGERPARTICIPATIE OP NATIONAAL NIVEAU**

Voor de staatscommissie staat de vertegenwoordigende democratie, het representatieve stelsel, centraal. Dat betekent dat instrumenten van burgerparticipatie moeten zijn gericht op het adviseren van de organen van onze vertegenwoordigende democratie (op nationaal niveau: parlement en regering) aan het begin van het beleidsproces.

#### ***Eerste randvoorwaarde: adviserend***

Het moet daarom zonneklaar zijn dat processen van burgerparticipatie met name op nationaal niveau<sup>110</sup> niet besluitvormend, maar slechts adviserend zijn. Zo wordt de kans op verkeerde verwachtingen bij de participerende burgers verkleind. Deze nadruk op het adviserende karakter van deze processen van burgerparticipatie geldt in versterkte mate wanneer de deelnemers aan dergelijke processen, doorgaans als gevolg van de aanwezigheid van de participatiedrempel, niet representatief zijn voor de bevolking als geheel. Vooral bij deliberatieve participatieprocessen is dit nogal eens het geval. Hieruit volgt dat het onderwerp en de inhoudelijke kaders nauwkeurig omschreven behoren te zijn (zie hiervoor de tweede randvoorwaarde). Hetzelfde geldt voor de uitkomst van en het vervolg op een participatietraject (zie hiervoor de derde randvoorwaarde).

<sup>110</sup> Op de decentrale niveaus kan dit anders liggen. Daar bestaan goede voorbeelden van verdergaande vormen van burgerparticipatie.

### ***Tweede randvoorwaarde: nauwkeurige omschrijving onderwerp en betere communicatie daarover***

Een tweede randvoorwaarde betreft het onderwerp waarop de inzet van een instrument van burgerparticipatie betrekking heeft. Dat onderwerp dient nauwkeurig te zijn omschreven. Diezelfde nauwkeurigheid dient ook te worden betracht bij het aangeven van de bandbreedte van de burgerparticipatie. Tot hoever mag deze zich uitstrekken? Kortom, wat zijn de relevante inhoudelijke kaders? Burgers behoren over dit alles tijdig en helder te worden geïnformeerd. De praktijk leert dat de overheidscommunicatie over een en ander voor verbetering vatbaar is.

### ***Derde randvoorwaarde: duidelijkheid over de uitkomst en het verdere traject***

Een derde randvoorwaarde ziet op de uitkomst van de burgerparticipatie. Na afloop van een proces van burgerparticipatie moet duidelijk kenbaar worden gemaakt wat de uitkomst ervan is, wat ermee gaat gebeuren en wanneer dat het geval zal zijn.

### ***Duidelijke en helder afgebakende processen***

Deze drie randvoorwaarden moeten leiden tot duidelijk ingerichte en helder afgebakende processen van burgerparticipatie. Die duidelijkheid kan, zo meent de staatscommissie, een belangrijke bijdrage leveren aan het vergroten van de acceptatie van de uitkomsten van publieke besluitvormingsprocessen bij burgers.

## 5.3.3 DE INTERNETCONSULTATIE

### ***Schets en betekenis van het instrument***

De internetconsultatie is een betrekkelijk nieuw instrument. In 2011 werd, na evaluatie van een eerder experiment, besloten dit instrument een permanent karakter te geven. Voortaan zou in principe *alle* voorgenomen wet- en regelgeving voorwerp van internetconsultatie moeten zijn.<sup>111</sup>

<sup>111</sup> ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, p. 28-29.



In de ogen van de staatscommissie is de internetconsultatie een geschikt instrument voor belangengroepen en individuele burgers om hun inbreng te geven in het proces van wet- regelgeving. Daarbij gaat het niet alleen om het naar voren brengen van hun belangen, maar juist ook om het kenbaar maken van hun idealen en ideeën.

Deze kwaliteiten van het instrument van de internetconsultatie zijn voor de staatscommissie reden om het te gebruiken om aan het begin van het wetgevingsproces de samenleving de gelegenheid te geven opmerkingen van constitutionele aard te maken bij voorgenomen wetgeving. De Raad van State kan daar vervolgens in zijn advisering op ingaan. Zie hiervoor ook, maar dan vanuit het perspectief van de constitutionele toetsing, 6.1.9.<sup>112</sup>

### *Verbetersuggesties*

In 2016 werd het instrument internetconsultatie nogmaals geëvalueerd, dit keer toegespitst op de mate van doelrealisatie.<sup>113</sup> Uit deze evaluatie bleek in de eerste plaats dat het aantal internetconsultaties weliswaar is toegenomen, maar de deelname per consultatie niet. Op meer dan de helft van de internetconsultaties komen niet meer dan vijf reacties. Te vaak is onvoldoende zichtbaar wat er met de reacties is gedaan; slechts 16% van de respondenten vindt daarover informatie op de website, het instrument is slechts bij een kleine groep burgers bekend, de deelnemers zijn vooral hoger opgeleid en 55 jaar en ouder, en relatief velen zijn van het mannelijke geslacht. Jongeren worden nauwelijks bereikt.<sup>114</sup>

In een recent advies oordeelde de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) per saldo toch welwillend over het instrument internetconsultatie. Het potentieel van dit instrument als eigentijdse vorm van burgerparticipatie is namelijk onderbenut. De ROB pleit ervoor om door middel van publiekscampagnes het instrument breder onder de aandacht te brengen, vooral bij belanghebbenden van de desbetreffende wet- of regelgeving. Hierbij zouden

<sup>112</sup> Zie hiervoor ook: staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 86.

<sup>113</sup> Het onderzoek werd in opdracht van het WODC uitgevoerd door de Universiteit van Leiden (PLATO) in samenwerking met Ockham IPS te Utrecht. S.D. Broek, e.a. (PLATO en Ockham/IPS), *Doelrealisatie Internetconsultatie*. Den Haag, 2016.

<sup>114</sup> S.D. Broek, e.a., *Doelrealisatie Internetconsultatie*, p. 53-57. Voor een samenvatting zie: ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, p. 30-31.

ook sociale media meer en beter moeten worden ingezet. Voorts zou de website interactiever moeten worden. Aldus wordt het mogelijk om een publieke dialoog tussen respondenten en het betrokken ministerie te voeren en kan de deliberatieve kwaliteit van het instrument internetconsultatie worden verhoogd.<sup>115</sup>

Zowel de analyse als de verbeteringsvoorstellen van de ROB worden door de staatscommissie onderschreven. De suggesties van de ROB om de internetconsultatie te verbeteren, neemt zij daarom over. Haar eerdergenoemde eigen voorstel om de internetconsultatie een functie te geven in de constitutionele toetsing *ex ante*, zal ook bijdragen aan de versterking van de betekenis van dit instrument.

### 5.3.4 HET NATIONALE BURGERINITIATIEF

#### *Positief oordeel en mogelijkheden voor verbetering*

De staatscommissie oordeelde in de Tussenstand overwegend positief over het nationale burgerinitiatief.<sup>116</sup> Gesteld werd dat het nationale burgerinitiatief in potentie een geschikt middel [is] om de burgerparticipatie aan het begin van het beleidsproces vorm te geven.<sup>117</sup> In dat verband werden genoemd: de betrekkelijk lage participatiedrempel, de mogelijkheid voor burgers om zaken te agenderen die de traditionele politiek laat liggen, en het feit dat het primaat van representatieve stelsel intact wordt gelaten.<sup>118</sup>

In de Tussenstand wordt echter ook gewag gemaakt van kritiek op het reeel bestaande nationale burgerinitiatief: de door de Tweede Kamer gestelde regels ter zake zouden nogal restrictief uitpakken. Daarbij wordt met name bedoeld op de zogenaamde tweejaarsregel, dat wil zeggen het voorschrift dat

<sup>115</sup> *Ibidem*, p. 32.

<sup>116</sup> Er is weinig bekend over het bestaan van dit instrument in andere landen. In Luxemburg bestaat naast de gewone petitie de publieke petitie, een instrument dat sterk op het Nederlandse burgerinitiatief lijkt. Om een dergelijke petitie aanhangig te maken bij de Luxemburgse Kamer van Afgevaardigden zijn 4.500 handtekeningen nodig van Luxemburgers van 15 jaar of ouder. Deze handtekeningen kunnen ook digitaal worden gezet. Sinds 2014 zijn 159 publieke petitieaanhangig gemaakt. <https://luxtimes.lu/archives/11404-parliament-reforms-petition-law> en <https://chamber.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Petitions/RoleDesPetitions>.

<sup>117</sup> ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, p. 51.

<sup>118</sup> *Ibidem*.

onderwerpen die de afgelopen twee jaar in de Tweede Kamer zijn behandeld niet voorwerp van een burgerinitiatief mogen zijn.<sup>119</sup> Er is geen noemenswaardige kritiek op het minimum aantal ondersteuningsverklaringen van 40.000 voor het indienen van een burgerinitiatief.

Analyse en conclusies van de ROB in zijn recente advies over directe burgerparticipatie wijzen in dezelfde richting. Vermeldenswaard is dat er maar weinig burgerinitiatieven daadwerkelijk worden ingediend (gemiddeld twee per jaar) en burgerinitiatieven doorgaans niet tot brede maatschappelijke deliberatie leiden en ook nauwelijks tot serieus politiek debat, laat staan tot nieuw beleid of wetgeving. Waarschijnlijk is vooral een nogal afhoudende opstelling van de Tweede Kamer hieraan debet.

De ROB lijkt te verwachten dat de Tweede Kamer in een volgende evaluatie van het nationale burgerinitiatief aandacht zal besteden aan de tweejaarsregel.<sup>120</sup> Dat zou denkkelijk tot meer succesvolle burgerinitiatieven kunnen leiden. De staatscommissie gaat hier een stap verder: zij adviseert de Tweede Kamer om die reden deze tweejaarsregel te versoepelen. De termijn kan worden verkort van twee naar één jaar. Bovendien is een minder strikte interpretatie gewenst van wat behandeling van een onderwerp door de Tweede Kamer inhoudt.

### *Inherente beperkingen*

Het positieve oordeel van de staatscommissie over het nationale burgerinitiatief neemt niet weg dat de indruk gerechtvaardigd is dat er meer uit zou kunnen worden gehaald, ook als de tweejaarsregel zou worden versoepeld. Het instrument kent namelijk enkele inherente beperkingen.

Er zou meer en beter gebruik van het nationale burgerinitiatief kunnen worden gemaakt als dit instrument zou worden gecombineerd met andere instrumenten, waardoor er een grotere kans ontstaat dat een burgerinitiatief leidt tot brede maatschappelijke deliberatie, serieus politiek debat en uiteindelijk tot nieuw beleid of wetgeving. De staatscommissie denkt daarbij met name aan het burgerforum.

<sup>119</sup> *Ibidem.*

<sup>120</sup> *Ibidem.*

## 5.3.5 HET BURGERFORUM

*Ervaringen*

De afgelopen vijftien jaar heeft zich in de bestuurlijke praktijk in Nederland, met name op het lokale niveau, en in andere landen tal van burgerforum-achtige participatie-instrumenten ontwikkeld.<sup>121</sup> Het betreft panels van burgers (vaak door middel van loting samengesteld) die voor kortere of langere tijd bijeenkomen om bepaalde onderwerpen met elkaar te bespreken, al dan niet ondersteund door experts. Dat kan vervolgens leiden tot concrete voorstellen. In 2006 adviseerde de Nationale Conventie al om te gaan experimenteren met dit instrument.<sup>122</sup> Dat laatste is op nationaal niveau in zeer beperkte mate gebeurd.

In 2006 bracht het door het tweede kabinet-Balkenende ingestelde Burgerforum Kiesstelsel advies uit over een nieuw kiesstelsel. Een volgend kabinet, het vierde kabinet-Balkenende, besloot in 2008 op grond van een inhoudelijk nogal summiere onderbouwing het advies naast zich neer te leggen.<sup>123</sup> Een recenter voorbeeld van een op beleidsvorming gericht burgerforum betreft het burgerforum 'Keuzes in de zorg'. Dit burgerforum had zichzelf weliswaar tot taak gesteld de minister en het Zorginstituut te adviseren, maar kwam voort uit een particulier initiatief: de initiatiefnemer was de Radboud Universiteit.<sup>124</sup>

121 A. Michels en H. Binnema, *De G1000en in Amersfoort, Uden en Kruiskamp en de realisatie van democratische waarden (working paper)*. Utrecht/Amsterdam, 2015.

122 Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, p. 7 en 18.

123 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 18 april 2008. *Kamerstukken II* 2008/09, 30 184, nr. 20. Ook in andere landen zijn er enkele voorbeelden van burgerfora over constitutionele onderwerpen die jammerlijk mislukt zijn. Daarbij moet worden gedacht aan de mislukte poging om de IJslandse Grondwet te wijzigen. In 2011 werd, niet zonder moeilijkheden, een uit 'gewone' burgers bestaande constitutionele vergadering ingesteld. Deze vergadering presenteerde een jaar later haar voorstellen, die vervolgens werden goedgekeurd door de IJslandse bevolking in een niet-bindend referendum. Een nieuwe gekozen parlement verwierp echter in 2013 de herzieningsvoorstellen ([https://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic\\_constitutional\\_reform%2C\\_2010%E2%80%9313](https://en.wikipedia.org/wiki/Icelandic_constitutional_reform%2C_2010%E2%80%9313)). Zie hiervoor ook: J. Olafson, 'The Constituent Assembly: A study in failure' in: V. Ingimundarson, e.a. (red.), *Iceland's Financial Crisis*. Londen, 2016, p. 252-272. In de Canadese deelstaat British Columbia strandde een door een *Citizen's Assembly on Electoral Reform* voorbereid voorstel om een enkelvoudige districtenstelsel te vervangen door een ordinaal kiesstelsel (*single transferable vote*) al in de fase van het referendum ([https://en.wikipedia.org/wiki/British\\_Columbia\\_electoral\\_reform\\_referendum,-2005](https://en.wikipedia.org/wiki/British_Columbia_electoral_reform_referendum,-2005)).

124 [www.radboudumc.nl/projecten/burgerforum/waarom](http://www.radboudumc.nl/projecten/burgerforum/waarom).



*Het Burgerforum Kiesstelsel bijeen. Het vierde kabinet-Balkenende besloot in 2008 het advies van dit burgerforum naast zich neer te leggen.*

In 2017 werd op initiatief van het toenmalige vvd-kamerlid Duisenberg een burgerforum met een ander doel ingesteld: de V-100, een forum van 100 burgers, dat enkele dagen voorafgaand aan het jaarlijkse verantwoordingsdebat in de Tweede kamer aan de hand van vooraf geselecteerde thema's vragen bedenkt over de departementale jaarverslagen. Er zijn inmiddels twee V-100-bijeenkomsten geweest. Het oordeel is gematigd positief. De representativiteit van de deelnemers is echter ook hier een aandachtspunt.<sup>125</sup> Ook moet worden bedacht dat het doel van de V-100 beperkt is en zich niet richt op de eigenlijke beleidsvorming.

### ***Tekortkomingen en oplossingen daarvoor***

Er zijn methoden ontwikkeld om te voorzien in tekortkomingen op het vlak van de representativiteit van burgerfora. Zo is het voorstelbaar dat aanvul-

<sup>125</sup> ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, p. 37-38.

lende focusgroepen worden georganiseerd.<sup>126</sup> Minder ingewikkeld is het om burgerfora alleen te laten adviseren, wat overigens doorgaans ook de bedoeling is. Ook is het gewenst dat burgerfora de discussie aangaan met burgers en maatschappelijke organisaties.

De staatscommissie is vanwege deze tekortschietende representativiteit tegen het verlenen van finale besluitvormende bevoegdheden aan door middel van loting samengestelde organen.<sup>127</sup>

Al met al kan, in aansluiting op de bevindingen van de ROB, worden geconcludeerd dat burgerfora, met name vanwege vaak optredende tekortkomingen qua representatie een zekere, maar wel bescheiden aanvullende functie kunnen vervullen in de eerste fases van het beleidsproces.<sup>128</sup> De betekenis van het burgerfora kan worden vergroot door deze te combineren met andere participatie-instrumenten. De staatscommissie denkt daarbij met name aan het nationale burgerinitiatief in die zin dat op een nationaal burgerinitiatief een burgerforum kan volgen.

### *Op specifieke groepen gerichte burgerfora*

Een specifieke variant van het burgerforum is het burgerforum dat bewust niet-representatief voor de bevolking als geheel is. Het betreft hier de figuur van het burgerforum voor specifieke bevolkingsgroepen. Daarbij moet vooral worden gedacht aan groepen die zwak zijn georganiseerd en daarom in de Nederlandse polderdemocratie veel minder aan bod komen, zoals jongeren.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> Vgl. de spelregels van de zgn. *Social Impact Assessment* (SIA), een deliberatieve participatieprocedure die in veertig landen verplicht is bij grote, veelal infrastructurele projecten. Ondervertegenwoordiging van betrokkenen op het vlak van gender, inkomen, opleiding en etnische achtergrond dient door middel van gerichte focusgroepen te worden gerepareerd. Mail van E. de Groot aan de staatscommissie van 10 juli 2018. Zie hiervoor ook: E. de Groot, 'Reguleer de burgerparticipatie' in: *Binnenlands Bestuur*, 2017 (nr. 10).

<sup>127</sup> Zie voor deze problematiek ook uitvoerig de pennenvrucht van de 'studentenstaatscommissie', voortkomend uit de Utrechtse juridische Studievereniging Politeia die aan de staatscommissie werd toegezonden. L.S.R. Frietman, e.a., 'Over het inpassen van een G1000 op centraal niveau' (nog niet gepubliceerd artikel).

<sup>128</sup> ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, p. 39 en 43.

<sup>129</sup> Vgl. de suggestie van B. Baarsma om een afzonderlijk jongerenparlement in te stellen. B. Baarsma 'Betrek de jeugd bij democratie met stemrecht en een jongerenparlement' in: *Het Financieel Dagblad*, 26 juni 2018.



Het is goed voorstelbaar en ook wenselijk dat een besluitvormend orgaan kennis wil nemen van de zienswijze en belangen van deze specifieke groepen om deze beter mee te kunnen wegen en zo het draagvlak en daarmee de legitimiteit voor zijn beleid te vergroten. Aldus kan worden bijgedragen aan het compenseren van tekortkomingen in het representatieve stelsel als het gaat om het behartigen van belangen en het verwezenlijken van idealen van bepaalde groepen burgers.

Ook bij dit type burgerfora bestaat het risico dat vooral hoger opgeleiden na inloting daadwerkelijk verschijnen. De aanwezigheid van voldoende representativiteit *binnen* dergelijke specifieke groepen bij het samenstellen van dit type burgerfora is daarom een nadrukkelijk aandachtspunt. Hierin kan worden voorzien door meer lager opgeleiden te laten meeloten.

### 5.3.6 HET IERSE REFERENDUM NADER BEKEKEN

In de Tussenstand is door de staatscommissie in het vooruitzicht gesteld dat de figuur van het Ierse referendum nader zou worden onderzocht. Dat is gebeurd en heeft geleid tot de volgende uitkomst.

De staatscommissie heeft gemerkt dat het recente Ierse referendum over het liberaliseren van de abortuswetgeving veel aandacht heeft getrokken. Dat heeft zeker met het onderwerp te maken en de Ierse politiek-maatschappelijke context ervan. Hierbij past dan de kanttekening dat deze specifiek Ierse context nogal afwijkt van de Nederlandse.

Voorts moet worden bedacht dat de constitutionele inbedding en de verdere vormgeving van het Ierse referendum niet goed, althans niet één op één kunnen worden ingepast in de Nederlandse staatsinrichting.

Niettemin acht de staatscommissie het waardevol enkele elementen van het Ierse model te combineren met al bestaande Nederlandse instrumenten. Daarin zou de Tweede Kamer de rol van procesregisseur spelen. De Tweede Kamer zou kunnen besluiten om een door middel van een nationaal burgerinitiatief geagendeerd onderwerp voor te leggen aan een burgerforum. Dat burgerforum zou vervolgens, in een dialoog met de samenleving, beleidsopties inzake dat onderwerp kunnen ontwikkelen.

Geredeneerd vanuit het Ierse model zou de derde stap een kiezersuitspraak moeten zijn.<sup>130</sup> Deze stap wenst de staatscommissie echter niet te zetten. Het

<sup>130</sup> Het Ierse referendum lijkt op het door J. Veneman voorgestelde instrument 'Kiezerskeus'. Zie hiervoor: [www.nrc.nl/nieuws/2016/10/21/geef-kiezers-echt-wat-%20te-kiezen-4909637-a1527826](http://www.nrc.nl/nieuws/2016/10/21/geef-kiezers-echt-wat-%20te-kiezen-4909637-a1527826).



feit dat het hier een raadplegend referendum betreft, stuit bij haar namelijk op overwegende bezwaren. Om deze reden wijst de staatscommissie de derde trap van het Ierse model, die van het referendum, af.

De staatscommissie is geen voorstander van raadplegende referenda. De figuur van de kiezersuitspraak volgend op een burgerinitiatief en een burgerforum is, althans in formele zin, ook een raadplegend referendum. Indien in een ongetwijfeld wat verder gelegen toekomst ooit zou worden overwogen nog eens een raadplegend referendum te houden, blijven de bezwaren daartegen uiteraard onverkort van kracht. Maar als dan, ondanks die bezwaren, toch zou worden gepersisteerd, zou de door de staatscommissie bedachte (maar vervolgens door haar afgewezen) variant – de volledige drieslag burgerinitiatief/burgerforum/niet-bindende kiezersuitspraak – de voorkeur verdienen boven een ‘kaal’ raadplegend referendum.

### AANBEVELINGEN

#### 1. *Randvoorwaarden bij het gebruik van deliberatieve participatie-instrumenten*

Deliberatieve participatie-instrumenten kunnen toegevoegde waarde hebben voor de beleidsvorming. De staatscommissie adviseert wel dat drie randvoorwaarden nadrukkelijker in acht worden genomen:

- a. van tevoren moet voor alle burgers duidelijk (en kenbaar) zijn wat het onderwerp van het desbetreffende participatieproces is en wat de inhoudelijke kaders (de bandbreedte) van het participatietraject zijn;
- b. voorafgaand aan het participatietraject dient duidelijk kenbaar te worden gemaakt wat er met de uitkomst gaat gebeuren;
- c. deze vormen van participatie zijn adviserend van aard. Bedacht moet worden dat, onder meer vanwege de participatiedrempel, de groep participerende burgers niet altijd voldoende representatief is. De eindverantwoordelijkheid dient direct of indirect te berusten bij volksvertegenwoordigende organen. Ook hierover dient aan het begin van het proces duidelijkheid te worden verschaft. Omgekeerd dienen volksvertegenwoordigende organen te beseffen dat uit participatietrajecten voorvloeiende adviezen, althans binnen de gestelde inhoudelijke kaders, zwaarwegend behoren te zijn.

2. *Internetconsultatie*

De staatscommissie adviseert tot een beter en creatiever gebruik van dit instrument. Het instrument als zodanig is nog weinig bekend. Bovendien is voor veel burgers onvoldoende kenbaar wanneer een conceptwetsvoorstel voorwerp van internetconsultatie wordt (zie aanbeveling 1).

3. *Nationaal burgerinitiatief beter gebruiken*

Het nationaal burgerinitiatief is een onderbenut participatie-instrument. De afhoudende opstelling van de Tweede Kamer is hieraan mede debet. De staatscommissie adviseert de Kamer daarom nog eens naar de tweejaarsregel en de huidige veelal nogal restrictieve interpretatie daarvan te kijken. Verkorting van de termijn van twee jaar naar één jaar acht zij zeker mogelijk.

4. *Het burgerforum*

De staatscommissie staat positief ten opzichte van door middel van loting samengestelde burgerfora die *adviseren* over bepaalde beleidsonderwerpen. Een evenwichtige samenstelling is daarbij een nadrukkelijk aandachtspunt. De staatscommissie adviseert de Tweede Kamer om de mogelijkheid van instelling van een burgerforum als vervolg op een burgerinitiatief serieus te overwegen en hierover in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer een voorziening op te nemen. Die voorziening zou ook betrekking kunnen hebben op een 'los' burgerforum (dus zonder voorafgaand burgerinitiatief).

5. *Burgerfora voor specifieke groepen*

De staatscommissie acht het een goede optie dat voor groepen burgers die in onze polderdemocratie onvoldoende gehoor vinden voor hun belangen en idealen, specifieke burgerfora (bestaande uit personen uit die groepen) worden ingesteld. Dat geldt bijvoorbeeld voor jongeren. Het initiatief hiervoor zou van de Tweede Kamer moeten uitgaan. De staatscommissie adviseert ook hiervoor een voorziening in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer op te nemen.

6. *Waardevolle elementen uit het Ierse model*

De staatscommissie adviseert bepaalde elementen uit het model van het Ierse referendum over te nemen. Daarbij denkt zij met

name aan het combineren van het nationale burgerinitiatief met het burgerforum. De derde stap, die van een kiezersuitspraak, vindt de staatscommissie niet consistent met de door haar gekozen benadering van het raadgevend correctief bindend referendum. Indien echter ooit toch zou worden overwogen een raadgevend referendum uit te schrijven, zou vormgeving naar het Ierse model de voorkeur verdienen.

### 7. *Bekendheid participatie-instrumenten vergroten*

De staatscommissie adviseert de beschikbare participatie-instrumenten op nationaal niveau beter onder de aandacht van de burgers te brengen. Er moet één participatie-website en één breed beschikbare folder komen.

## 5.4 DE KABINETSFORMATIE

### **SAMENVATTING**

*De directe invloed van de Nederlandse kiezer op de kabinetsformatie is nihil (➡5.4.1). Wijziging van het kiesstelsel kan dit probleem niet oplossen. De staatscommissie kiest daarom voor de invoering van de gekozen formateur, nadrukkelijk binnen de grenzen van het parlementair stelsel (➡5.4.2 en 5.4.4).*

*De staatscommissie adviseert de formateur te kiezen door middel van een ordinaal kiesstelsel in één ronde. Dat is een stelsel waarbij de kiezers hun stem op een of meer kandidaten in de volgorde van hun voorkeur kunnen uitbrengen. De formateursverkiezingen vinden plaats op dezelfde dag als de Kamerverkiezingen (➡5.4.2).*

*De staatscommissie is daarnaast voorstander van enkele hervormingen in de politiek-bestuurlijke cultuur die de slaagkans van de gekozen formateur vergroten (➡5.4.6). Deze maatregelen zijn ook los van de gekozen formateur waardevol. Het gaat hierbij om het bevorderen van politieke blokvorming al voor de verkiezingen, onder meer door stembusakkoorden (de staatscommissie bepleit in dat verband herinvoering van de lijstencombinatie), een meer positieve opstelling ten opzichte van het minderheidskabinet, een kort en globaal regeerakkoord (aan te vullen tot een regeerprogramma en geflankeerd door*

*lange-termijnakkoorden), en het niet langer als vanzelfsprekend ontbinden van de Tweede Kamer na een niet-lijmbare kabinetscrisis.*

*Een tweede probleem rond de kabinetsformatie is het gebrek aan openheid. De staatscommissie bepleit een betere structurering (fasering) van het formatieproces, waardoor de kwaliteit van de tussenrapportages van de formateur aan de Kamer kan worden verbeterd, en betere regels voor de vorming en de openbaarmaking van het formatiedossier. Wat dat laatste betreft is het zaak dat er onderscheid wordt gemaakt tussen de wijze waarop de Tweede Kamer wordt geïnformeerd (de actieve inlichtingenplicht ex art. 68 Grondwet is hier leidend) enerzijds en de passieve openbaarheid jegens burgers en media op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Archiefwet anderzijds (►5.4.7).*

#### 5.4.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

##### ***Probleem 1: het ontbreken van directe kiezersinvloed***

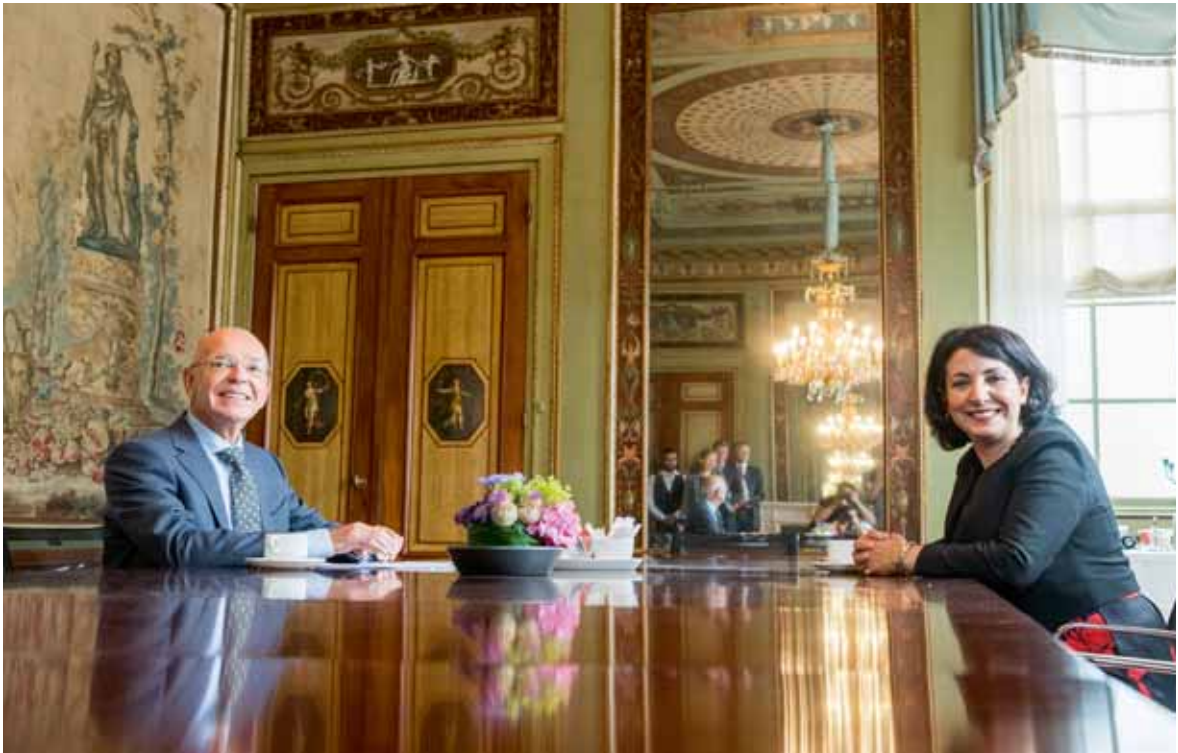
Eerder heeft de staatscommissie twee grote problemen rond de kabinetsformatie gesignaleerd. In de eerste plaats is er het ontbreken van directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie. Niet ten onrechte is de kabinetsformatie wel aangeduid als de *black box* van het Nederlandse staatsrecht. Als gevolg van ons strikt evenredige kiesstelsel bestaat er nauwelijks een rechtstreeks verband tussen de verkiezingsuitslag en de uitkomst van de kabinetsformatie.<sup>131</sup>

Een aanzienlijk deel van de kiezers wenst evenwel meer invloed op de kabinetsformatie.<sup>132</sup> In haar zoektocht naar oplossingen plaatst de staatscommissie dit probleem in de sleutel van de eerder gesignaleerde tekortkomingen in ons representatieve stelsel in het algemeen. Na afweging tegen alternatieve oplossingen<sup>133</sup> kiest zij vervolgens voor de oplossing van de gekozen formateur *binnen het parlementaire stelsel*.

<sup>131</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 17-18, 34-35, 56 en 62.

<sup>132</sup> Volgens het laatste Nationaal Kiezersonderzoek is ruim 40% van de Nederlandse bevolking voorstander van een radicale oplossing van dit probleem: directe verkiezing van de minister-president. K. Jacobs, 'Referenda en andere institutionele hervormingen' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 93. Zie hiervoor ook: P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*, p. 31-32.

<sup>133</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 57.



*Informateur Gerrit Zalm krijgt opdracht van Tweede Kamervoorzitter Khadija Arib om de mogelijkheid te onderzoeken een kabinet te vormen van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, juni 2017*

### ***Probleem 2: het gebrek aan openheid***

Een tweede majeur probleem bij de kabinetsformatie betreft het gebrek aan openheid tijdens de formatie. De Nederlandse kabinetsformatie is een in hoge mate ondoorzichtig proces. Zowel over de voortgang van het proces als over hetgeen er wordt besproken, wordt de buitenwereld, daaronder begrepen de Tweede Kamer, maar mondjesmaat geïnformeerd. Hoewel de staatscommissie onderkent dat een zekere mate van vertrouwelijkheid onontbeerlijk is voor het succes van een kabinetsformatie, is zij ook van mening dat het belang van voldoende transparantie de laatste jaren te weinig aandacht heeft gekregen. De juiste balans is uit het oog verloren.

Daarbij past wel de kanttekening dat openheid geen doel op zich is. Het gaat erom dat achterliggende waarden als de kwaliteit van het inhoudelijk debat, adequate parlementaire controle en verantwoording mogelijk moeten zijn. Bij een tekort aan openheid is dat onvoldoende het geval.

Deze tekortschietende openheid raakt niet alleen de burgers maar ook het parlement. De Tweede Kamer moet immers inzicht hebben in de informatie die ten grondslag heeft gelegen in de afwegingen die hebben geleid tot de

in het regeerakkoord opgenomen beleidsvoornemens. Indien dat niet of in onvoldoende mate het geval is, wordt de inlichtingenplicht jegens de Kamer niet goed vervuld en daarmee artikel 68 Grondwet geschonden.

Deze schending is des te ernstiger in het licht van de parlementarisering van het formatieproces die geleidelijk haar beslag heeft gekregen.<sup>134</sup> Deze parlementarisering veronderstelt een reële betrokkenheid van de Tweede Kamer met de voor het politieke bedrijf zo cruciale kabinetsformatie; een betrokkenheid die niet waar kan worden gemaakt als de Kamer niet over essentiële informatie beschikt.

Daarmee is niet alles gezegd. Door het adequaat informeren van de Tweede Kamer worden in beginsel ook de burgers van Nederland op de hoogte gesteld van de stand en gang van zaken betreffende de kabinetsformatie. Zeker wanneer diezelfde burgers de formateur direct hebben gekozen, is deze informatievoorziening een aangelegenheid van constitutionele orde.

Indien het formatiedossier niet op orde is, mist de Tweede Kamer informatie, wellicht zelfs cruciale informatie voor het goed kunnen doorgronden van gemaakte keuzes voor het regeerakkoord. Dat geldt evenzeer voor burgers, media en wetenschappers die, zo nodig met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of – na deponering van het formatiedossier in het Nationaal Archief – op de Archiefwet, meer willen weten over het hoe en waarom van de kabinetsformatie.

#### **5.4.2 KEUZE VOOR DE GEKOZEN FORMATEUR BINNEN HET PARLEMENTAIRE STELSEL**

Voor de staatscommissie is de figuur van de gekozen formateur de beste manier om de invloed van de burgers op de kabinetsformatie wezenlijk te vergroten. De staatscommissie kiest voor een gekozen formateur die nadrukkelijk binnen het parlementaire stelsel opereert. In 5.4.3 wordt nader ingegaan op enkele alternatieve opties die door de staatscommissie zijn gewogen en te licht bevonden.

In de benadering van de staatscommissie krijgt de kiezer twee stemmen: één stem voor (onder meer) de controle op de macht, i.c. voor de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer, en één stem voor het proces van politieke machtsvorming ofwel de kabinetsformatie, i.c. voor de verkiezing van de formateur. De formateursverkiezingen vinden plaats op dezelfde dag als de Kamerverkiezingen.

<sup>134</sup> C.C. van Baalen, 'De parlementarisering van de kabinetsformatie' in: B.J. van Ettekoven, e.a. (red.), *Rechtsorde en bestuur. Liber Amicorum aangeboden aan Piet Hein Donner*. Den Haag, 2018, p. 47-61.



Het gegeven dat de gekozen formateur binnen het parlementaire stelsel functioneert, brengt met zich mee dat de kans bestaat dat hij er binnen ten hoogste drie maanden<sup>135</sup> niet in slaagt een kabinet te vormen dat kan rekenen op voldoende parlementaire steun. Let wel: dat laatste kan ook een minderheidskabinet zijn (waarover straks meer). Indien de gekozen formateur daarin binnen deze termijn niet zou slagen, wordt teruggevallen op de huidige formatieprocedure. Daarin wordt de formateur benoemd (zowel formeel als materieel) door de Tweede Kamer. Uiteraard kan de Tweede Kamer er ook voor kiezen het mandaat van de gekozen formateur te verlengen.

In 5.4.4 wordt de figuur van de gekozen formateur verder toegelicht.

### 5.4.3 ALTERNATIEVE OPTIES GEWOGEN EN TE LICHT BEVONDEN

#### *Eerder al afgevalen opties*

In de Tussenstand worden enkele opties die de burgers van Nederland meer direct invloed op de kabinetsformatie geven, tegen elkaar afgewogen.

Die afweging leidde ertoe dat meerderheidsstelsels, zoals het Britse en het Franse, werden afgewezen als oplossing voor dit probleem. De nadelen, met name een veel gebrekkigere representatie, wegen niet op tegen het voordeel van het vergroten van de invloed van kiezers op de kabinetsformatie.<sup>136</sup>

Ook gemengde kiesstelsels als het Duitse en het Zweedse vallen af. Deze kiesstelsels leiden namelijk niet tot een dusdanige blokvorming dat kiezers daardoor meer invloed zouden hebben op de kabinetsformatie. Zelfs in combinatie met een matige kiesdrempel is dat niet het geval. In Duitsland (kiesdrempel 5%) telt het parlement zes fracties<sup>137</sup> en verliep de laatste kabinetsformatie buitengewoon moeizaam. De Zweedse *Riksdag* (kiesdrempel 4%) kent niet minder dan acht fracties.<sup>138</sup> In Zweden is de vorming van meerderheidskabinetten niet eenvoudig en wordt vaak gekozen voor

<sup>135</sup> De gekozen formateur kan zijn opdracht ook eerder teruggeven. In dat geval benoemt de Tweede Kamer een nieuwe formateur.

<sup>136</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 57-58.

<sup>137</sup> De fracties van de CDU/CSU, de SPD, de AfD, de FDP, de *Linke* en de *Grünen*. Tot de jaren 80 van de vorige eeuw telde de *Bundestag* slechts drie fracties (die van CDU/CSU, SPD en FDP).

<sup>138</sup> De fracties van de sociaaldemocraten, de conservatieven, de Zweden-Democraten, de Linkse Partij, de Centruumpartij, de liberalen, de christendemocraten en de groenen. Tot de jaren 80 telde de *Riksdag* slechts vijf fracties: die van de sociaaldemocraten en de Linkse Partij ter linkerzijde tegenover die van de conservatieven, de liberalen en de Centruumpartij ter rechterzijde.



minderheidskabinetten. In beide landen is sprake van een toenemende parlementaire versplintering die door de gemengde kiesstelsels en de naar Nederlandse begrippen hoge kiesdrempels hooguit wordt afgeremd, maar niet echt tegengegaan.

In de Tussenstand is ook de optie van het presidentiële stelsel gewogen en te licht bevonden. Gegeven de Nederlandse staatsvorm zou dat voor ons land de invoering van de gekozen minister-president betekenen en leiden tot een stelsel met twee strikt gescheiden kiezersmandaten. De staatscommissie acht een dergelijk stelsel een te grote systeemverandering – men kan zelfs spreken van een systeembreuk – ten opzichte van het bestaande en beproefde parlementaire stelsel, wat haar tot een afwijzing van deze optie brengt.<sup>139</sup>

#### 5.4.4 DE WIJZE VAN VERKIEZING VAN DE FORMATEUR NADER BEKEKEN

##### *Keuze van de staatscommissie*

Zoals al vermeld kiest de staatscommissie als het gaat om de wijze van verkiezing van de formateur voor verkiezingen op dezelfde dag als de Kamerverkiezingen volgens een ordinaal systeem in één ronde. Ook deze keuze is de vrucht van afweging van diverse denkbare varianten geweest.

In de Tussenstand werden twee varianten voor de wijze van verkiezing van de formateur met elkaar vergeleken. Het ging daarbij om:

- (1) verkiezing in twee ronden; en
- (2) verkiezing in één ronde via een ordinaal systeem.

Dat leidde tot een inventarisatie van de plussen en de minnen van beide varianten, maar nog niet tot een voorkeur voor de ene of de andere optie.<sup>140</sup> Zoals vermeld, heeft de staatscommissie gekozen voor de variant van de verkiezing in één ronde via een ordinaal systeem. Die keuze wordt in het navolgende nader toegelicht.

De *eerste variant* betreft de verkiezing in, zo nodig, twee ronden. De eerste ronde zou dan plaatsvinden tegelijk met de Kamerverkiezingen. Indien

<sup>139</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 60.

<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 61-62.

geen van de kandidaten in de eerste ronde een absolute meerderheid van de stemmen behaalt (wat in de Nederlandse politiek alleszins waarschijnlijk is), is een tweede ronde tussen de beide best geplaatste kandidaten uit de eerste ronde nodig. Die tweede ronde zou twee weken na de eerste kunnen plaatsvinden. Twee weken zou voldoende moeten zijn voor de verschillende partijen en belangengroeperingen om zich te hergroeperen en op die manier hun voorkeur voor de ene of de andere kandidaat te bepalen.

In de Tussenstand is al opgemerkt dat deze variant als groot voordeel heeft dat hij, zo mag worden aangenomen, een positief effect zal sorteren op de door de staatscommissie wenselijk geachte politieke blokvorming.<sup>141</sup> Immers, het is voorstelbaar dat, mogelijk al voorafgaand aan de eerste ronde en de tegelijkertijd plaatsvindende Kamerverkiezingen, afspraken voorsortierend op coalitievorming worden gemaakt. Dergelijke afspraken zouden programma-tisch van aard kunnen zijn, maar zich ook kunnen richten op steun voor een bepaalde formateurskandidaat in de tweede ronde. Zoals al opgemerkt ligt het in de rede dat het in de twee weken tussen de eerste en de tweede ronde tot dergelijke afspraken komt.

Daar staat een groot nadeel tegenover. De schijn moet worden vermeden dat met de verkiezing van de formateur eigenlijk de minister-president wordt gekozen. Dat laatste wenst de staatscommissie nadrukkelijk niet. Er zou dan een grondwettelijke verankering nodig zijn. In dit laatste bezwaar zou deels kunnen worden voorzien door de formele benoeming van de formateur bij de Tweede Kamer te laten. De staatscommissie acht dit weliswaar een verstandige clausulering van de directe formateursverkiezing (zij adviseert dan ook deze clausulering op te nemen in de regeling voor de formateursverkiezing), maar constateert tegelijkertijd dat het een overwegend formele constructie betreft. Anders gezegd: om de bezwaren tegen de valse schijn van de verkiezing van een verkapte minister-president weg te nemen, is nog wel wat meer nodig. Daarmee komt de tweede variant in zicht.

De *tweede variant* van verkiezing van de formateur behelst verkiezing in één ronde volgens het ordinale systeem. Dat wil zeggen dat kiezers hun stem op een of meer kandidaten in de volgorde van hun voorkeur aangeven. Dit ordinale stelsel wordt gebruikt voor parlamentsverkiezingen in Australië (senaat), Ierland, Malta, Noord-Ierland en Tasmanië. Het gaat daarbij om ver-

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 62.

kiezingen in meervoudige kiesdistricten.<sup>142</sup> Toepassing van dit stelsel voor een enkelvoudig ambt als de formateur in een land als Nederland met veel politieke partijen is wat anders. In de navolgende box is uiteengezet hoe een en ander in Nederland zou gaan werken.

### **Box 5: Hoe werkt het ordinale kiesstelsel bij formateursverkiezingen?**

Gegeven het gefragmenteerde partijpolitieke landschap in Nederland mag ervan worden uitgegaan dat een flink aantal kandidaten meedoet aan de formateursverkiezingen. Het ligt in de rede dat het formele kandidaatstellingsproces zo veel mogelijk wordt ingericht naar het model van de Tweede Kamerverkiezingen (dus 1200 ondersteuningsverklaringen, etc.). Onafhankelijke kandidaten kunnen op dezelfde voet meedoen als kandidaten van politieke partijen.

Op het stembiljet mogen de kiezers een aantal voorkeuren vermelden en wel in een voorkeursvolgorde. Om het stelsel voor de kiezers hanteerbaar te houden stelt de staatscommissie voor het aantal mogelijke voorkeuren te beperken tot ten hoogste drie. Kiezers mogen echter ook minder voorkeuren aangeven, bijvoorbeeld een of twee.

In de Nederlandse partijpolitieke krachtsverhoudingen is het aannemelijk dat geen van de kandidaten op grond van de eerste voorkeuren van de kiezers al een absolute meerderheid behaalt. In dat geval valt de kandidaat met de minste eerste voorkeuren af. Gekeken wordt welke tweede voorkeuren op de desbetreffende stembiljetten zijn vermeld. Deze worden vervolgens opgeteld bij de overblijvende eerste voorkeuren. Blijkt daarop dat nog steeds geen van de kandidaten een absolute meerderheid heeft verkregen, dan valt de volgende kandidaat met de minste eerste voorkeuren af, waarop andermaal de op desbetreffende stembiljetten aangegeven tweede voorkeuren worden opgeteld bij de kandidaten die dan nog overblijven. En zo gaat dit afpelproces door tot één van de kandidaten een absolute meerderheid heeft verkregen.

De staatscommissie onderkent dat er een kans is dat, als gevolg van het maximeren van het aantal aan te geven voorkeuren op drie, in dit stelsel uiteindelijk toch geen van de kandidaten een absolute meerderheid verkrijgt. Dat zou het geval

<sup>142</sup> D. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, p. 410-419, en M. Gallagher, 'The Republic of Ireland. The Single Transferable Vote in Action' in: A. Reynolds, e.a. (red.), *Electoral System Design*, p. 72-77.

kunnen zijn als een flink aantal kandidaten een substantieel aantal stemmen op zich weet te verenigen. Omdat het de verkiezing van de formateur betreft (en dus niet van de minister-president) acht de staatscommissie een dergelijke iets zwakkere kiezerslegitimatie geen probleem. Het is dan wel zaak dat elke partij maar één officiële kandidaat mag nomineren.<sup>143</sup> Op die manier kan manipulatie van het systeem worden voorkomen.

Ook deze variant kent zowel voor- als nadelen. Hét grote voordeel is dat geen tweede ronde nodig is. De kiezers kunnen bovendien hun preferenties zuiver, zonder noemenswaardige verstoringen, kenbaar maken op het stembiljet. Verder is de schijn van verkapte premiersverkiezingen bij deze variant ook minder aanwezig dan bij het tweerondensysteem.

Deze variant kent drie nadelen. Het eerste nadeel is de geringere stimulans ten gunste van politieke blokvorming; er is immers maar één ronde, waardoor de mogelijkheid om tussen de twee rondes in tot onderlinge afspraken tussen partijen te komen, niet bestaat. Echter, het ligt in de rede dat kiezers als tweede voorkeur de kandidaat van een partij noemen, die verwant is aan de partij van hun eerste voorkeur. Hierover kunnen partijen onderling afspraken maken. Dat wijst dan toch weer in de richting van een zekere politieke blokvorming.

Het tweede nadeel betreft de iets grotere ingewikkeldheid voor de kiezers. Zij dienen hun stem op een of meer kandidaten in een voorkeursvolgorde aan te geven. De staatscommissie meent dat dit nadeel met behulp van een goede voorlichtingscampagne en een doordachte vormgeving van het stembiljet kan worden geneutraliseerd.

Het derde en laatste nadeel betreft de uitvoeringsaspecten. Het afpellen van kiezersvoorkeuren kost de nodige tijd en inspanning en legt een zware wissel op uitvoeringsorganisatie van de verkiezingen. Door middel van een verdere stroomlijning van het verkiezingsproces, waaronder begrepen de invoering van apparatuur voor het elektronisch *tellen* van stemmen, zou dit probleem echter kunnen worden beperkt.

Alles afwegende gaat de voorkeur van de staatscommissie uit naar het ordinale stelsel.

<sup>143</sup> Niet voorkomen kan worden dat leden van een politieke partij als onafhankelijke kandidaat aan de formateursverkiezingen deelnemen.

### *Wanneer formateursverkiezingen?*

Vervolgens komt de vraag aan de orde op welke dag de formateursverkiezingen gehouden moeten worden. De staatscommissie heeft gekeken naar twee opties: op dezelfde dag als de Kamerverkiezingen of twee weken later.

De eerste optie heeft de voorkeur van de staatscommissie. Doorslaggevend in die keuze is de hoogstwaarschijnlijk wezenlijk hogere opkomst bij gecombineerde verkiezingen. Ook zijn de uitvoeringslasten dan lager en kan de kabinetsformatie gelijk van start gaan. Daar staat het voor de staatscommissie minder zwaarwegende argument tegenover dat de wenselijk geachte politieke blokvorming mogelijk beter uit de verf komt bij de tweede optie.

#### **5.4.5 ANDERE ASPECTEN VAN DE GEKOZEN FORMATEUR BINNEN HET PARLEMENTAIR STELSEL**

##### *Slaagkans gekozen formateur vergroten*

Het behoeft geen betoog dat de staatscommissie de slaagkans van de gekozen formateur zo groot mogelijk wil maken. Daarom is het van belang dat de invoering van de gekozen formateur gepaard gaat met de introductie van enkele andere mechanismen (zie hiervoor 5.4.6, 'Maatregelen in de sfeer van de politiek-bestuurlijke cultuur'). Overigens kunnen deze maatregelen ook onafhankelijk van de figuur van de gekozen formateur worden ingevoerd.

Om zijn effectiviteit te vergroten kan de gekozen formateur zich laten bijstaan door hulpkrachten zoals één of meerdere informateurs dan wel verkenner. Dat wijkt af van de huidige praktijk, waarin informateurs of verkenner optreden voordat de formateur is benoemd. In de nieuwe situatie treedt de informateur (of verkenner) op onder verantwoordelijkheid van de formateur. Het is dan ook de formateur die over de werkzaamheden van de informateur (of verkenner) verslag uitbrengt aan de Tweede Kamer (zie hiervoor ook 5.4.7).

De staatscommissie acht het van belang dat de formateur een vaste passende vergoeding ontvangt voor zijn werkzaamheden.<sup>144</sup> Aldus wordt het mogelijk gemaakt dat hij zijn hoofdfunctie tijdelijk kan neerleggen, wat bijdraagt aan

<sup>144</sup> Ook de evaluatiecommissie van de kabinetsformatie van 2012 adviseerde reeds hiertoe, P.P.T. Bovend'Eert, C.C. van Baalen en A. van Kessel, *Zonder Koningin. Het officiële evaluatierapport van de kabinetsformatie van 2012*. Amsterdam, 2015, p. 140-141.

het verminderen van de kans op belangenverstrengeling of de schijn daarvan. Het ligt in de rede dat ook eventuele informateurs en verkenneren in aanmerking komen voor een dergelijke vergoeding.

### 5.4.6 HERVORMINGEN IN DE SFEER VAN DE POLITIEK- BESTUURLIJKE CULTUUR

De staatscommissie pleit naast de invoering van de gekozen formateur voor nog enkele andere maatregelen die tot een verbetering van het formatieproces kunnen leiden. De meeste van deze maatregelen passen goed in de logica van de gekozen formateur, maar zijn ook los daarvan van belang en dus het invoeren waard. De invoering van deze maatregelen kan ook geschieden onafhankelijk van de gekozen formateur. Bij het verdere beschrijven van de bedoelde maatregelen zal daarom ook aandacht worden besteed aan de vraag hoe de implementatie van deze maatregelen onafhankelijk van de gekozen formateur haar beslag zou moeten krijgen.

#### *Politieke blokvorming en de lijstencombinatie*

De staatscommissie hecht veel waarde aan politieke blokvorming, omdat zij tot meer politieke duidelijkheid al vóór de Kamer- en formateursverkiezingen leidt. De invloed van de kiezer op de politieke machtsvorming oftewel de kabinetsformatie wordt erdoor vergroot. Politieke blokvorming beperkt bovendien de negatieve kanten van de politieke versnippering in Nederland en draagt aldus bij aan de legitimiteit van het systeem als geheel en dan in het bijzonder van de evenredige vertegenwoordiging.

De figuur van het stembusakkoord tussen partijen is de meest duidelijke vorm van politieke blokvorming en zou daarom onze voorkeur genieten.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> Ten tijde van het districtenstelsel kwamen stembusakkoorden in Nederland regelmatig voor, bijvoorbeeld in 1913 toen de drie liberale partijen, de Liberale Unie, de Vrijzinnig-Democratische Bond en de Bond van Vrije Liberalen al voor de eerste ronde in elk kiesdistrict één gezamenlijke kandidaat nomineerden en bovendien met een gezamenlijk verkiezingsprogramma kwamen. M.H. Klijnsma, *Om de democratie. De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische bond*, p. 179-189. Na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging was dat nog maar zelden het geval. Stembusakkoorden waren niet meer nodig. De stembusakkoorden van PvdA, D'66 en PPR uit 1971 en vooral 1972 ('Keerpunt 1972') vormden de belangrijkste, en overigens weinig succesvolle, uitzonderingen. Ph. Van Praag, *Strategie en illusie. Elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*. Amsterdam, 1990, p. 119-134, en M. van de Land, *Tussen ideaal en Illusie. De geschiedenis van D66. 1966-2003*. Den Haag, 2003, p. 73-98.



Echter, ook informele vormen van samenwerking tussen partijen zijn denkbaar, bijvoorbeeld de al eerder genoemde mogelijkheid dat verwante partijen hun respectieve aanhangers oproepen om bij de formateursverkiezing als tweede voorkeur elkaars kandidaten over en weer te steunen.



*Enkele hoofdrolspelers uit de succesvolle Deense tv-serie 'Borgen'. Stembusakkoorden leiden tot spannende politiek!*

De staatscommissie is zich ervan bewust dat van het Nederlandse kiesstelsel weinig prikkels uitgaan voor partijen om tot politieke blokvorming over te gaan. De invoering van de gekozen formateur zou daar verandering in kunnen brengen. De afkeer van politieke blokvorming heeft echter ook te maken met de politieke cultuur in ons land. In het politiek ten minste zo pluriforme Denemarken, ook een land met een evenredig kiesstelsel, is uit stembusakkoorden voortvloeiende politieke blokvorming heel normaal.<sup>146</sup>

Om de Nederlandse politieke cultuur een stimulans in deze richting te geven, adviseert de staatscommissie de in 2017 afgeschafte mogelijkheid tot het aangaan van lijstencombinaties opnieuw in te voeren.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> F.J. Christiansen en R. Klemmensen, 'Danish experiences with coalition governments and coalition governance' in: D. Kadima, *Coalition Building. Finding Solutions Together. A dipd Reader*. Kopenhagen, 2015, p. 33-34. Stembusakkoorden hoeven niet tot saaie politiek te leiden. Het tegendeel is veeleer het geval in Denemarken, zo blijkt ook uit de realistische politieke dramaserie 'Borgen'.

<sup>147</sup> In de *Tussenstand* werd deze figuur ten onrechte als 'lijstverbinding' aangeduid. Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 63.



### *Het minderheidskabinet*

In de Tussenstand is opgemerkt dat het minderheidskabinet in Nederland niet als volwaardig wordt beschouwd. Het wordt veeleer gezien als een noodgreep voor het geval een ‘normaal’ meerderheidskabinet niet kan worden gevormd.<sup>148</sup> In het verleden, voor de invoering van de evenredige vertegenwoordiging, was dat anders. Minderheidskabinetten kwamen toen regelmatig voor en waren soms bepaald succesvol, getuige bijvoorbeeld het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) dat niet alleen ons land ongeschonden door de Eerste Wereldoorlog wist te loodsen, maar bovendien de Pacificatie tot stand bracht.<sup>149</sup>

In het interbellum waren minderheidskabinetten schaars. Het kortstondige en staatsrechtelijke dubieuze vijfde kabinet-Colijn was een weinig geslaagd voorbeeld. Na de Tweede Wereldoorlog, toen de parlementarisering van de kabinetsformaties voortschreed, werd het parlementaire meerderheidskabinet steeds meer de maat der dingen.

Het recente verleden in ogenschouw nemend, is de veronderstelling gewettigd dat de val van het eerste kabinet-Rutte, een minderheidskabinet van vvd en cda met de pvv als vaste gedoogpartner, voedsel heeft gegeven aan de al bestaande negatieve sentimenten over het minderheidskabinet. Dat laatste is in zoverre minder rationeel dat in de jaren daarna juist wel goede ervaringen zijn opgedaan met (feitelijke) minderheidskabinetten. In dat verband verdienen de nadagen van het eerste kabinet-Rutte (toen met de steun van de oppositiepartijen D66, gl, cu en sgp de begroting voor 2011 tot stand kwam) en het tweede kabinet-Rutte (dat in de Eerste Kamer geen meerderheid bezat en daarom was aangewezen op de steun van de fracties van D66, cu en sgp), vermelding.

Als het om minderheidskabinetten gaat, wijst de staatscommissie ook op de bestuurlijke praktijk in de Scandinavische landen, met name Denemarken. In die landen treden regelmatig minderheidskabinetten op, zonder dat dat heeft geleid tot slecht beleid of een gebrekkig functionerend parlementair stelsel. Het tegendeel is veeleer het geval: de controlerende rol van het parlement komt beter uit de verf, de verhouding tussen regering en parlement is mede daardoor dualistischer, en er zijn meer mogelijkheden tot profilering voor zowel regerings- als gedoogpartijen. Kennelijk is er op dit vlak sprake

<sup>148</sup> Zie hiervoor ook het betoog van J. Thomassen in zijn ‘Kanttekeningen’ zie [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl)), Enschede, 2018.

<sup>149</sup> Zie hiervoor ook paragraaf 3.2 ‘De ontwikkeling van het Nederlandse parlementaire stelsel’.

van verschillen in politieke cultuur, die tot een verschillende appreciatie van het minderheidskabinet leiden.

De invoering van de gekozen formateur zou als breekijzer kunnen fungeren om de in ons land sterke weerstanden tegen het minderheidskabinet te doorbreken. Echter, ook zonder invoering van de gekozen formateur is het denkbaar dat de politieke cultuur in Nederland op dit vlak gaat veranderen. Het is immers goed voorstelbaar dat het proces van politieke versnippering doorzet, waardoor het steeds lastiger wordt stabiele meerderheidscoalities in beide Kamers der Staten-Generaal te vormen. Aldus zou de wal het schip keren. In een dergelijke werkelijkheid is het veel beter voorstelbaar dan vandaag de dag dat de Tweede Kamer in haar opdracht aan de formateur (ook) de optie van vorming van een minderheidskabinet opneemt.

Bij dit pleidooi voor een minder verkrampte en meer positieve benadering van het minderheidskabinet past wel de kanttekening dat ook een minderheidskabinet het vertrouwen moet genieten van een meerderheid in zowel de Tweede als de Eerste Kamer. Indien op voorhand vast zou staan dat een parlementaire meerderheid het kabinet niet wenst, dan dient het niet aan te treden. Overigens is het niet nodig dat hiervoor formele gedoogconstructies à la het kabinet-Rutte I worden opgetuigd. De Scandinavische praktijk toont aan dat met meer informele arrangementen kan worden volstaan.<sup>150</sup>

### *De constructieve motie van wantrouwen*

De staatscommissie heeft overwogen of invoering van de constructieve motie van wantrouwen toegevoegde waarde kan hebben in de sfeer van de politiek-bestuurlijke context van de kabinetsformatie. In de Tussenstand is nader onderzoek naar deze figuur aangekondigd.<sup>151</sup>

De constructieve motie van *wantrouwen* houdt in dat een *kabinet* alleen naar huis kan worden gestuurd als een Kamermeerderheid een alternatieve coalitie steunt. Door de aanstelling van een nieuwe minister-president in meerderheid te steunen, wordt het oude kabinet naar huis gestuurd. Het gevolg hiervan is dat een (minderheids)kabinet niet door een negatief gerichte

150 F.J. Christiansen en R. Klemmensen, 'Danish experiences with coalition governments and coalition governance' in: D. Kadima, *Coalition Building. Finding Solutions Together. A DIPD Reader*. Kopenhagen, 2015, p. 26-46.

151 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 65.

gelegenheidscoalitie van (oppositie)partijen ten val kan worden gebracht.

In Duitsland is door de *founding fathers* van de Bondsrepubliek de constructieve motie van wantrouwen in het *Grundgesetz* opgenomen.<sup>152</sup> De slechte ervaringen tijdens de Weimarrepubliek, toen de beide politieke flanken (nazi's en communisten) soms samen gingen om vanuit het politieke midden opererende kabinetten ten val te brengen, vormden hiervoor de aanleiding.<sup>153</sup>

De vertrouwensregel is in Nederland niet gecodificeerd. Het betreft hier zogenoemd ongeschreven staatsrecht. Evenzeer tot het ongeschreven staatsrecht behoort de notie dat vertrouwen geacht wordt aanwezig te zijn tot het tegendeel blijkt. Investituurachtige constructen als een motie van vertrouwen bij de aantreden van een nieuw kabinet zijn hier onbekend.<sup>154</sup>

Over het functioneren van de vertrouwensregel in de Nederlandse verhoudingen tussen regering en parlement is veel te zeggen.<sup>155</sup> Wat opvalt is dat er weinig moties van wantrouwen zijn ingediend, zij het de laatste tijd wat meer.<sup>156</sup> Er worden nog minder moties van wantrouwen aangenomen: de enige is de welbekende motie-Deckers tegen het vijfde kabinet-Colijn in 1939.<sup>157</sup> Dit geringe gebruik van de motie van wantrouwen wordt wel verklaard door de vaak moeizame en langdurige kabinetsformaties: coalitiepartijen hebben veel in een kabinet geïnvesteerd en zijn daarom beducht voor een vroegtijdi-

152 Art. 67, eerste lid, *Grundgesetz* luidt als volgt: 'Der Bundestag kann dem Bundeskanzler das Misstrauen nur dadurch aussprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einem Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, den Bundeskanzler zu entlassen. Der Bundespräsident muss dem Ersuchen entsprechen und den Gewählten ernennen.' Indien een constructieve motie van wantrouwen geen meerderheid in de bondsdag verkrijgt, dan kan de bondspresident op voorstel van de bondskanselier de bondsdag ontbinden en nieuwe verkiezingen uitschrijven (art. 68, eerste lid, *Grundgesetz*).

153 M. Görtemaker, *Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart*. München, 1999, p. 57 en 65. In de nadagen van Weimarrepubliek werd in Duitsland ook al nagedacht over invoering van de constructieve motie van wantrouwen. E.R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte, dl. VII*. Stuttgart, 1984, p. 611, 748, 1077 en 1123.

154 P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 431-432. De Nationale Conventie adviseerde tot invoering van deze figuur. Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, p. 29.

155 B. Dirx, *De vertrouwensregel in vergelijkend perspectief* (niet uitgegeven doctoraalscriptie), p. 10-29.

156 De meeste recente moties van wantrouwen zijn afkomstig van de PvdV. [www.parlement.com/id/vh81-nhrp1xof/motie\\_van\\_afkeuring\\_of\\_wantrouwen](http://www.parlement.com/id/vh81-nhrp1xof/motie_van_afkeuring_of_wantrouwen).

157 De motie-Schmelzer uit 1966, die werd aangenomen waarop het kabinet-Cals ten val kwam, werd door dat kabinet geïnterpreteerd als een motie van wantrouwen.

ge val daarvan, zeker door middel van een motie van wantrouwen. De meeste kabinetten sneuvelen als gevolg van spanningen binnen het kabinet, veel minder vaak als gevolg van conflicten met een Kamermeerderheid.<sup>158</sup>

Dat alles wijst allerminst in de richting van enige noodzaak om de constructieve motie van wantrouwen dwingend voor te schrijven. Voor de staatscommissie weegt ook zwaar dat het dwingend voorschrijven van de constructieve motie van wantrouwen de Tweede Kamer een wapen uit handen neemt: de ‘gewone’ motie van wantrouwen. Al met al is er te weinig urgentie om tot invoering van de constructieve motie van wantrouwen in haar dwingende vorm over te gaan.

De staatscommissie kan zich echter wel omstandigheden voorstellen waarin de constructieve motie van wantrouwen als zelfgekozen alternatief voor de ‘gewone’ motie van wantrouwen wordt gehanteerd. De situatie is immers denkbaar dat een minderheidskabinet aantreedt dat toch niet kan rekenen op de steun van een Kamermeerderheid, waarbij – wellicht onder druk van de omstandigheden – die Kamermeerderheid een ander minderheidskabinet wél acceptabel vindt en dat ook in een motie van wantrouwen uitspreekt. Die motie van wantrouwen krijgt daarmee een constructief karakter. Hiervoor is geen nieuwe formele grondslag nodig; volstaan kan worden met artikel 66 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, waarin de figuur van de motie is geregeld.

### ***Korte en minder gedetailleerde regeerakkoorden en lange-termijnakkoorden***

De staatscommissie is uitgesproken voorstander van kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden.<sup>159</sup> Zij adviseert daarom de in 1963 ingezette praktijk om te buigen. Dat impliceert een formatieproces dat leidt tot een beperkt aantal formele afspraken tussen de beoogde coalitiepartijen. Het hieruit voortvloeiende korte regeerakkoord kan dan worden aangevuld met enige nadere afspraken tussen de beoogde bewindspersonen tot het uiteindelijke regeerprogramma. Een en ander zal leiden tot een versterking van de contro-

158 Moties van wantrouwen kunnen ook gericht zijn tegen individuele bewindspersonen. Zie hierover: A. Bos, *Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen 1967-2002*. Amsterdam, 2018, p. 425-435.

159 De Nationale Conventie bepleitte hetzelfde. Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, p. 5 en 30.

lerende rol en daarmee van de onafhankelijke positie van de Tweede Kamer. Anders gezegd: er zal een stimulerend effect van uitgaan op de dualistische verhouding tussen regering en parlement.<sup>160</sup>

De vraag is hoe deze kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden kunnen worden bewerkstelligd. De (vrome) wens hiertoe klinkt regelmatig en dan vooral voor of na, echter maar zelden *tijdens* kabinetsformaties. Dan is het hemd nader dan de rok, hetgeen wijst op een aspect van onze politieke cultuur dat zich diep heeft vastgezet in het Nederlandse politieke bedrijf.<sup>161</sup> Het kabinet en de leiding van de coalitie hebben namelijk baat bij het zo veel mogelijk reduceren van onzekerheden op de *korte* termijn. De consequentie daarvan, namelijk de verzwakking van de positie van coalitiefracties en daarmee het gehele parlement op de *langere* termijn, nemen zij daarbij voor lief. Zoals al opgemerkt, de staatscommissie maakt hier een andere afweging.

Ter beantwoording van de vraag hoe te komen tot kortere regeerakkoorden wijst de staatscommissie op de volgende punten:

1. In de Tussenstand is uiteengezet dat minderheidskabinetten hoogstwaarschijnlijk zullen leiden tot kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden. Hiervoor zijn twee redenen. In de eerste plaats is het aannemelijk dat minderheidskabinetten (ook al zullen dergelijke kabinetten ook al gauw uit drie partijen bestaan) homogener zullen zijn dan breder samengestelde meerderheidskabinetten, waardoor de te overbruggen tegenstellingen minder groot en frequent zullen zijn. De tweede reden betreft de noodzaak van een minderheidskabinet om bij elke belangrijke stemming een parlementaire meerderheid te zoeken voor zijn voorstellen. Daarvoor is men aangewezen op de steun van één of meer oppositiefracties. Omvangrijke en gedetailleerde regeerakkoorden, waarin veel is dichtgetimmerd, staan dan in de weg.

<sup>160</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat het al te scherp tegenover elkaar stellen van het staatsrechtelijke begrippenpaar 'monisme' en 'dualisme' getuigt van een te normatieve benadering van de verhouding tussen regering en parlement. Daarmee wordt onvoldoende recht gedaan aan de complexiteit van deze verhouding. In deze geest: R.A. Koole, 'Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement in Nederland' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (oktober 2018), p. 317-341.

<sup>161</sup> C.C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer. Klagen over kabinetsformaties, 1946-2002* (oratie Radboud Universiteit Nijmegen). Den Haag, 2003, p. 14-16.

2. Voorts is het niet uitgesloten dat de door de staatscommissie bepleite grotere openheid van het formatieproces (zie hiervoor 5.4.7) als positief bijeffect heeft dat regeerakkoorden minder omvangrijk en gedetailleerd zullen zijn.
3. In Denemarken bestaan lange-termijnakkoorden. Deze akkoorden schragen zowel het functioneren van minderheidskabinetten als de totstandkoming van korte en minder gedetailleerde regeerakkoorden. Lange-termijnakkoorden betreffen onderwerpen die naar hun aard beleidsontwikkeling met een relatief verre tijdshorizon met zich brengen, zoals de nationale defensie, klimaatbeleid en de fysieke infrastructuur (met name aanleg van nieuwe spoorwegen en autosnelwegen). In Denemarken praten ook oppositiepartijen mee over dit soort akkoorden. In veel gevallen leidt dat tot brede politieke steun, hetgeen de continuïteit van het regeringsbeleid bevordert. Aldus wordt een wel aan minderheidskabinetten toegeschreven negatief effect van onvoldoende beleidscontinuïteit beperkt.<sup>162</sup>

### ***Niet als vanzelfsprekend Kamerontbinding bij niet-lijmbare kabinetscrisis***

In de Tussenstand<sup>163</sup> is gepleit voor het beëindigen van het sinds 50 jaar bestaande automatisme dat op elke niet-lijmbare kabinetscrisis ontbinding van de Tweede Kamer en daarmee nieuwe verkiezingen moeten volgen.

Het voorgaande wil niet zeggen dat de staatscommissie wil terugkeren naar de situatie van voor 1967. De gang van zaken in de periode 1963-1967, toen drie verschillende kabinetten op één verkiezingsuitslag aantraden, is geenszins een voorbeeld tot navolging. Bij sommige kabinetscrisis is en blijft Kamerontbinding de beste oplossing, bijvoorbeeld als de aanleiding van de crisis een buitengewoon zwaarwegend issue betreft, dat ook in de publieke opinie de gemoederen bezighoudt.

Dat laatste is evenwel niet altijd het geval. Als een alternatieve coalitie voorhanden is, zoals in 2012, zou Kamerontbinding niet altijd nodig zijn. In dergelijke gevallen geniet het de voorkeur, zo meent de staatscommissie, een nieuw kabinet te vormen.

<sup>162</sup> Zie meer uitvoerig over lange-termijnakkoorden: staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 65-66.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 65.

### 5.4.7 OPENHEID ROND DE KABINETSFORMATIE

#### *Een beter gestructureerde kabinetsformatie en de wenselijkheid van meer inhoudelijke tussenrapportages*

De wijziging van de formatieprocedure in 2012 heeft niet geleid tot een verbetering van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de voortgang van de kabinetsformatie.<sup>164</sup>

In de Tussenstand is de wenselijkheid van het uitbrengen van meer en betere tussenrapportages door de formateur aan de Tweede Kamer geplaatst in het perspectief van een meer systematisch ingericht formatieproces. De staatscommissie adviseert het formatieproces in een drietal fases op te knippen:

Fase 1: verkenning gericht op de (voorlopige) beantwoording van de vraag ‘wie met wie?’;

Fase 2: inventarisatie en bespreking van de belangrijkste inhoudelijke problemen waarop het door het nieuwe kabinet te voeren beleid betrekking zou moeten hebben;

Fase 3: onderhandelingen over in te zetten beleidsinstrumenten en de prioriteitstelling daarbij.

De staatscommissie adviseert deze fasering vast te leggen in het op te stellen reglement voor de kabinetsformatie. De informatievoorziening van de formateur aan de Tweede Kamer dient vervolgens op deze fasering te worden afgestemd.<sup>165</sup> Een en ander leidt dan tot ten minste drie inhoudelijke rapportages van behoorlijk gewicht.

#### *Verbeterde openbaarmaking van het formatiedossier*

De staatscommissie heeft zich bij dit onderwerp vooral laten leiden door de vraag op welke wijze de Tweede Kamer behoort te worden geïnformeerd over de kabinetsformatie. Uitgangspunt daarbij is de actieve inlichtingenplicht,

<sup>164</sup> Tijdens de kabinetsformatie van 2012 werd de Tweede Kamer drie keer geïnformeerd, bij die van 2017 zes keer. [www.kabinetsformatie2017.nl](http://www.kabinetsformatie2017.nl).

<sup>165</sup> In deze geest zie: H.D. Tjeenk Willink, ‘Hoofdlijnen slotwoord in Kamerdebat over de tussenrapportage op 13 juni 2017.’ *Handelingen II* 2016/17, vergadering 86, item 23. p. 14-15.



zoals deze wordt gelezen in artikel 68 Grondwet. Deze inlichtingenplicht is ruimer dan het openbaarheidsregime van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), waarover verderop meer.

Deze norm is echter niet voor iedereen even duidelijk, ook al omdat de letterlijke formulering van art. 68 Grondwet alleen de passieve inlichtingenplicht betreft. Op decentraal niveau is deze norm echter zonneklaar. In de Gemeentewet en de Provinciewet is de actieve inlichtingenplicht namelijk op een verdienstelijke wijze expliciet verankerd. Voor het college van B&W is deze plicht als volgt geformuleerd: zij (dat wil zeggen: het college en elk van zijn leden) geven de raad alle inlichtingen die de raad voor de uitoefening van zijn taak nodig heeft. Voor de burgemeester, gedeputeerde staten en de commissaris van de koning bestaan vergelijkbare verplichtingen.<sup>166</sup>

Nu is de controlerende taak van de Tweede Kamer in zoverre onbegrensd dat het de Kamer zelf is die bepaalt wat zij wenst te controleren en daarmee welke informatie zij van de regering wil ontvangen. Dat geldt ook voor de kabinetsformatie. De ondergrens is hierbij dat de Tweede Kamer voldoende inzicht behoort te hebben in de afwegingen die ten grondslag liggen aan de in het regeerakkoord verwoorde beleidsvoornemens. De aan de Kamer verstrekte inlichtingen behoren in ieder geval daarin te voorzien. De eerder genoemde tussenrapportages van de formateur doen dat ongetwijfeld voor een deel; voor een ander deel zal de bedoelde informatie zich echter in het eindverslag van de formateur en vooral het daarbij gevoegde formatiedossier bevinden.

De rechtsplicht van de formateur om de burgers te informeren over het verloop van de kabinetsformatie, is minder evident. Echter, zeker indien de formateur direct door de burgers wordt gekozen, meent de staatscommissie dat ook burgers er recht op hebben te weten wat er met hun stem is gebeurd. Maar ook wanneer een niet-gekozen formateur opereert, behoren de burgers adequaat te worden geïnformeerd.

Zoals al opgemerkt is het formatiedossier van groot belang voor het behoorlijk informeren van de Tweede Kamer. De staatscommissie adviseert daarover in de eerste plaats dat geborgd moet worden dat het formatiedossier volledig is. Dat wil zeggen dat het ten minste de agenda's en argumentatie- en overwegingsnotities ten behoeve van het formatieoverleg dient te bevatten, maar voorts ook alle inhoudelijke officiële bespreekstukken die door of op verzoek van de (in)formateur zijn opgesteld, daaronder begrepen informatieve ambtelijke nota's. Ook door derden, gevraagd of ongevraagd, aan de

<sup>166</sup> *Handelingen II 2016/17*, vergadering 86, item 23. p. 14-15.

(in)formateur gezonden stukken horen in het dossier, net als concluderende stukken van de (in)formateur.<sup>167</sup>

Na afronding van de kabinetsformatie wordt in beginsel het gehele formatiedossier aan de Tweede Kamer gezonden. Tenzij ervoor wordt gekozen bepaalde stukken uit het dossier vertrouwelijk aan de Kamer te zenden, is het daarmee ook (actief) openbaar voor iedereen. Het is evident dat bepaalde stukken niet (direct) openbaar worden gemaakt.<sup>168</sup> Daarbij gaat het bijvoorbeeld om gevoelige persoonlijke informatie over kandidaat-bewindspersonen. Ook de andere uitzonderingsgronden, zoals genoemd in artikel 10 en 11 van de Wob, kunnen worden ingeroepen. Bij dit alles kan het echter niet zo zijn dat de Tweede Kamer minder informatie ontvangt dan een ijverige journalist of burger na een beroep op de Wob. Anders gezegd: de Wob vormt de absolute ondergrens bij de invulling van de actieve inlichtingenplicht jegens de Kamer.

De staatscommissie adviseert de regels omtrent de vorming en de openbaarmaking van het formatiedossier te verduidelijken en vast te leggen in het reglement voor de kabinetsformatie. Een dergelijke reglement bestaat thans nog niet.

### AANBEVELINGEN

#### 1. *Kabinetsformateur kiezen*

De staatscommissie adviseert tot invoering van de direct gekozen formateur. Op die manier kan de kiezer meer invloed krijgen op de kabinetsformatie.

#### 2. *Wijze van verkiezing van de formateur*

De staatscommissie adviseert de formateur in één ronde te kiezen volgens een ordinaal kiesstelsel waarbij de kiezer maximaal drie voorkeuren mag aangeven. De formateursverkiezingen vinden op dezelfde dag plaats als de Kamerverkiezingen.

<sup>167</sup> Hieruit volgt dat fractienotities, adviezen gericht aan afzonderlijke deelnemers aan het formatie-overleg, telefoonnotities en andere informele stukken niet aan het formatiedossier te hoeven worden toegevoegd. Het mag wel.

<sup>168</sup> Dergelijke stukken horen echter wel in het dossier thuis. Op langere termijn kunnen deze stukken echter wel openbaar worden gemaakt, zij het dat het dan doorgaans om passieve openbaarheid op grond van de Archiefwet zal gaan.

Hiervoor (en voor het regelen van andere belangrijke processuele aspecten over de formateursverkiezingen) dient de Kieswet te worden gewijzigd. De formele benoeming van de formateur dient een bevoegdheid van de Tweede Kamer te blijven.

3. *Het formatieproces*

De gekozen formateur krijgt drie maanden de tijd om een kabinet te formeren. Hij kan ook eerder zijn opdracht teruggeven. Hij kan zich laten bijstaan door één of meer verkenners en/of informateurs. Deze werken onder verantwoordelijkheid van de formateur. Indien de gekozen formateur binnen de termijn niet in zijn opdracht slaagt, wordt teruggevallen op de nu bestaande formatieprocedure, waarbij het ook mogelijk is dat de opdracht aan de gekozen formateur wordt verlengd. De werkwijze van de gekozen formateur wordt geregeld in een nieuw op te stellen Reglement voor de kabinetsformatie.

4. *Reglement voor de kabinetsformatie*

De nadere procedures en enkele andere regels rond de kabinetsformatie worden vastgelegd in een nieuw Reglement voor de kabinetsformatie.

5. *Vergoeding formateur*

De staatscommissie adviseert de formateur een passende vergoeding te geven, waardoor het mogelijk wordt gemaakt dat hij zijn hoofdfunctie tijdelijk kan neerleggen, wat bijdraagt aan het verminderen van de kans op belangenverstremming of de schijn daarvan. Het ligt in de rede dat ook eventuele informateurs en verkenners in aanmerking komen voor een dergelijke vergoeding. In het Reglement voor de kabinetsformatie kan hiervoor een grondslag worden opgenomen.

6. *Hervorming van de politiek-bestuurlijke cultuur*

De slaagkans van de gekozen formateur kan worden vergroot door middel van enkele andere hervormingen. Deze hervormingen kunnen overigens ook heel goed worden getroffen los van de invoering van de gekozen formateur. Het gaat daarbij om:

- a. *Bevorderen van politieke blokvorming/herinvoering van lijstencombinaties*

De staatscommissie acht het gewenst dat zo veel mogelijk al voor de verkiezingen duidelijkheid ontstaat over de mogelijke coalities. Stembusakkoorden en in het verlengde daarvan politieke blokvorming kunnen daaraan bijdragen. Hiervoor is een cultuurverandering nodig, die een impuls kan krijgen met de *herinvoering van de lijstencombinatie*.<sup>169</sup> De staatscommissie adviseert hiertoe. Hiervoor is wijziging van de Kieswet nodig.

*b. Het minderheidskabinet als reële en volwaardige optie*

Ook de door de staatscommissie wenselijke geachte minder verkrampde omgang met minderheidskabinetten is vooral een kwestie van cultuurverandering.

*c. Kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden*

De staatscommissie bepleit een formatieprocedure waarin de beoogde coalitiepartijen een beperkt aantal afspraken op hoofdzaken maken. Een dergelijk beknopt regeerakkoord kan na de formatie worden aangevuld met afspraken tussen de beoogde bewindspersonen tot een regeerprogramma. De invoering van lange-termijnakkoorden (waarbij ook oppositiefracties kunnen worden betrokken) bevordert de continuïteit van het regeringsbeleid. Ook deze ideeën betreffen in hoge mate de politieke cultuur.

*d. Niet als vanzelfsprekend Kamerontbinding bij kabinetscrises*

De staatscommissie meent dat niet-lijmbare kabinetscrises niet als vanzelfsprekend hoeven te leiden tot Kamerontbinding en nieuwe verkiezingen. Als de crisis niet door een buitengewoon zwaarwegende politiek issue is veroorzaakt en er bovendien een alternatieve coalitie voorhanden is, zou Kamerontbinding kunnen worden vermeden. Ook hier gaat het om een verandering in de heersende politieke cultuur.

<sup>169</sup> In de *Tussenstand* werd deze figuur ten onrechte 'lijstverbinding' genoemd. Met dank aan R. de Jong (medewerker van de Kiesraad) die op deze fout wees. Dezelfde R. de Jong vestigde ook de aandacht op een eerdere publicatie van hem, waarin hij met kracht van argumenten betoogde dat het als gevolg van de toepassing van de lijstencombinatie mogelijk is dat partij A met minder stemmen dan partij B meer zetels behaalt dan partij B. De staatscommissie onderkent dat dit mogelijk is, maar overweegt tegelijkertijd dat de kans hierop nu ook weer niet heel groot is. Daar staan dan wel niet onbelangrijke voordelen tegenover. R. de Jong, 'De lijstencombinatie. Een opmerkelijke figuur in ons kiesstelsel' in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2015, p. 345-355.

7. *Meer inhoudelijke tussenrapportages*

De staatscommissie is voorstander van een betere fasering van de kabinetsformatie. Een meer systematisch opgezet formatieproces schept de voorwaarden om tot een meer inhoudelijke wijze van rapporteren door de formateur aan de Tweede Kamer te komen. De staatscommissie adviseert een en ander te regelen in het Reglement voor de kabinetsformatie.

8. *Betere regels over de openbaarheid van het formatiedossier*

Veel aspecten aangaande de (openbaarheid van) het formatiedossier zijn nu niet helder. De staatscommissie bepleit hier duidelijke regels. Alle relevante stukken van de formatie behoren in het formatiedossier te worden opgenomen. Dit dossier dient na afloop van de kabinetsformatie in principe in zijn geheel naar de Tweede Kamer te worden gezonden. Voor burgers en media zijn de spelregels van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en – na archivering bij het Nationaal Archief – van de Archiefwet van toepassing. De staatscommissie adviseert dit nieuwe regime over het formatiedossier te verankeren in het Reglement voor de kabinetsformatie.

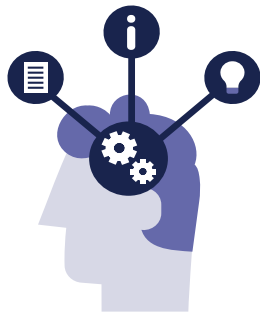
# Hoe versterken we de rechtsstaat?

De Nederlandse democratische rechtsstaat is kwetsbaarder dan we vaak denken. Behalve het gevaar van terrorisme en ondermijning door criminele activiteiten zijn ook andere antidemocratische krachten binnen en buiten het systeem actief. Om onze democratische rechtsstaat optimaal te kunnen beschermen zijn sterkere dijken nodig, ook in de digitale wereld. Hoe doen we dat?

## Democratische kennis en vaardigheden

### Mogelijke oplossingen:

- Geschiedenis, staatsinrichting en maatschappijleer verplicht in het voortgezet onderwijs
- 5 Mei wordt Vrijheidsdag



## Wetten toetsen aan de Grondwet

### Mogelijke oplossingen:

- Vóór besluitvorming: bij internetconsultatie ook aandacht voor Grondwet
- Ná besluitvorming: Constitutioneel Hof



## Wet politieke partijen

### Mogelijke oplossingen:

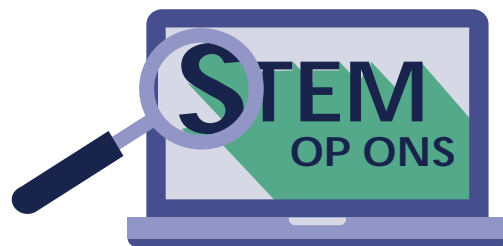
- Openheid financiën
- Partijverbod preciezer regelen
- Maximering giften uit binnen- en buitenland



## Regels voor digitale politieke campagnes

### Mogelijke oplossingen:

- Openheid over digitale politieke campagnes
- Onafhankelijke toezichthouder



# Weerbare democratische rechtsstaat

## 6.1 CONSTITUTIONELE TOETSING EN CONSTITUTIONEEL HOF

### SAMENVATTING

*De toetsing van de grondwettigheid van wetten (verenigbaarheid van de wet en de Grondwet) is in Nederland voorbehouden aan de wetgever. De rechter mag zich hier, vanwege het toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet, niet over uitlaten. In het Nederlandse bestel bestaat wel een constitutionele toets, maar die is beperkt tot de fase waarin de wet tot stand komt. Anders gezegd: er is een constitutionele toets vooraf door de Raad van State en vooral de Eerste Kamer (ex ante), maar er is geen constitutionele toets achteraf (ex post), dat wil zeggen wanneer een wet eenmaal in het Staatsblad heeft gestaan (➡6.1.1).*

*Afnemende normatieve kracht van de wet, bijvoorbeeld in de vorm van kaderwetgeving, en de verslachte aandacht voor de kwaliteit van wetgeving, tezamen met een toenemend beroep van burgers op rechtsbescherming door de rechter tegen gebleken of vermoede gebreken in de wetgeving, versterken de behoefte aan een constitutionele toets ex post door de rechter. Daarmee wordt de situatie dat alleen de wetgever zelf een oordeel mag geven over de grondwettigheid van zijn producten beëindigd, en kan ook de weerbaarheid van de democratie worden verhoogd. De staatscommissie heeft de voordelen van invoering van deze voorziening afgewogen tegen de nadelen (➡6.1.3).*

*Deze afweging leidt ertoe dat de staatscommissie positief staat tegenover de invoering van een constitutionele toets ex post door de rechter aan met name genoemde klassieke grondrechten. Vanwege de aard van de toetsing aan de Grondwet, adviseert de staatscommissie voor de variant van de geconcentreerde toetsing door een Constitutioneel Hof (➡6.1.4). Zij komt met voorstellen*



## HOOFDSTUK 6

*voor de inrichting en werkwijze van dit Hof (➡6.1.4-6.1.7). Ook kunnen nog andere taken aan dit Hof worden opgedragen, zoals de beslechting van zuivere bestuursgeschillen, de oplegging van een partijverbod en de beoordeling van de vraag of verdragen afwijken van de Grondwet (➡6.1.6).*

*Daarnaast is ook de bestaande constitutionele toets vooraf (ex ante) (➡6.1.4) op onderdelen voor verbetering vatbaar (➡6.1.8).*

### 6.1.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

Het grondwettelijk toetsingsverbod verbiedt de rechter een oordeel te geven over de grondwettigheid van wetten. Dat betekent dat beoordeling van de verenigbaarheid van wetten met de Grondwet tijdens het totstandkomingsproces aan de orde kan komen bij de actoren in het wetgevingsproces, maar dat een rechterlijk oordeel daarover is uitgesloten wanneer een wet eenmaal in werking is getreden. Wanneer burgers menen dat de wet een aantasting betekent van hun grondwettelijke rechten, is de weg naar de rechter afgesloten. Alleen een beroep op een vergelijkbaar verdragsrecht zou uitkomst kunnen bieden. Dat kan afdoende zijn, maar dat neemt niet weg dat in bepaalde gevallen de Grondwet een betere bescherming biedt dan een verdragsrecht (zie hierna 6.1.5). De staatscommissie constateert op dit punt een lacune in de rechtsbescherming.

Ook meent de staatscommissie dat een rechterlijk constitutioneel toetsingsrecht *ex post* een institutioneel evenwicht aanbrengt in de nu bestaande situatie dat alleen de wetgever zelf een oordeel mag geven over de grondwettigheid van wetten. Het is eveneens een wenselijke versterking van de weerbaarheid van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Tot slot verwacht de staatscommissie dat constitutionele toetsing door de rechter de normatieve kracht en de maatschappelijke betekenis van de Grondwet zal versterken en het samenspel van de staatsmachten (wetgevende, bestuurlijke en rechtsprekende macht) zal bevorderen.

Daarbij dienen echter ook de argumenten voor en tegen de constitutionele toetsing door de rechter in ogenschouw te worden genomen, evenals de vraag of de Grondwet in haar huidige vorm en inhoud een geschikt toetsingskader biedt.

In de volgende sub-paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

# Wat is en wat doet het Constitutioneel Hof?

Nederland heeft een Grondwet. Gek genoeg kan je op dit moment als kiesgerechtigde Nederlander weinig doen als het parlement een wet aanneemt die in strijd is met de Grondwet. Met de oprichting van een Constitutioneel Hof kunnen burgers wél laten toetsen of een wet in strijd is met de Grondwet. Nederlanders zijn zo beter beschermd tegen nieuwe wetten. Ook zorgt het er voor dat het parlement betere wetgeving moet afleveren. Tenslotte krijgt de Grondwet meer betekenis voor alle Nederlanders.

## Wat wordt getoetst?



Het Constitutioneel Hof toetst of aangenomen wetten in strijd zijn met de Grondwet.

## Uit wie bestaat het Constitutioneel Hof?

Vijf leden, te benoemen voor 12 jaar.



## Waarom wordt getoetst?



Het Constitutioneel Hof toetst wetten alleen aan de klassieke grondrechten van de Grondwet, zoals de vrijheid van meningsuiting, recht op privacy, godsdienstvrijheid en recht op gelijke behandeling.

## Hoe verloopt de procedure?



Burger voelt zich benadeeld



Burger stelt dat wet ongrondwettig is



Rechter beslist of het echt over Grondwet gaat

## Uitkomst



Ja: de wet vervalt



Nee: de wet blijft

## Wat doet het Constitutioneel Hof nog meer?



Partijverbod



Verdragen die afwijken van de Grondwet



Geschillen tussen besturen van verschillende overheden



### 6.1.2 ACHTERGROND VAN HET TOETSINGSVERBOD

Het toetsingsverbod is in 1848 in de Grondwet opgenomen. Het verbiedt de rechter om een oordeel te geven over de verenigbaarheid van een formele wet (afkomstig van regering en parlement) met de Grondwet.

Aanvankelijk was niet beoogd om aan de Grondwet een toetsingsverbod toe te voegen. In de opvatting van Thorbecke zou een toetsingsverbod de Grondwet uitzonderen van de gebruikelijke conflictregels en zou het de wetgever (regering en Staten-Generaal) boven de Grondwet stellen.<sup>1</sup>

Het toetsingsverbod betekent in de constitutionele verhouding(en) tussen wetgever en rechter dat de vraag over verenigbaarheid van wettelijke norm en de Grondwet is voorbehouden aan de *wetgever*: hij is de hoogste uitlegger van de Grondwet. Die keuze wordt van oudsher verdedigd met de *democratische legitimatie* van de wetgever. Daar staat tegenover dat de rechter sinds 1953/56 de bevoegdheid heeft om een oordeel te geven over de verenigbaarheid van de (formele) wet met een (ieder verbindende) verdragsbepaling. Dat betekent dat de rechter wetten in formele zin wel mag 'toetsen' aan verdragen, maar niet aan de Grondwet. Overigens mag hij alle lagere regelgeving (verordeningen, AMvB's) wel toetsen aan de Grondwet.

### 6.1.3 ARGUMENTEN VOOR EN TEGEN CONSTITUTIONELE TOETSING DOOR DE RECHTER<sup>2</sup>

Constitutionele toetsing wordt door tegenstanders opgevat als een inbreuk op de soevereiniteit van de wetgever. Deze stelt immers in een democratisch proces tot stand gekomen wetten vast, die vervolgens voor burger en rechter een gegeven zijn. Daar kan tegen worden ingebracht dat een dergelijke inbreuk niet nieuw is: bij de sinds 1953 bestaande mogelijkheid van toetsing aan verdragen op grond van (nu) artikel 93 Grondwet en de mogelijkheid

- <sup>1</sup> Zie H.J.M. Jeukens, 'De wetten zijn onschendbaar' (oratie Tilburg). Alphen aan den Rijn, 1963, p. 3-4. Hiermee wordt Thorbeckes constitutionalisme nieuw leven ingeblazen. In Thorbeckes denken lag het primaat in het politieke stelsel bij de Grondwet. Zie hiervoor: R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, p. 266-270. Tegenover Thorbecke stond minister Donker Curtius. Hij wilde 'de wet boven alle bedenkingen (te) stellen en haar tegen elke aanranding van de uitvoerende, de rechterlijke macht en de plaatselijke autoriteiten (te) beschermen.' Overigens lijkt zijn vrees eerder de uitvoerende macht in de persoon van de vorst te betreffen dan een 'tirannie van rechters'.
- <sup>2</sup> Ontleend aan de nota *Constitutionele toetsing*, *Kamerstukken II* 2001/02, 28 355 nr. 2, par. 4, onderdeel b (p. 5 en 6).

voor de rechter om wettelijke bepalingen buiten toepassing te laten (artikel 94 Grondwet) is een dergelijke inbreuk zelfs in grotere mate aan de orde. Immers, de wetgever kan het verdrag niet wijzigen en heeft daarom geen andere keuze dan de wet wijzigen of intrekken wanneer de rechter heeft geoordeeld dat de wet in strijd is met een verdrag(sbepaling).

Ook wordt vaak het rechtspolitieke argument tegen constitutionele toetsing gebruikt dat de wetgever democratisch is gelegitimeerd en de rechter niet. Immers, het parlement als medewetgever bestaat uit (in)direct gekozen leden, terwijl de rechter wordt benoemd en wel voor het leven. Dat betekent dat zijn fungeren niet afhankelijk is van de mate waarin zijn oordelen op instemming kunnen rekenen.

Tegen constitutionele toetsing wordt ook wel het argument aangevoerd dat de uitleg van de Grondwet niet alleen een (zuiver) juridische oordeel vergt, maar vaak ook politieke aspecten kent. Dat zou er voor pleiten om juist een politiek gremium te laten oordelen over de uitleg van de Grondwet en niet de rechter, ook om politisering van de rechtspraak te voorkomen.

Als positief argument wordt wel aangevoerd dat constitutionele toetsing door de rechter een tegenwicht en correctie kan zijn bij het gegeven dat de wetgever en de Grondwetgever in wezen hetzelfde orgaan zijn (zij het in iets andere samenstelling). Daardoor zijn zowel de uitleg van de Grondwet als het oordeel over verenigbaarheid van wetten met de Grondwet geconcentreerd bij één orgaan. Uit oogpunt van spreiding van machten (het tegengaan van machtsconcentratie in één hand) kan de rechter fungeren als institutioneel tegenwicht. Daarmee wordt niet alleen de weerbaarheid van de democratie verhoogd, maar wordt ook een beter evenwicht bewerkstelligd tussen de wetgevende en de rechtsprekende macht.

Andere argumenten voor constitutionele toetsing door de rechter zijn de al genoemde versterking van het politieke en het maatschappelijke belang van de Grondwet. Wanneer de rechter na een constitutionele toetsing onvolkomenheden of lacunes constateert in de tekst van de Grondwet is alertheid van de (Grond)wetgever gevraagd om verduidelijking of verbetering tot stand te brengen.

De argumenten voor en tegen constitutionele toetsing door de rechter afwegend meent de staatscommissie dat de rechtsstatelijke argumenten van machtspreiding en de behoefte om te voorzien in een lacune in de rechtsbescherming de doorslag (moeten) geven.

### 6.1.4 CONSTITUTIONELE TOETSING NADER BESCHOUWD

#### *De huidige constitutionele toets*

Tijdens het wetgevingsproces is er nu al de nodige aandacht voor de verenigbaarheid van het wetsvoorstel met de Grondwet of, in ruimere zin: de constitutionaliteit. In de advisering door de Raad van State en bij de parlementaire behandeling is dit een vast onderdeel. Toch ziet de staatscommissie mogelijkheden om de constitutionele toetsing in het wetgevingsproces te versterken (zie hiervoor 6.1.8).

#### *Tekort in de rechtsbescherming*

Met name constateert de staatscommissie dat de rechtsbescherming ontbreekt voor de burger die zich erover beklaagt in zijn grondwettelijke rechten te worden aangetast wanneer de wet eenmaal in het Staatsblad heeft gestaan en in werking is getreden. Wanneer pas dan blijkt dat (de toepassing van) de wet incidenteel of structureel in strijd is met de Grondwet, is de rechter niet bevoegd om rechtsbescherming te verlenen. Alleen de wetgever zelf kan ingrijpen wanneer hij tot het inzicht is gekomen dat zijn eerdere beslissing onjuist is geweest of gebleken.

Uit oogpunt van onafhankelijke beoordeling en rechtsbescherming van eventueel gedupeerde personen of instellingen is dit geen ideale situatie. Daarom adviseert de staatscommissie constitutionele toetsing door de *rechter* mogelijk te maken: niet *in plaats van* de constitutionele toets zoals die nu plaats vindt bij de totstandkoming van wetgeving, maar *in aanvulling* daarop en wel als de wet in het Staatsblad is geplaatst en in werking is getreden.<sup>3</sup>

#### *Waarom constitutionele toetsing?*

De rechtvaardiging voor de staatscommissie om deze vorm van *ex post* constitutionele toetsing voor te stellen, ligt in verbetering van de rechtsbescherming van de rechtzoekende wanneer die vindt dat zijn grondwettelijke rechten worden beknot. Het is daarmee een versterking van de (rechts)positie van de burger tegen de overheid en een verhoging van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. Voorts is constitutionele toetsing een middel om

<sup>3</sup> Zie ook de nota *Constitutionele toetsing*. Kamerstukken II 2001/02, 28 355, nr. 2, par. 4 (p. 4-6).

de afnemende aandacht voor de wetgevingskwaliteit in het wetgevingsproces te compenseren. Ook is het een remedie tegen het veranderde karakter van wetgeving (van de wet als waarborg en normstelling naar beleidsinstrument en de terugtred van de wetgever).<sup>4</sup>

Daarnaast bevat niet alleen de Grondwet zelf, maar ook de formele wet vaak mogelijkheden om regelgevende bevoegdheid te delegeren, bijvoorbeeld aan de regering of de minister. Dergelijke bevoegdheidsgrondslagen zijn begrensd en dat houdt in dat overschrijding van die grenzen de onrechtmatigheid kan betekenen van de regeling. Dat laatste kan iedere rechter constateren, maar wanneer het een ongeoorloofde delegatie uit de Grondwet betreft, staat het toetsingsverbod eraan in de weg dat de rechter hierover een oordeel uitspreekt.

Verder verwacht de staatscommissie dat constitutionele toetsing de normatieve functie en de maatschappelijke betekenis van de Grondwet zal versterken. Dat zal met name het geval zijn wanneer de rechter na een constitutionele toetsing onvolkomenheden of lacunes constateert in de tekst van de Grondwet en daarmee de (Grond)wetgever wijst op zijn verantwoordelijkheid om verduidelijking of verbetering tot stand te brengen. Tot slot meent de staatscommissie dat de constitutionele toetsing door de rechter een positief effect kan hebben op de constitutionele toets (*ex ante*) gedurende het wetgevingsproces.

### *Toetsing van wat?*

De staatscommissie staat een toetsing aan de Grondwet voor ogen van wetten die het Staatsblad hebben gehaald. Dat betekent dat *niet* wordt beoogd om de toetsing mogelijk te maken van wetsvoorstellen die nog geen kracht van wet hebben. Zou dat anders zijn (zoals in de ons omringende landen Duitsland, België en Frankrijk), dan zou dit tot spanningen kunnen leiden tussen de rechter en de Raad van State in zijn adviserende functie en met name de Eerste Kamer met haar aandacht voor wetgevingskwaliteit en ook de verenigbaarheid met de Grondwet.

4 Als voorbeeld hiervoor kan de Omgevingswet worden genoemd, die voor een belangrijk deel inhoudelijk vorm gaat krijgen in de daarop gebaseerde AMvB's. Zie hierover: F. Groothuijse, e.a., 'Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht' in: *NJB* nr. 13 (2018), p. 636-689.

### *Toetsing aan wat?*

De Grondwet bevat naast grondrechten (rechten die burgers kunnen inroepen tegen de overheid) organisatorische bepalingen die de rechten en bevoegdheden omschrijven van de (de)centrale staatsorganen. De staatscommissie meent dat die organisatorische bepalingen zich minder goed lenen voor toetsing door de rechter.

Naar het oordeel van de staatscommissie geldt dat laatste ook voor die grondrechten waarbij de nadruk *niet* ligt op de bescherming tegen overheidsbemoeienis (meestal aangeduid als klassieke vrijheidsrechten), maar juist op actief overheidsoptreden (meestal aangeduid als sociale grondrechten). Bij de sociale grondrechten gaat het er om dat de overheid gunstige voorwaarden schept, waarbij het resultaat niet precies is omschreven ('voldoende werkgelegenheid', 'bewoonbaarheid van het land'). De categorie sociale grondrechten acht de staatscommissie daarom minder geschikt voor toetsing door de rechter, omdat niet precies kan worden vastgesteld welke mate van overheidsinspanning is vereist om de gestelde doelen te halen. Om die reden adviseert de staatscommissie de opsomming over te nemen, zoals die uiteindelijk is opgenomen in het wetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren.<sup>5</sup>

Het betreft de volgende grondwetsartikelen:

- 1 (gelijke behandeling/discriminatieverbod);
- 2, vierde lid (recht het land te verlaten);
- 3 (gelijke benoembaarheid in openbare dienst);
- 4 (algemeen kiesrecht);
- 5 (petitierecht);
- 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging);
- 7 (vrijheid van meningsuiting);
- 8 (vrijheid van vereniging);
- 9 (vrijheid van vergadering en betoging);
- 10 (eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer);
- 11 (onaantastbaarheid van het menselijk lichaam);
- 12 (huisrecht);

5 Voorstel van wet van het lid Halsema houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot invoering van de bevoegdheid tot toetsing van wetten aan een aantal bepalingen van de Grondwet door de rechter. *Kamerstukken I* 2004/05, 28 331, A.



- 13 (communicatiegeheim);
- 14 (recht op schadeloosstelling bij onteigening);
- 15 (waarborgen bij vrijheidsontneming);
- 16 (geen straf zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling);
- 17 (toegang tot wettelijk toegekende rechter);
- 18 (recht op bijstand bij de rechter);
- 19, derde lid (recht op vrije keuze van arbeid);
- 23, tweede, derde, vijfde, zesde en zevende lid (vrijheid van onderwijs);
- 99 (vrijstelling militaire dienst wegens gewetensbezwaren);
- 113, derde lid (vrijheidsbenemende straf alleen op te leggen door de rechter);
- 114 (verbod op de doodstraf);
- 121 (openbaarheid terechtzittingen); en
- 129, eerste lid (rechtstreekse verkiezing leden provinciale staten en gemeenteraden).<sup>6</sup>

De staatscommissie adviseert de voorstellen tot aanvulling van de Grondwet met de algemene bepaling, de uitbreiding van art. 13 Grondwet over de vertrouwelijkheid van communicatie en de bepaling over een eerlijk proces (wanneer die in tweede lezing worden aanvaard) eveneens deel te laten uitmaken van de bepalingen waaraan kan worden getoetst.

### *Toetsing door wie?*

De toetsing aan bepaalde grondrechten uit de Grondwet door de rechter is denkbaar in verschillende varianten, waarvan de gespreide (diffuse) en de geconcentreerde vorm de bekendste zijn. Bij gespreide toetsing is iedere rechterlijke instantie tot toetsing bevoegd. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de toetsing van wet(sbepaling)en aan ‘een ieder verbindende bepalingen’ van verdragen op grond van art. 93 Grondwet. Dat is ook de vorm van toetsing die werd voorgesteld in het genoemde wetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren.

De staatscommissie adviseert de keuze in het wetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren niet te volgen. In plaats daarvan adviseert de staatscommissie een

<sup>6</sup> Vergelijk ook de nota *Constitutionele toetsing. Kamerstukken II 2001/02, 28 355, nr. 2, par. 5 (p. 7-9, optie 3).*

vorm van geconcentreerde toetsing (door één rechterlijke instantie) en wel door een daartoe in te stellen Constitutioneel Hof. Daarmee komt de uitleg van de Grondwet door de rechter in één hand te liggen, wat de rechtseenheid en ook de rechtszekerheid bevordert.

### *Waarom geconcentreerde toetsing?*

Voor de constitutionele toetsing door de rechter adviseert de staatscommissie om te kiezen voor geconcentreerde toetsing, dat wil zeggen: alleen door het Constitutioneel Hof. De staatscommissie is zich er van bewust dat dit anders is dan de gespreide toetsing aan verdragen: tot dat laatste is iedere rechter bevoegd.

De staatscommissie stelt vast dat de Grondwet in de toetsingshiërarchie weliswaar hoger staat dan de (formele) wet, maar minder hoog dan de (ieder verbindende bepalingen van) verdragen. De toetsing aan verdragen is destijds ingegeven door de overtuiging dat strijd met het internationale recht zo veel mogelijk moest worden vermeden, met name vanwege mogelijke belangen van andere landen.

Dat aspect ontbreekt bij de Grondwet. De Grondwet is in belangrijke mate normerend voor de nationale verhoudingen tussen de staatsmachten (wetgevende, besturende en rechtsprekende macht), maar ook tussen de bestuurslagen (centrale en decentrale overheden). Daarmee kan de uitleg van de Grondwet, eerder dan de uitleg en de toepassing van verdragen, een belangrijke (nationale) politieke dimensie hebben. Naar het oordeel van de staatscommissie is de toetsing aan de Grondwet daardoor van een andere orde dan de toetsing aan verdragen, ook al kunnen daaraan materieel gesproken dezelfde vragen ten grondslag liggen. Geconcentreerde toetsing bevordert de rechtszekerheid en de rechtseenheid en, in vergelijking met gespreide toetsing in meerdere instanties (beroep, hoger beroep, cassatie) kan met een prejudiciële procedure (proces)tijd worden bespaard. Dat is uit proceseconomische overwegingen een voordeel. Bovendien voorkomt het mogelijk tegenstrijdige oordelen en draagt de prejudiciële procedure eraan bij dat de periode van rechtsonzekerheid over de juiste uitleg van de Grondwet zo kort mogelijk is.

### *Inrichting van de procedure*

De geconcentreerde toetsing aan de Grondwet, zoals de staatscommissie die voor ogen staat, betekent dat een keuze moet worden gemaakt over de in-

richting van de procedure. Die keuze gaat over, hetzij de mogelijkheid van rechtstreekse toegankelijkheid van het Constitutioneel Hof voor individuele (en mogelijk ook collectiviteiten van) rechtszoekenden, hetzij de mogelijkheid van een prejudiciële procedure.

Uit oogpunt van proces-economie adviseert de commissie te kiezen voor een prejudiciële procedure. Deels is dat om te voorkomen dat het Constitutioneel Hof ontvankelijkheidsvragen moet beantwoorden van individuele rechtzoekenden, deels vanuit het besef dat de vraag naar verenigbaarheid met de Grondwet in elk willekeurig rechtsgeding naar voren kan komen.



*Het Bundesverfassungsgericht: bolwerk van de Duitse weerbare democratische rechtsstaat*

De prejudiciële procedure houdt in, dat de rechter die in een door hem te beslissen geschil stuit op een vraag hoe een grondwetsbepaling moet worden uitgelegd, die vraag voorlegt aan het Constitutioneel Hof. Totdat het Constitutioneel Hof de vraag heeft beantwoord, is de behandeling van het proces bij de rechter geschorst. Met het antwoord van het Constitutioneel Hof doet de rechter uiteindelijk uitspraak.

De staatscommissie stelt zich voor dat het stellen van een prejudiciële vraag, anders dan in het Unierecht, een verplichting is voor iedere rechterlijke instantie wanneer de beantwoording van een prejudiciële vraag noodzakelijk is voor de oplossing van een door die instantie te beslissen geschil. Dat betekent dat, alweer anders dan ten aanzien van het Unierecht, toetsing aan de Grondwet is uitgesloten voor andere rechterlijke instanties dan het Constitutioneel Hof. Daarmee wordt het toetsingsverbod van art. 120 Grondwet materieel gehandhaafd, echter met uitzondering van het Constitutioneel Hof.

De uitzondering op de verplichting om het Constitutioneel Hof een prejudiciële vraag te stellen is, vergelijkbaar aan het Unierecht, het geval van een *acte clair* of *acte éclairé*: het geval waarin geen twijfel kan bestaan over de uitleg van de Grondwet dan wel een geval dat het Constitutioneel Hof in een eerdere uitspraak (of eerdere uitspraken) de vraag over de uitleg al eenduidig heeft beantwoord.

Daarmee is zowel een rechterlijk ‘filter’ ingebouwd tegen kennelijk niet-ontvankelijke of kennelijk ongegronde klachten over schendingen van de Grondwet en wordt tevens de rechtseenheid gewaarborgd. Het Constitutioneel Hof kan de mogelijkheid worden gegeven om zelf in de zaak te voorzien, wanneer geen andere (buiten zijn bevoegdheid liggende) geschilpunten moeten worden beslist.

De staatscommissie realiseert zich dat de toetsing aan de Grondwet kan samenlopen met verdragstoetsing. In dat geval zal de rechter voor de constitutionele toets een prejudiciële vraag moeten stellen, terwijl art. 94 Grondwet hem de bevoegdheid geeft om een wettelijke bepaling buiten toepassing te laten vanwege een onverenigbare toepassing met een ‘een ieder verbindende’ verdragsbepaling.

De verdragstoetsing door de rechter op grond van art. 94 Grondwet is een bevoegdheid van de rechter die in 1953/1956 werd ingevoerd op grond van de destijds aangevoerde reden: het zo spoedig mogelijk beëindigen van de onverenigbaarheid van het nationale recht met het internationale recht. De staatscommissie meent dat dit nog steeds een geldige en belangrijke reden is. De beoordeling door één enkele rechterlijke instantie zou volgens de staats-

commissie een beperking inhouden van een bestaande rechterlijke bevoegdheid. Anders dan voor een constitutionele toetsing die geen internationaal belang betreft, maar een nationale aangelegenheid betreft, adviseert de staatscommissie de bevoegdheid genoemd in artikel 94 Grondwet onaangetast te laten. Wel adviseert de staatscommissie de rechter de mogelijkheid (niet de verplichting) te geven om het aspect van de verdragstoetsing te betrekken bij de prejudiciële vraag. Dat laat de rechterlijke bevoegdheid tot verdragstoetsing onverlet. De rechter kan evenwel besluiten daar in dit geval geen gebruik van te maken door het stellen van een prejudiciële vraag.

De staatscommissie realiseert zich dat een prejudiciële procedure een langere rechtsgang betekent dan gewoonlijk bij een enkele instantie het geval is en daarmee uit oogpunt van geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn bedenkingen kan oproepen. Daar staat tegenover dat een prejudiciële procedure tijdwinst kan betekenen ten opzichte van het gebruikelijke instellen van achtereenvolgens beroep, hoger beroep en cassatie.

De staatscommissie meent dat het belang van het bewaken van de rechtseenheid in deze aangelegenheden een groter gewicht in de schaal legt.<sup>7</sup>

### *Uitkomsten van de procedure*

De invoering van constitutionele toetsing door de rechter maakt het ook noodzakelijk om na te denken over de (rechts)gevolgen die de rechter daaraan kan verbinden. De staatscommissie hecht eraan dat de wetgever verantwoordelijk blijft voor het tot stand brengen van nieuwe wetgeving of het aanpassen dan wel intrekken van bestaande wetgeving.

Een mogelijkheid is dat, wanneer de rechter (het Constitutioneel Hof) strijd constateert tussen wet en Grondwet, hij tot de einduitspraak komt dat de wet (of een onderdeel daarvan) nietig is of wordt vernietigd.

In het eerste geval (dat ook het vérstrekkendst is) zou dat betekenen dat de wet van meet af aan nietig is geweest en dat daarmee alle rechtsgevolgen die zijn voortgevloeid uit eerdere toepassing van de wet, worden geacht niet te zijn ingetreden. Dat geeft niet alleen veel rechtsonzekerheid, maar zal soms ook tot de conclusie leiden dat rechtsposities of ontstane rechtsverhoudingen niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt.

<sup>7</sup> Vergelijk de nota *Constitutionele toetsing. Kamerstukken II 2001/02, 28 355, nr. 2, par. 6* (p. 9-12, optie 1).

In het tweede geval zal het gevolg zijn dat de wet nietig is vanaf het moment dat de uitspraak van de rechter onherroepelijk is geworden (*res iudicata*), waardoor de uitspraak alleen gevolgen heeft voor toekomstige gevallen. Al deze varianten hebben gemeen dat ze een categoriale uitspraak inhouden: voor alle denkbare situaties is de wet krachteloos of *non existent* verklaard. Dat kan onder omstandigheden ongenueanceerd zijn en ook als uitkomst disproportioneel. Hoe dan ook zijn herstelwerkzaamheden door de wetgever nodig. Dat is ook zo wanneer de rechter de wet (generiek) buiten werking stelt, waardoor iedere toepassing daarvan is uitgesloten.

Vanwege de hiervoor geschetste gevolgen van een rechterlijk nietigverklaring of vernietiging kiest de commissie voor een minder vórstrekkende uitkomst, vergelijkbaar met het *buiten toepassing laten* van een nationaal wettelijk voorschrift wegens strijd met ‘een ieder verbindende’ verdragsbepaling op grond van art. 94 Grondwet. Dat betekent dat in het concrete geval de toepassing van een wetsbepaling moet wijken voor de toepassing van een bepaling van de Grondwet. Of de wetsbepaling ook voor alle (andere) gevallen buiten toepassing moet blijven is nog maar de vraag. Het is denkbaar dat in veruit de meeste gevallen helemaal geen sprake is van onverenigbare toepassing, maar juist *wel* in dit specifieke geval. Maar ook kan het zijn dat de geconstateerde onverenigbare toepassing voor alle mogelijk denkbare situaties geldt, doordat de wettelijke norm hoe dan ook onverenigbaar is met de grondwettelijke norm.

De betekenis van het buiten toepassing laten van een wettelijke bepaling of een onderdeel van de wet bij vastgestelde strijd met de Grondwet moet naar het inzicht van de staatscommissie dezelfde zijn als bij verdragstoetsing. Wanneer de rechter strijd constateert zal het vervolgens aan de wetgever zijn om te beslissen of de wet wordt aangepast of ingetrokken. Handhaving van de gewraakte wettelijke bepaling door de wetgever zal in uitzonderlijke gevallen alleen mogelijk zijn wanneer de wetgever deugdelijk motiveert dat aan de grondwettelijke bezwaren van de rechter tegemoet kan worden gekomen met andere middelen dan een wetswijziging.

De staatscommissie realiseert zich dat ook bij de constitutionele toetsing, zoals hier voorgesteld, evenals bij verdragstoetsing, de vraag zich zal voordoen of sprake is van ‘een ieder verbindende bepalingen’ van, in dit geval, de Grondwet. Of in termen van de Hoge Raad: leent de norm zich voor toepassing als objectieve (rechts)norm in dit concrete geval. Daarmee is de vraag gelegitimeerd of de bestaande (klassieke) grondrechten uit de Grondwet zich voor toetsing lenen.



### 6.1.5 DE GRONDWET ALS TOETSINGSKADER

#### *Stelsel van beperkingen en zijn effecten*

De rechter die een constitutionele toetsing verricht (het Constitutioneel Hof) wordt geconfronteerd met het overwegend formele karakter van de beperking van de grondrechten uit de Grondwet. Daarmee wordt bedoeld dat beperkingen kunnen worden gesteld door hetzij alleen de wetgever ('bij de wet', 'de wet bepaalt') of krachtens delegatie (ook) door andere regelgevers, zoals de regering of de minister ('bij of krachtens', 'regels' of 'regelen'). Voor de inhoud van de wettelijke beperking stelt de Grondwet geen inhoudelijke eisen of voorwaarden. Slechts in enkele gevallen worden doelcriteria genoemd (openbare orde, volksgezondheid, nationale veiligheid). De Grondwet voorziet niet in een materiële toetsing aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit.

De staatscommissie Grondwet (ook wel bekend als de commissie-Thomassen) heeft daartoe wel een voorstel gedaan,<sup>8</sup> maar daar is geen gevolg aan gegeven. Het resultaat is dat de wetgever betrekkelijk veel vrijheid heeft om naar eigen goeddunken een beperking te stellen aan de uitoefening van een vrijheidsrecht, voor zover hij dat doet in een formele wet. De mogelijkheid voor de rechter om hierover te oordelen beperkt zich (nu nog) tot de vraag of sprake is geweest van ongeoorloofde delegatie<sup>9</sup> en mogelijk toetsing aan een vergelijkbaar recht uit het EVRM of het IVBPR dat wel een materiële beperking kent.

#### *Voordelen van dat stelsel*

Daar staat tegenover dat aan dit stelsel van beperkingen ook voordelen zijn verbonden. Als voorbeeld noemt deze staatscommissie de toetsing aan de artikelen 6-9 van de Grondwet (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging, uitingsvrijheid, verenigingsvrijheid, vrijheid van vergadering en betoging), die alleen beperking toestaan bij formele wet. Bovendien mag de uitoefening van deze vrijheidsrechten niet aan een vergunningplicht zijn gebonden.

<sup>8</sup> *Rapport Staatscommissie Grondwet*, november 2010. Paragraaf 6.3-6.5.

<sup>9</sup> Als voorbeeld kan het Fluorideringsarrest (1973) dienen, waarin de Hoge Raad oordeelde dat voor maatregelen die zo diep ingrijpen in de privésfeer van de burger (als fluoridering) een wettelijke basis is vereist, HE 22 juni 1973, ECLI:NL:HR:1973:AD2208.



Bij de drukpersvrijheid geldt bovendien dat de beperking alleen achteraf werking mag hebben (censuurverbod). Daarmee gaat de grondwettelijke bescherming van deze vrijheden uitdrukkelijk verder dan de vergelijkbare bepalingen van het EVRM dat een minder strikte beperking kent. Een dergelijke vorm van verdergaande bescherming dan de minimumnormen van het EVRM wordt door het verdrag zelf uitdrukkelijk toegestaan. Daarmee kan op onderdelen aan de Grondwet een betere rechtsbescherming worden ontleend dan aan verdragen.<sup>10</sup>

De gebruikte delegatieterminologie stelt de rechter (het Constitutioneel Hof) ook in staat om te beoordelen of de gedelegeerde regelgevende bevoegdheid te ruim is opgevat of is gebruikt voor een doel waarvoor die niet is gegeven.<sup>11</sup> Voor zover de delegatieterminologie van de Grondwet aan de orde is, kan het Constitutioneel Hof zich hierover uitspreken, waar juist in die gevallen een andere rechter met lege handen zou staan vanwege het toetsingsverbod.

Voor de (Grond)wetgever betekent een constitutionele toets in deze vorm dat van hem alertheid wordt gevraagd wanneer de rechter (het Constitutioneel Hof) constateert dat de Grondwet als toetsingskader onvolkomenheden vertoont en aanpassing of bijstelling is gewenst. Overigens kan dat, zoals eerder opgemerkt, de samenwerking tussen de staatsmachten, in dit geval (grond)wetgever en rechter, versterken.

### 6.1.6 ANDERE TAKEN EN BEVOEGDHEDEN VAN EEN CONSTITUTIONEEL HOF

Naast de toetsing aan de genoemde bepalingen van de Grondwet meent de staatscommissie dat ook andere bevoegdheden kunnen worden opgedragen aan een Constitutioneel Hof. Deze bevoegdheden zijn de volgende:

- a. De beoordeling van zuivere bestuursgeschillen. Hierbij zijn organisatierechtelijke bepalingen aan de orde die de bevoegdheidsafbakening tussen bestuursorganen of bestuurslagen betreffen. In het bijzonder bij zuivere bestuursgeschillen (tussen

10 Vergelijk de nota *Constitutionele toetsing. Kamerstukken II 2001/02, 28 355, nr. 2, par. 5* (p. 8, onderdeel b).

11 Vergelijk het Fluorideringsarrest van de Hoge Raad, 22 juni 1973, [www.hetrechtenstudentje.nl/jurisprudentie/eclinlhr1973ad2208-fluoridering](http://www.hetrechtenstudentje.nl/jurisprudentie/eclinlhr1973ad2208-fluoridering).

overheidsorganen) zijn geen rechtstreeks individuele belangen van burgers betrokken. Hier kan een Constitutioneel Hof een nuttige functie vervullen.<sup>12</sup> Een dergelijke bevoegdheid kan in Nederland voorzien in een behoefte, bijvoorbeeld bij de geschillen die rijzen uit decentralisatieoperaties, waarbij niet altijd duidelijk is waar bevoegdheden van Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten beginnen, eindigen, overlappen of ontbreken.

- b. Het Constitutioneel Hof kan eveneens de bevoegdheid worden gegeven om een juridisch oordeel te geven over de vraag of (wijziging van) (basis)verdragen van de Europese Unie met een gewone dan wel een versterkte (twee derde) meerderheid moeten worden goedgekeurd. Het gaat dan om de vraag of een (wijziging van een) basisverdrag van de Europese Unie, waarvoor goedkeuring is vereist van de lidstaten, in overeenstemming is met de Grondwet of daarvan afwijkt of afwijken noodzakelijk maakt.<sup>13</sup> Deze bevoegdheid zou een alternatief of aanvulling kunnen zijn voor het wetsvoorstel-Van der Staaij.<sup>14</sup>
- c. In het verlengde daarvan kan het Constitutioneel Hof de bevoegdheid worden gegeven om een juridisch oordeel te geven over de vraag of een goed te keuren verdrag (niet alleen EU-verdragen) afwijkt van de Grondwet of afwijken noodzakelijk maakt. Dat betreft de uitleg en toepassing van art. 91, derde lid, Grondwet.
- d. Tot slot kan een Constitutioneel Hof worden belast met het opleggen of uitspreken van een partijverbod, in de vorm waarin de staatscommissie zich dat voorstelt.<sup>15</sup> Het verbieden van politieke partijen is van een constitutionele orde vanwege de rol en de positie die politieke partijen hebben in het proces van politieke menings- en besluitvorming. Daarom is een afzonderlijk Constitutioneel Hof te prefereren boven de civiele rechter die een (gewone) rechtspersoon kan verbieden en ontbinden op grond van art. 2:20 BW. Voor de vordering tot verbodenverklaring bij het

12 Denk in dit verband aan de 'zuivere' bestuursgeschillen in art. 136 Grondwet.

13 Vergelijk in dat opzicht de bevoegdheid van het Duitse Constitutionele Hof (BVerfG) in dergelijke aangelegenheden: BVerfGE 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az: 2 BvR 2134, 2159/92. Zie ook Solange I, Beschluss vom 29. Mai 1974, Az. BvL 52/71 (BVerfGE 37, 271 ff.); Solange II, Beschluss vom 22. Oktober 1986, Az: 2 BvR 197/83.

14 Zie paragraaf 7.4, 'Het domein van de Europese Unie'.

15 Zie paragraaf 6.3, 'Institutionele waarborgen en politieke partijen'.

## HOOFDSTUK 6

Constitutioneel Hof adviseert de staatscommissie om de Procureur-Generaal (P-G) bij de Hoge Raad daarmee te belasten, omdat de P-G, anders dan het Openbaar Ministerie (OM), niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt en dit daarom uit oogpunt van onafhankelijkheid de voorkeur verdient.

Deze bevoegdheden genoemd onder 2 en 3 betreffen eveneens de uitleg en de toepassing van de Grondwet, maar in het geval van de beoordeling van de vraag of een verdrag afwijkt van de Grondwet gaat het niet om een toetsing achteraf, maar om een toetsing vooraf.

### 6.1.7 SCHETS VAN DE SAMENSTELLING EN WERKWIJZE

#### *Samenstelling, zittingsduur en besluitvorming*

Voor de samenstelling van een Constitutioneel Hof adviseert de staatscommissie de leden van het Constitutioneel Hof te benoemen uit gekwalificeerde (externe) juristen met erkende deskundigheid op het terrein van het constitutionele recht, op een zelfde manier als de staatscommissie voorstelt voor benoeming van leden van de Hoge Raad.<sup>16</sup>

Het ledental zou kunnen worden bepaald op vijf of zeven. Daarnaast adviseert de staatscommissie eenzelfde aantal plaatsvervangers te benoemen.

De zittingsduur van de leden kan aan een termijn worden gebonden, waarbij moet worden vermeden dat (te) veel leden gelijktijdig aftreden. In dat geval komen de continuïteit en het collectief geheugen in het gedrang. De zittingsduur zou kunnen worden gesteld op 12 jaren (twee termijnen van zes jaren), zodat het collectief geheugen is gewaarborgd, maar geen benoeming voor het leven plaatsvindt.

Voor de oordeelsvorming zou collegiale besluitvorming voor de hand liggen, omdat dit een eenduidige rechtsinterpretatie bevordert. Het draagt bovendien bij aan de acceptatie en het gezag van de oordelen wanneer die unaniem zijn. Anderzijds onderkent de staatscommissie ook de voordelen van minderheidsoordelen die, mits beargumenteerd, juist een ander licht kunnen werpen op de discussie over het betreffende onderwerp. Dat kan de scherpte

<sup>16</sup> Zie hierna, paragraaf 6.2.

van de oordeelsvorming ten goede komen. Dat betekent dat de staatscommissie er de voorkeur aan geeft om aan te sluiten bij het bestaande stelsel van unanieme beslissingen, maar tegelijkertijd minderheidsstandpunten niet categorisch wil uitsluiten.

#### 6.1.8 (GROND)WETTELIJK KADER

Om de door de staatscommissie wenselijk geachte constitutionele toets *ex post* mogelijk te maken is niet alleen herziening van art. 120 Grondwet noodzakelijk. Mogelijk vraagt ook de instelling van het Constitutioneel Hof om een grondwettelijke grondslag.

Nadere uitwerking van een en ander kan plaats vinden in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO), en in enkele onderdelen van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en ambtelijk in nader op te stellen procesreglementen.

#### 6.1.9 VERSTERKING VAN DE CONSTITUTIONELE TOETS EX ANTE

Naast de mogelijkheid die de staatscommissie adviseert voor de versterking van de constitutionele toets achteraf (*ex post*) wil zij ook wijzen op mogelijkheden tot versterking van de constitutionele toets gaande het wetgevingspro-



*De Raad van State vervult een belangrijke rol bij de constitutionele toetsing aan het begin van het wetgevingsproces.*

ces (*ex ante*). In dit verband wijst de staatscommissie er op dat de voorgestelde constitutionele toetsing door de rechter achteraf een stimulerend effect kan hebben op de constitutionele toetsing vooraf, gedurende het wetgevingsproces.

De constitutionele toets *ex ante* kan worden versterkt wanneer in de departementale fase van de voorbereiding, waaronder nadrukkelijk ook in de internetconsultatie, meer dan nu het geval is, aandacht wordt gevraagd voor constitutionele aspecten.<sup>17</sup> Vervolgens kan de Raad van State daarop in zijn advisering uitdrukkelijk ingaan met één of meer adviesopmerkingen. De Tweede Kamer en de Eerste Kamer kunnen hierbij desgewenst aanhaken.

Niet alleen voor een eventuele consultatie, maar ook voor de parlementaire behandeling van wetgeving, kan het behulpzaam zijn wanneer in de toelichting op het (initiatief)wetsvoorstel een afzonderlijke paragraaf wordt gewijd aan de constitutionele aspecten. Daartoe zijn in de Tweede Kamer al voorstellen gedaan.

### AANBEVELINGEN

1. *Invoering van een constitutionele toets ex post, uit te voeren door een Constitutioneel Hof*

De staatscommissie adviseert om een constitutionele toets *ex post* in te voeren aan een aantal met name genoemde klassieke grondrechten. Deze toets zou moeten worden uitgevoerd door een nieuw in te stellen Constitutioneel Hof. Voor de invoering van een constitutionele toets door de rechter achteraf (*ex post*) is wijziging van de Grondwet vereist, omdat voor het Constitutioneel Hof een uitzondering wordt gemaakt op het toetsingsverbod in art. 120 Grondwet.

2. *Verdere uitwerking van de constitutionele toets ex post en het Constitutioneel Hof*

Voor de verdere uitwerking van de constitutionele toets *ex post* en het Constitutioneel Hof adviseert de staatscommissie het volgende:

- a. toetsing kan alleen geschieden aan de hiervoor genoemde en in de Grondwet verankerde klassieke grondrechten;
- b. indien in een rechterlijke procedure de vraag aan de orde komt of een bepaalde formele wet in strijd zou zijn met een in de Grondwet

<sup>17</sup> Zie hiervoor ook, maar dan vanuit het perspectief van de burgerparticipatie, 5.3.3.

verankerd klassiek grondrecht, stelt de desbetreffende rechter daarover één of meer prejudiciële vragen aan het Constitutioneel Hof, dat daarop een uitspraak doet; dit moet door de eerdergenoemde rechter als een bindend advies worden beschouwd bij het doen van een uitspraak in de onderhavige zaak;

- c. indien het Constitutioneel Hof strijdigheid constateert tussen een formele wet en de Grondwet wordt de desbetreffende wet geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaard;
- d. het Constitutioneel Hof bestaat uit vijf à zeven rechters – en eenzelfde aantal plaatsvervangende leden – die worden benoemd volgens dezelfde procedure als de leden van de Hoge Raad, zoals beschreven in paragraaf 6.2, ‘Benoeming van leden van de Hoge Raad’.

### 3. *Andere taken van het Constitutioneel Hof*

De staatscommissie adviseert verder om het Constitutioneel Hof met de volgende taken te belasten:

- a. het doen van uitspraken over de toepassing van organisatierechtelijke bepalingen inzake bevoegdheidsafbakening tussen bestuursorganen of bestuurslagen (in het bijzonder zuivere bestuursgeschillen);
- b. een juridisch oordeel geven over de vraag of (wijziging van) (basis) verdragen van de Europese Unie met een gewone dan wel een versterkte meerderheid moeten worden goedgekeurd;
- c. in ruimere zin: een juridisch oordeel geven over de vraag of een goed te keuren verdrag afwijkt van de Grondwet of afwijken noodzakelijk maakt (art. 91, derde lid, Grondwet);
- d. het opleggen van een partijverbod zoals op te nemen in de Wet op de politieke partijen op vordering van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad.

### 4. *Versterking van de constitutionele toetsing ex ante*

De staatscommissie adviseert de constitutionele toetsing *ex ante* te versterken door nadrukkelijker dan nu het geval is in de internetconsultatie aandacht te vragen voor de constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving. De Raad van State kan vervolgens in zijn advisering expliciet op de in dat kader te berde gebrachte bezwaren en andere kanttekeningen ingaan.



Verder adviseert zij om in de memorie van toelichting bij elk (initiatief)wetsvoorstel een paragraaf op te nemen over de constitutionele aspecten van het desbetreffende wetsvoorstel. Om een en ander te realiseren kan worden volstaan met aanvulling van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en ambtelijk met de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

### 6.2 BENOEMING VAN DE LEDEN VAN DE HOGE RAAD

Leden van de Hoge Raad worden benoemd bij Koninklijk Besluit uit een voordracht van personen, die is opgemaakt door de Tweede Kamer. Hoewel dit onderwerp niet rechtstreeks raakt aan de opdracht van de staatscommissie, is het, omdat het consequenties heeft voor de rol van de Tweede Kamer en met het oog op de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter, van wezenlijk belang dat (partij-)politieke overwegingen niet de overhand krijgen bij de benoeming van rechters, met name bij de benoeming van leden van de Hoge Raad. In het verleden heeft zich dit tweemaal voorgedaan bij de benoeming van een lid van de Hoge Raad.<sup>18</sup>

De staatscommissie adviseert om art. 117, eerste lid, Grondwet zodanig te wijzigen dat leden van de Hoge Raad worden benoemd bij Koninklijk Besluit op een bindende voordracht van een commissie, bestaande uit een deskundige (te benoemen door de Tweede Kamer), een lid van de Hoge Raad (daartoe aangewezen door de President van de Hoge Raad) en een andere deskundige (aangewezen door de President van de Hoge Raad en de Tweede Kamer gezamenlijk), niet zijnde een rechter of een parlementariër.

### AANBEVELING

#### *Benoeming van de leden van de Hoge Raad*

De staatscommissie adviseert om leden van de Hoge Raad te benoemen bij Koninklijk Besluit op voordracht van een commissie, bestaande uit een deskundige (te benoemen door de Tweede Kamer), een lid van de Hoge Raad (daartoe aangewezen door de President van de Hoge Raad) en een andere deskundige (aangewezen door de President van de Hoge Raad en de Tweede Kamer gezamenlijk), niet zijnde een rechter of een parlementariër. Hiervoor is wijziging van art. 117, eerste lid, Grondwet nodig.

<sup>18</sup> Het betrof destijds de (voorgenomen) benoemingen van Y. Buruma en D. Aben.



## 6.3 INSTITUTIONELE WAARBORGEN EN POLITIEKE PARTIJEN

### SAMENVATTING

*De ruggengraat van het Nederlandse parlementair stelsel wordt gevormd door een representatieve democratie. Deze is gebaseerd op het kiesstelsel van de evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel (0,67%). Uiteenlopende politieke stromingen en overtuigingen zijn aldus vertegenwoordigd en de lage kiesdrempel zorgt ervoor dat weinig stemmen verloren gaan. Dat betekent dat de toegang tot de politieke vertegenwoordiging in Nederland betrekkelijk eenvoudig en laagdrempelig is, ook voor kleine partijen en groeperingen. Minderheden van enige betekenis zijn of kunnen worden vertegenwoordigd in het parlement. Dat geeft onze democratische rechtsstaat een aanzienlijk deel van zijn kracht tegen gevaren van buitenaf en van binnenuit (➔6.3.1-6.3.2). Daarnaast zijn er nog tal van andere verdedigingsmechanismen tegen dit soort gevaren (➔6.3.2).*

*Het is echter noodzakelijk na te denken over maatregelen die voorkómen dat de democratische besluitvorming wordt ondermijnd of op termijn zelfs afgeschaft. Naast de bestaande institutionele waarborgen zijn er nieuwe wenselijk (➔6.3.2), waaronder een aanpassing van de regeling voor het verbod op politieke partijen (➔6.3.3). Een dergelijke regeling kan worden opgenomen in een bredere Wet op de politieke partijen (➔6.3.4).*

#### 6.3.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

De Nederlandse democratische rechtsstaat heeft oude papieren en kenmerkt zich door een grote mate van stabiliteit. Toch zijn er aanwijzingen dat de Nederlandse democratische rechtsstaat wordt bedreigd door gevaren van buiten en binnen. Wanneer die gevaren bestaan uit krachten die erop uit zijn de democratische rechtsstaat te ondergraven of af te schaffen is het zaak om te bezien welke maatregelen kunnen en moeten worden getroffen om het beschermingsniveau te verhogen. Dat is met name aan de orde wanneer de gevolgen van dergelijke bedreigingen onomkeerbaar zijn.

De staatscommissie onderkent dat de Nederlandse democratische rechtsstaat op dit moment allerminst weerloos is: er bestaan al diverse verdedigingsmechanismen van uiteenlopende soort en aard.<sup>19</sup> De vraag is echter ge-

<sup>19</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 18.

## HOOFDSTUK 6

wettigd of deze mechanismen sterk genoeg zijn en ook zullen blijven in de nabije toekomst. Er is het nodige dat pleit voor een ontkennend antwoord. De staatscommissie signaleert de volgende risico's:

1. terroristische acties en het dreigen daarmee;
2. het beïnvloeden van de democratische besluitvorming, daaronder begrepen het verkiezingsproces, door buitenlandse mogelijkheden of andere krachten uit het buitenland;
3. ondermijning van het bestel als gevolg van het doordringen van de 'onderwereld' in de 'bovenwereld';
4. de aanwezigheid van antidemocratische en antirechtsstatelijke krachten binnen het politieke systeem.<sup>20</sup>

Het eerstgenoemde gevaar (terrorisme) valt buiten de taakopdracht van de staatscommissie. Het tweede gevaar komt aan de orde in paragraaf 6.4, 'Regels voor digitale campagnes'. Het derde onderwerp blijft in het Eindrapport buiten beschouwing, omdat dit (eveneens) buiten de taakopdracht van de staatscommissie valt. Resteert het vierde onderwerp, waarop in de navolgende sub-paragrafen nader zal worden ingegaan.

### 6.3.2 BESTAANDE EN NIEUWE WAARBORGEN

#### *Bestaande waarborgen*<sup>21</sup>

Zoals al vermeld kent het Nederlandse politieke systeem de nodige verdedigingsmechanismen. Daarbij moet worden gedacht aan:

1. Een open en laagdrempelig stelsel van representatie, gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging met een lage kiesdrempel (0,67%). Onvrede kan op die manier in belangrijke mate binnen het stelsel worden opgevangen. Het gevolg van een en ander is een meerpartijstelsel dat noodzaakt tot coalitievorming en daarmee tot machtsdeling, ofwel een intern systeem van *checks and balances*. De staatscommissie wil dit evenredige kiesstelsel in essentie behouden,

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 43-45. Zie hiervoor ook: Jaarverslag AIVD 2017, p. 15-17, en B. Rijpkema, *Weerbare democratie*, Amsterdam, 2015, p. 203-205.

<sup>21</sup> Zie ook B. Rijpkema, *Weerbare democratie*, p. 146-205.

- maar op enkele onderdelen verbeteren (zie hiervoor paragraaf 5.1, ‘Een ander kiesstelsel’).
2. Een zorgvuldige en beproefde wetgevingsprocedure met de nodige *checks and balances*. Voor de staatscommissie is in deze verworvenheid een belangrijke reden gelegen om de Eerste Kamer te willen behouden, echter wel met een betere, juist op het borgen van de kwaliteit van de wetgeving gerichte rolverdeling tussen beide Kamers (zie hiervoor paragraaf 7.1, ‘Het tweekamerstelsel en de taken van beide Kamers’). Om dezelfde reden hecht de staatscommissie ook veel waarde aan de Raad van State in zijn rol als wetgevingsadviseur.
  3. Een Grondwet die vanwege de zwaarte van de herzieningsprocedure niet lichtvaardig kan worden gewijzigd. De staatscommissie wil deze procedure in essentie ongewijzigd laten, maar overweegt wel een enkele verbetering (zie hiervoor 7.2.4).
  4. De aanwezigheid van een sterke en democratische georganiseerde *civil society*, gebaseerd op een goed ontwikkeld (staats)burgerschap in Nederland is in de ogen van de staatscommissie een tegenwicht tegen eventuele antidemocratische en antirechtsstatelijke krachten. Verdere versterking van de aan een goed staatsburgerschap verbonden essentiële competenties is echter gewenst (zie hiervoor paragraaf 6.5, ‘Het versterken van democratische kennis en vaardigheden’).

### *Nieuwe waarborgen*

Het is al opgemerkt: op het eerste gezicht lijken deze verdedigingsmechanismen solide. Maar omdat de gevolgen van de bedreigingen wanneer die onvoldoende worden beteugeld (mogelijk) onomkeerbaar zijn is uitbreiding en versterking van de waarborgen van onze democratische rechtsstaat noodzakelijk. De staatscommissie baseert zich hierbij op de onmiskenbare tendensen van politieke radicalisering in de Nederlandse samenleving.<sup>22</sup>

Deze tendensen kunnen niet los worden gezien van de door de staatscommissie in haar Probleemverkenning al opgemerkte maatschappelijke polarisatie.<sup>23</sup> In dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan en komt een aantal

<sup>22</sup> Jaarverslag AIVD 2017, p. 15-17.

<sup>23</sup> De AIVD signaleert een aanhoudende jihadistisch-terroristische dreiging, zorgelijke activiteiten van ‘salafistische aanjagers’ en van aanhangers van rechts- dan wel links-extremisme. Jaarverslag AIVD 2017, p. 12-17.

institutionele maatregelen aan de orde.

In de Tussenstand<sup>24</sup> concludeerde de staatscommissie dat een ‘eewigheidsclausule’ in de Grondwet naar Duits voorbeeld,<sup>25</sup> naar haar oordeel geen noemenswaardige toegevoegde waarde heeft. Van een grondwettelijk ‘recht op verzet’, wederom naar Duits voorbeeld voor een ‘*streitbare*’ of ‘*Wehrhafte Demokratie*’, concludeerde de staatscommissie dat een dergelijke bepaling meer na- dan voordelen heeft.

De staatscommissie heeft in de Tussenstand reden gezien een regeling te overwegen inzake de maximering van giften aan politieke partijen. Anders dan de evaluatiecommissie van de Wet financiering politieke partijen heeft geadviseerd,<sup>26</sup> meent de staatscommissie dat een dergelijke maximering niet alleen betrekking moet hebben op giften uit het buitenland, maar ook op giften uit het binnenland. Naar de opvatting van de staatscommissie is van belang dat *beïnvloeding* door middel van giften wordt voorkomen, omdat daardoor de gelijke kansen en mogelijkheden voor deelname van politieke partijen aan de menings- en besluitvorming worden ontregeld, ongeacht of die giften uit het buitenland komen of uit het binnenland. Bovendien is een maximering van giften uit het buitenland eenvoudig te omzeilen door deze giften door te sluizen naar Nederlandse instellingen of organisaties.

De staatscommissie adviseert daarom de giften uit zowel binnen- als buitenland te maximeren en daartoe een regeling te treffen in de Wet op de politieke partijen.<sup>27</sup>

### 6.3.3 HET VERBIEDEN VAN POLITIEKE PARTIJEN

#### *Afzonderlijke regeling partijverbod gewenst*

Om te voorkomen dat met democratische middelen partijen of bewegingen opkomen die de democratische rechtsstaat willen ondermijnen of vernietigen, adviseert de staatscommissie een afzonderlijke regeling te treffen voor

<sup>24</sup> Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 73.

<sup>25</sup> Art. 79, derde lid, Grundgesetz, luidt: ‘Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.’

<sup>26</sup> *Het publiek belang van politieke partijen. Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen* (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Den Haag, 2018, p. 50-51. Nederlanders in het buitenland zouden van dit verbod moeten worden uitgezonderd.

<sup>27</sup> Zie 6.3.4.

een partijverbod.<sup>28</sup> De staatscommissie wijst er met nadruk op dat ook nu al in Nederland politieke partijen kunnen worden verboden onder de algemene regeling voor het verbieden van rechtspersonen. Gelet op de positie van politieke partijen en hun betekenis bij het agenderen van maatschappelijke vraagstukken en de beslissingen daarover, meent de staatscommissie dat een afzonderlijke regeling de voorkeur verdient.

In de huidige situatie kan een partijverbod (en ontbinding) door de burgerlijke rechter worden opgelegd op vordering van het Openbaar Ministerie (OM), op grond van de algemene (civielrechtelijke) bepaling over het verbieden van rechtspersonen (waaronder politieke partijen) in art. 2:20 BW. De grond voor een verbod is dan de doelstelling of het feitelijk handelen in strijd met de openbare orde. Naar het oordeel van de staatscommissie is deze verbodsgrond te algemeen en geeft zij de rechter (te) weinig houvast.<sup>29</sup>



*De CP '86 werd in 1998 door de rechter verboden.*

<sup>28</sup> Zie ook de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Sociale Zaken en Werkgelegenheid over 'Rechtsstaat en Rechtsorde'. *Kamerstukken II 2014/15*, 29 279, nr. 226, p. 5, met een weergave van de opvattingen van J.A.O. Eskes (1988).

<sup>29</sup> In zijn bijdrage aan de Staatsrechtconferentie 2018 deelt P.A.M. Mevis deze opvatting niet, zie P.A.M. Mevis, *Van revolutionaire woelingen en motorbendes: organisatieverboden als risico voor de democratie en de betekenis en rol van het materiële strafrecht*, par. 1.3 *in fine*.

Bij een partijverbod zijn onvermijdelijk grondrechten in het geding, zoals de uitoefening van het actief en passief kiesrecht, deelname aan eerlijke en vrije verkiezingen, de verenigingsvrijheid en soms ook de godsdienstvrijheid of de uitingsvrijheid. Dat betekent dat de vraag naar de verhouding tussen doel en middel (proportionaliteit) vrijwel steeds op de voorgrond staat. Daarom is van belang dat, voordat een partijverbod wordt opgelegd, is onderzocht of met minder ingrijpende of bezwarende middelen hetzelfde doel kan worden bereikt. Zulke ‘lichtere’ middelen kunnen bestaan uit bestuurlijke maatregelen, zoals (tijdelijke) stopzetting van financiering of subsidiëring van overheidswege, het onthouden van faciliteiten – zoals zendtijd voor politieke partijen – en (tijdelijke) uitsluiting van deelname aan de verkiezingen. Met deze bestuurlijke maatregelen doelt de staatscommissie *niet* op een organisatieverbod dat wordt opgelegd door de minister, omdat juist en vooral het opleggen van een partijverbod naar het oordeel van de staatscommissie een oordeel dient te zijn van de onafhankelijke en onpartijdige rechter. Soms kan ook worden volstaan met een strafrechtelijke vervolging van de gangmakers, waardoor het grootste gevaar is afgewend zonder een partijverbod op te leggen.<sup>30</sup>

Omdat een partijverbod een uiterste redmiddel is om de democratie te beschermen wordt niet alleen grote terughoudendheid bepleit en betracht, maar is er ook steeds discussie over de vraag wie gerechtigd is om op welk moment in te grijpen en op welke grond(en).

Samenvattend meent de staatscommissie dat een ‘escalatieladder’ – eventueel leidend tot een partijverbod – er als volgt uit ziet:

- Stap 1: strafrechtelijke vervolging van voorlieden van een partij, bijvoorbeeld wegens opruien, haatzaaien of aanzetten tot geweld.
- Stap 2: bestuurlijke maatregelen (hiervoor genoemd).
- Stap 3: partijverbod (doelstellingen en/of handelingen in strijd met de norm en voldaan aan het ‘naderend gevaar’-criterium).

Vanwege de bijzondere aspecten van een partijverbod in vergelijking met het verbieden en ontbinden van ‘overige’ rechtspersonen is in het publieke debat de vraag opgeworpen of hiervoor een afzonderlijke procedure in het leven

<sup>30</sup> Daarnaast is de vraag of ook een strafrechtelijke veroordeling van de partij (als zodanig) aan de orde moet zijn alvorens een verbod wordt opgelegd, zie hierover P.A.M. Mevis in de genoemde bijdrage aan de Staatsrechtconferentie 2018, par. 2.2 en 2.3.



kan of moet worden geroepen die met bijzondere waarborgen wordt omgeven.<sup>31</sup>

### ***Richtlijnen voor een partijverbod***

Over het verbieden en ontbinden van politieke partijen heeft de Venetië-commissie van de Raad van Europa in verschillende publicaties haar licht doen schijnen.<sup>32</sup> In de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) die betrekking hebben op het verbieden van politieke partijen wordt verwezen naar de richtlijnen die de Venetië-commissie heeft geformuleerd.<sup>33</sup>

Met de nadruk op de taak van politieke partijen bij de behartiging van publieke belangen en het vormgeven van een pluriforme samenleving,<sup>34</sup> heeft de Venetië-commissie de volgende richtlijnen geformuleerd die betrekking hebben op het verbieden en ontbinden van politieke partijen:<sup>35</sup>

- Een partijverbod is een zwaar middel dat alleen met terughoudendheid in geval van uiterste noodzaak mag worden gebruikt.
- Een partijverbod kan alleen worden gerechtvaardigd wanneer een partij geweld predikt en gewelddadige middelen gebruikt om politieke doelen te verwezenlijken: het ontmantelen van de democratische constitutionele orde en het afschaffen van grondwettelijke rechten en vrijheden.
- Het handelen van partijleden of partijleiding mag alleen aan de partij als zodanig worden toegerekend wanneer is gehandeld in het kader van politiek en publiek optreden of bij activiteiten van de partij, voor zover dat gebeurt met instemming of toestemming van de partij.
- Een partijverbod moet altijd voldoen aan de eis van proportionaliteit: een juiste verhouding tussen doel en middel.

<sup>31</sup> Met name door B. Rijkema, *Weerbare democratie*, p. 187 e.v.

<sup>32</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties*, Straatsburg 15 maart 2016, CDL-PI (2016)003. [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).

<sup>33</sup> EHRM 12 april 2011, nr. 12976/07 (Republican Party of Russia v. Russia), par. 57-61.

<sup>34</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties*, Straatsburg 15 maart 2016, CDL-PI (2016)003, p. 7.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 55.



## HOOFDSTUK 6

- Een partijverbod moet, gelet op het uitzonderlijke karakter, altijd worden opgelegd door een rechterlijke instantie, bij voorkeur een Constitutioneel Hof.

In de toelichting daarop stelt de Venetië-commissie dat een partijverbod alleen mag worden opgelegd wanneer dat noodzakelijk is in een democratische samenleving ('dringende maatschappelijke noodzaak') en concreet bewijs is geleverd dat een partij handelingen pleegt die de democratie en de fundamentele rechten (van anderen) ernstig bedreigen door gebruik van geweld, terroristische of subversieve acties.

Mede met het oog op deze richtlijnen adviseert de staatscommissie tot het formuleren van een afzonderlijke, op politieke partijen toegesneden verbodsgrond alsmede een dito procedure.<sup>36</sup> Dit kan gebeuren in een afzonderlijk lid van art. 2:20 BW, maar dat zou ook kunnen in een Wet op de politieke partijen (Wpp), zoals de staatscommissie elders voorstelt (zie hiervoor 6.3.4).

Er lopen thans twee initiatieven tot verandering van art. 2:20 BW. In de eerste plaats wordt gewerkt aan een initiatiefvoorstel (het voorstel-Kuiken c.s.) dat de bestaande verbodsgrond (strijdigheid van de werkzaamheid van een rechtspersoon met de openbare orde) wijzigt en waarbij tot een dergelijk verbod kan worden besloten door de minister voor Rechtsbescherming (waartegen bezwaar en beroep mogelijk is). Daarvan zijn *gevestigde* politieke partijen uitgezonderd: voor deze specifieke categorie rechtspersonen wordt de oude procedure gehandhaafd. De betrokken Kamerleden lijken met hun voorstel vooral motorbendes<sup>37</sup> op het oog te hebben en niet direct politieke partijen en daarmee is dit voorstel minder relevant voor de staatscommissie. Voorts is, naar aanleiding van een afspraak in het regeerakkoord, een regeringsvoorstel in voorbereiding waarvan de inhoud op het moment van schrijven nog niet bekend is.

Omdat het initiatiefwetsvoorstel-Kuiken (vooralsnog) niet voorziet in het verbieden van politieke partijen en ook anderszins (nog) geen duidelijkheid bestaat over een aanpassing in die zin van art. 2:20 BW, adviseert de staatscommissie om tot een regeling van een zelfstandig partijverbod over te gaan.

<sup>36</sup> Daarbij zou dan kunnen worden gedacht aan een rol voor het Constitutioneel Hof, zoals bedoeld in paragraaf 6.1., 'Constitutionele toetsing en Constitutioneel Hof'.

<sup>37</sup> Ook wel Outlaw Motorcycle Gangs, ofwel OMG's, genaamd.

## *Verbodsgrond*

De staatscommissie meent dat de huidige verbodsgrond in art. 2:20 BW ('strijdigheid met de openbare orde') te algemeen is om goed toepasbaar te zijn op politieke partijen.

Bij het formuleren van een specifiek op politieke partijen toegesneden verbodsgrond is het zaak dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de richtlijnen daarover van de Venetië-commissie van de Raad van Europa en de jurisprudentie daarover van de Hoge Raad en met name het EHRM.

Een verbodsgrond moet niet alleen betrekking hebben op (feitelijke) *handelingen* van een politieke partij, maar ook op de *doelstellingen* daarvan: de programmatische intenties en anderszins naar voren gebrachte en uitgedragen inhoudelijke idealen. Een partijverbod is gerechtvaardigd wanneer die intenties en inhoudelijke idealen een zodanige bedreiging betekenen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat<sup>38</sup> dat zij (zeer waarschijnlijk) leiden tot ondermijning van die grondbeginselen of zelfs de afschaffing daarvan.

*De verbodsgrond ziet aldus op een politieke partij of beweging die een bedreiging vormt voor de democratische rechtsstaat doordat zij in woord en daad de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat ondermijnt.*

Voor het beantwoorden van de vraag wanneer het moment is aangebroken om een partijverbod op te leggen is in het onderstaande daarvoor een criterium uitgewerkt. Dat criterium dient er toe dat niet te vroeg wordt ingegrepen, maar ook niet te laat, dat wil zeggen dat een partij of beweging zo groot is geworden dat zij in staat is een partijverbod te voorkomen (bijvoorbeeld door de wettelijke regeling van het partijverbod op democratische wijze af te schaffen of door ingrepen in de samenstelling van het Constitutioneel Hof). Dat duidt de staatscommissie aan als het 'naderend gevaar'-criterium.

### *Het 'naderend gevaar'-criterium*

Voor de omschrijving van het 'naderend gevaar'-criterium is het bepalen van het juiste tijdstip waarop tijdig kan, mag en ook moet worden ingegrepen met een partijverbod, een lastige aangelegenheid.

Eenzijds kan vroegtijdig of zelfs preventief grijpen naar het zwaarste middel

<sup>38</sup> Zie voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat de in hoofdstuk 2 genoemde waarden.

van een partijverbod al snel disproportioneel zijn. Dat zal het geval zijn wanneer met minder ingrijpende middelen had kunnen worden volstaan om hetzelfde doel te bereiken: voorkomen dat de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat worden ondermijnd en dat de gevolgen daarvan onomkeerbaar worden. Ook moet worden voorkomen dat door vroegtijdig ingrijpen met een partijverbod subjectieve motieven de overhand krijgen, in die zin dat partijen of groeperingen met een onwelgevallige boodschap de mond wordt gesnoerd.

Anderzijds kan ingrijpen te laat zijn wanneer een reactie op de manifestaties van een partij of beweging die, naar objectieve criteria, zijn bedoeld om de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat geweld aan te doen of af te schaffen pas volgt wanneer de invloed en aanhang zo groot is geworden dat een verbod feitelijk geen zin meer heeft of onmogelijk is geworden.

### *Ook preventief ingrijpen?*

Volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad kunnen ook handelingen of doelstellingen in strijd zijn met de nu geldende verbodsgrond ‘openbare orde’ wanneer een daadwerkelijk en ernstig gevaar *dreigt* voor ontwrichting van de samenleving.<sup>39</sup> Voor een (in dit geval) preventief optreden door de overheid ziet het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) aanleiding, wanneer de dreiging genoegzaam kan worden vastgesteld (‘*sufficiently immanent*’).<sup>40</sup>

In latere uitspraken van het EHRM is een nuancering aangebracht die hier van belang is, namelijk een onderscheid tussen maatschappelijke organisaties die niet streven naar deelname aan de politieke besluitvorming, enerzijds, en politieke partijen of maatschappelijke organisaties die dat wel doen, anderzijds.<sup>41</sup> Voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties (groepe-

39 HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, ov. 3.10 (Vereniging Martijn).

40 EHRM (Grote Kamer), 13 februari 2003, nrs. 41340/98, 41342/98, 41343/98 en 41344/98 (Refah Partisi t. Turkije), onder de ‘*general principles*’, par. 102 en 103.

41 EHRM 9 juli 2013, nr. 35943/10 (Vona t. Hongarije), par. 58, met verwijzing naar de Refah-uitspraak, par. 101 en 102. Het EHRM heeft in de Vona-uitspraak (maatschappelijke) bewegingen in het vizier die geen partijstatus hebben. Een dergelijk onderscheid kent het Duitse recht al langer: verenigingen kunnen worden verboden op gronden die het ‘*Vereinsgesetz*’ noemt. Voor politieke partijen (in Duitsland geen verenigingen) geldt een afzonderlijke en striktere regeling in het ‘*Parteiengesetz*’ en het ‘*Grundgesetz*’. Zie hierover R. de Lange, e.a., *Risico’s voor de democratie. Een juridische verkenning van het gevaar-criterium in het democratisch verdedigingsrepertoire in vijf landen: Duitsland, Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*. Rotterdam, 2016, p. 25-52.

ringen, bewegingen) die toegang tot en deelname aan ‘de politiek’ als doel hebben, legt het EHRM strengere eisen aan. Daarbij is een preventief verbod in beginsel niet toegestaan. Een politieke partij mag streven naar verandering van de (grond)wettelijke structuur van een staat, wanneer zij daartoe legale en democratische middelen gebruikt en de doelstellingen verenigbaar zijn met fundamentele democratische principes.<sup>42</sup> Politieke leiders mogen daarbij niet aanzetten tot geweld,<sup>43</sup> gewapend verzet, opruiing, ondermijning of afschaffing van de democratie en het tenietdoen van grondwettelijke rechten en vrijheden.

In het licht van deze jurisprudentie meent de staatscommissie dat aan het ‘naderend gevaar’-criterium is voldaan wanneer een partij of organisatie een *daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat*.<sup>44</sup>

Dat betekent dat op grond van voldoende bewijs aan de hand van objectieve factoren wordt vastgesteld dat een reële kans bestaat dat een politieke partij of organisatie de (politieke) macht en de middelen zal verkrijgen om de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat aan te tasten of te vernietigen.

### *Het ‘naderend gevaar’-criterium in de Duitse rechtspraak*

Dat het bepalen van het juiste moment van ingrijpen lastig is, kan worden geïllustreerd met enkele uitspraken van het Duitse grondwettelijk Hof (*Bundesverfassungsgericht*) over het verbieden van politieke partijen. Deze blik over de grens leert dat noodgedwongen met een algemene omschrijving van het ‘naderend gevaar’-criterium moet worden volstaan, maar wel zodanig dat de rechter een bruikbaar handvat heeft om op grond van concrete feiten en omstandigheden af te wegen of voldoende (zwaarwegende) redenen bestaan voor het opleggen van een partijverbod.

42 EHRM, ‘Factsheet political parties and associations’ (oktober 2016) met verwijzing naar EHRM 9 april 2002, nr. 22723/93 (Yazar, Karataş, Aksoy en de HEP t. Turkije), par. 49.

43 Hierbij moet verschil worden gemaakt tussen aanzetten tot – ‘*incitement*’ – hetgeen strafbaar is, en het propageren – ‘*advocating*’ – hetgeen niet strafbaar is.

44 Daadwerkelijk en ernstig kom ook voor in de gekwalificeerde schending van de openbare orde in het Unierecht en toont eveneens gelijkenis met de ‘*clear and present danger-test*’ die het *Supreme Court* van de Verenigde Staten ontwikkelde in de rechtspraak over de beperking van de vrijheid van meningsuiting.

De Duitse Bondsrepubliek kent een grondwettelijk geregeld partijverbod dat slechts door het *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) kan worden opgelegd. Een partijverbod kan worden opgelegd aan een partij die tot doel heeft, dan wel aanhangers heeft, die in woord en daad de democratische wezenskenmerken van de Staat aantasten of willen afschaffen of het voortbestaan van de staat bedreigen. Of daarvan sprake is, beslist het BVerfG.<sup>45</sup>

Bij het opleggen van een verbod van de *Kommunistische Partei Deutschland* (KPD) in 1956 verwees het BVerfG naar de standpunten van de KPD die alleen *als doel* voldoende waren om in strijd te zijn met de *Grundordnung* (misbruik van de gedachte van de Duitse hereniging, omverwerping van de bestaande orde met gewelddadige middelen, vestiging van een proletarische dictatuur). Of deze doelstellingen werkelijk en op afzienbare termijn zouden kunnen worden verwezenlijkt speelde voor het BVerfG destijds geen rol; de ideeën waren op zich al subversief genoeg om als bedreigend te worden aangemerkt voor de *Grundordnung*.

Zestig jaren later, in 2017, sprak het BVerfG zich uit over de vraag of de *Nationaldemokratische Partei Deutschlands* (NPD) wegens handelingen en doelstellingen in strijd met de ‘*freiheitliche demokratische Grundordnung*’ diende te worden verboden. Wezenskenmerken van deze *Grundordnung* zijn de grondwettelijk vastgelegde menselijke waardigheid, die bescherming vereist van individualiteit, identiteit, integriteit en rechtsgelijkheid, de deelname op gelijke voet van alle staatsburgers aan het democratisch proces (oordeel- en besluitvorming), de legitimatie (in naam van het volk) van overheidsop treden, de gebondenheid aan het recht bij de uitoefening van bevoegdheden door de overheid, onafhankelijke rechterlijke controle daarop en het geweldmonopolie van de staat. Hoewel het BVerfG erkent dat de standpunten en opvattingen van de NPD (het streven naar een autoritaire ‘*Nationalstaat*’ op grond van een etnisch omschreven ‘*Volksgemeinschaft*’) een bedreiging (kunnen) betekenen voor de genoemde wezenskenmerken van de democratische rechtsstaat, is voor een partijverbod méér nodig. Het partijverbod in het Duitse *Grundgesetz* (GG) verzet zich niet tegen opvattingen en overtuigingen, maar vereist dat een partij haar doelstellingen (althans in potentie) naar ob-

45 Art. 21, tweede lid, Grundgesetz, dat luidt: ‘(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig. Über die Frage der Verfassungswidrigkeit entscheidet das Bundesverfassungsgericht.’

jectieve maatstaven kan verwezenlijken. Daarvan is in het geval van de NPD niet gebleken: de aanhang roert zich, maar is beperkt in omvang – evenals de electorale wervingskracht. Strafbare feiten van de aanhangers van de NPD behoren met strafrechtelijk optreden te worden bejegend, aldus het BVerfG. Naast de ernst vereist het BVerfG ook dat de kans reëel is op verwezenlijking van het gevaar van aantasting van de *Grundordnung*.

#### 6.3.4 DE WENSELIJKHEID VAN EEN WET OP DE POLITIEKE PARTIJEN (WPP)

##### *Politieke partijen onmisbaar*

Op diverse plaatsen in dit Eindrapport zijn de politieke partijen en hun positie aan de orde gekomen. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland het geval is in Nederland het belang van politieke partijen niet in de Grondwet geregeld.<sup>46</sup> Hoewel de staatscommissie een dergelijke constitutionele verankering niet direct nodig acht, is zij wel van mening dat – net als in Duitsland – de politieke partijen belangrijke en zelfs onmisbare actoren van het politieke systeem zijn.

##### *Waarom een afzonderlijke Wet op de politieke partijen (Wpp)?*

Met de Wet op de politieke partijen (Wpp) worden met name de bestaande regelingen inzake politieke partijen gecodificeerd. Tevens biedt een afzonderlijke wettelijke regeling de mogelijkheid om de nu nog over diverse wetten verspreide bepalingen over politieke partijen te bundelen. In deze Wpp kunnen dan ook enkele door de staatscommissie wenselijk geachte nieuwe bepalingen worden opgenomen.

De staatscommissie adviseert de Wfpp te verbreden tot de genoemde Wpp, uitgaande van de (bestaande) vrijheidsrechten. In de Wpp zou het volgende geregeld moeten worden:

1. het partijverbod en de procedurele aspecten daaromtrent;
2. transparantieregels inzake de inkomsten en uitgaven ten behoeve van verkiezingscampagnes van politieke partijen en individuele kandidaten; het gaat hierbij om de al bestaande regels hierover in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp);

<sup>46</sup> Art. 21 Grundgesetz.



## HOOFDSTUK 6

3. de nieuwe voorschriften over digitale verkiezingscampagnes van politieke partijen (zie hiervoor ook 6.4.2);
4. de door de staatscommissie geadviseerde maximering van giften aan politieke partijen en individuele kandidaten (zie hiervoor 6.3.2);
5. het thans in de Kieswet (art. G1, eerste lid) opgenomen voorschrift dat politieke partijen een vereniging moeten zijn.

### AANBEVELINGEN

1. *Een afzonderlijke regeling van het partijverbod in Wet op de politieke partijen (Wpp)*

De bestaande grond voor het verbieden van rechtspersonen (openbare orde) is te algemeen om recht te doen aan de bijzondere positie van politieke partijen. De staatscommissie adviseert daarom het partijverbod uit artikel 2:20 te lichten en te regelen in de Wpp.

2. *Vormgeving verbodsgrond*

De staatscommissie adviseert tot een verbodsgrond die ziet op feitelijke handelingen en inhoudelijke doelstellingen van politieke partijen. Die een zodanige bedreiging vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat dat zij (zeer waarschijnlijk) leiden tot ondermijning van die grondbeginselen of zelfs de afschaffing daarvan.

3. *Naderend gevaar-criterium*

De staatscommissie adviseert het opleggen van een partijverbod te clausuleren aan de hand van het naderend gevaar'-criterium. Een partijverbod is alleen gerechtvaardigd wanneer daaraan is voldaan. Een partij of organisatie moet (a) een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat of (b) deze in woord en daad aantasten. Het 'naderend gevaar'-criterium dient om te kunnen bepalen vanaf welk moment een politieke partij of beweging kan en ook moet worden verboden.

4. *Wet op de politieke partijen (Wpp)*

De staatscommissie adviseert de bestaande en nieuwe (dat wil zeggen door de staatscommissie wenselijke geachte) wetsbepalingen te bundelen in een Wet op de politieke partijen (Wpp). De bestaande



Wet financiering politieke partijen (Wfpp) wordt geïncorporeerd in de Wpp. In deze wet kan ook de door de staatscommissie wenselijk geachte maximering van giften aan politieke partijen en individuele kandidaten worden geregeld.

## 6.4 KEUZEVRIJHEID IN TIJDEN VAN DIGITALISERING

### SAMENVATTING

*De digitale revolutie creëert nieuwe wegen waarlangs partijen en kiezers met elkaar in contact kunnen komen. Naast positieve kanten herbergt deze ontwikkeling ook risico's voor het democratisch proces. Als er nieuwe – minder transparante – manieren ontstaan om het publieke debat en de opvattingen en gevoelens van kiezers te beïnvloeden, dan kan de autonomie van burgers worden aangetast. Heimelijke beïnvloedingsmechanismen kunnen ongemerkt hun vrijheid inperken om bij verkiezingen een eigen keuze te maken op basis van deugdelijke en pluriforme informatie. De staatscommissie benadrukt dat er nu actie moet worden ondernomen om de transparantie van verkiezingscampagnes in de toekomst te waarborgen en te vergroten (➔6.4.1).*

*De staatscommissie beveelt aan om politieke partijen en bedrijven die digitale diensten verlenen aan verkiezingscampagnes te verplichten tot meer openheid. Politieke partijen moeten rapporteren over de digitale instrumenten die zij inzetten tijdens een verkiezingscampagne. Politieke advertenties moeten op internet als zodanig herkenbaar zijn en het moet duidelijk zijn wie daarvoor betaald heeft (➔ 6.4.2 en 6.4.3). Een onafhankelijke toezichthouder moet controleren of deze verplichtingen worden nageleefd. Zo nodig dient deze toezichthouder sancties op te kunnen leggen (➔6.4.4).*

*In de digitale wereld is iedereen vrij om verbanden te leggen door bijvoorbeeld andere Twitteraccounts te volgen of zich te abonneren op een YouTube-kanaal, en andere links te laten liggen. De overheid heeft in dit keuzep proces – en de gevolgen ervan – geen rol. De informatie die een gebruiker aangeboden krijgt, zou een afspiegeling moeten zijn van de politieke informatie die op het platform wordt geplaatst door de personen en organisaties met wie deze gebruiker zelf verbanden heeft gemaakt. Het is niet wenselijk dat algoritmes (positieve of negatieve) informatie over sommige politieke stromingen disproportioneel sterk onder de aandacht van (mede-)gebruikers brengt terwijl beschikbare informatie over andere stromingen buiten*

*beeld blijft. Dan zouden deze algoritmes immers op een onzichtbare manier de inhoud en het verloop van democratische meningsvorming en debat beïnvloeden, en mogelijk zelfs de uitslag van verkiezingen. De staatscommissie beveelt aan dat een onafhankelijke instantie wordt aangewezen die rapporteert over de wijze waarop algoritmes het aanbod aan politieke informatie op platforms rangschikken en aanbieden (►6.4.5).*

*Er moet daadkrachtig worden gereageerd op het risico dat vitale onderdelen van het democratisch proces gehackt worden met als doel dit proces te delegitimeren of de uitkomsten te beïnvloeden. Instituties die een rol spelen in het democratisch proces dragen een verantwoordelijkheid voor een adequate beveiliging van hun digitale infrastructuur. De staatscommissie bepleit een wettelijke grondslag voor een aantal minimumveiligheidseisen en standaarden die elk van de betrokken instituties zou moeten naleven (►6.4.6).*

### 6.4.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

De Probleemverkenning constateerde dat de digitale informatie- en communicatietechnologieën ontegenzeggelijk veel goeds hebben gebracht, ook voor het functioneren van de democratische rechtsstaat. Informatie verspreidt zich sneller en mensen kunnen zich eenvoudiger verbinden en organiseren; iedereen kan meepraten en zich een oordeel vormen op basis van grote hoeveelheden informatie die veelal gratis beschikbaar is. Ook voor overheden, politici en politieke partijen schept de digitale revolutie vele nieuwe mogelijkheden om direct te communiceren met burgers, hun opvattingen te horen, ervaringen en problemen te signaleren en hen te betrekken bij het politieke debat.

Maar er zijn ook schaduwzijden. Het democratisch debat en de informatiedeling die daarbij hoort, spelen zich steeds meer af in een omgeving die daar niet voor ontworpen is. Zoals een Amerikaanse deskundige het recent uitdrukte:

*‘Our political conversations are happening on an infrastructure built for viral advertising and we are only beginning to adapt.’<sup>47</sup>*

<sup>47</sup> R. DiResta, ‘Free Speech in the Age of Algorithmic Megaphones’ in: *Wired*, 12 oktober 2018.

De snelle informatiedeling leidt er bijvoorbeeld ook toe dat allerlei vormen van desinformatie zich makkelijker en op grote schaal verspreiden. De waakhondfunctie van de journalistiek komt onder druk te staan.

In het kader van de taakopdracht van de staatscommissie is er één aspect dat bijzondere aandacht verdient. Fundamentele democratische en rechtsstatelijke waarden – vooral de autonomie van burgers om bij verkiezingen een eigen keuze te maken – komen in het geding als het publieke debat en de meningsvorming op een heimelijke en ondoorzichtige manier beïnvloed worden, door middel van marketingstrategieën die gebruikmaken van grote databestanden om een boodschap steeds beter op een bepaalde doelgroep te kunnen richten (microtargeting). Als sommige personen of partijen in staat zouden zijn om de meningsvorming van kiezers ongezien te beïnvloeden, is er geen sprake meer van vrije en eerlijke verkiezingen.<sup>48</sup>

Nauw verweven met de vrije meningsvorming is de vrijheid van meningsuiting. Deze heeft een sterke impuls gekregen doordat er in de digitale wereld veel meer informatie gemakkelijk beschikbaar is en eenvoudig gedeeld kan worden. Internetplatforms bieden ongekende mogelijkheden voor meningsuiting en discussie, maar ook voor vormen van sturing en beïnvloeding van het informatieaanbod die haaks staan op het grondrecht om informatie te kunnen ontvangen en verspreiden. De staatscommissie heeft gezocht naar mogelijkheden om deze nadelen van de digitalisering te bestrijden, waardoor de vrijheid van meningsuiting (inclusief de ontvangstvrijheid) ook meer tot haar recht komt.

### *Digitale verkiezingscampagnes*

In de Tussenstand constateerde de staatscommissie dat digitale verkiezingscampagnes zich grotendeels buiten de openbaarheid kunnen afspelen. Daarmee onttrekken deze campagnes zich aan het openbare debat en journalistieke verslaglegging. De Tussenstand wees erop dat ook andere technologische ontwikkelingen raken aan de vitale rol die een betrouwbare nieuwsvoorziening in een democratie speelt.

Een gerelateerd risico waar de Probleemverkenning op wees, is dat onzichtbare geldstromen en internationale netwerken een grotere rol gaan spe-

<sup>48</sup> J. Bartlett, *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*. Londen, 2018, p. 101.

len in het democratisch proces.<sup>49</sup> De basis voor digitale verkiezingscampagnes wordt deels gelegd door grootschalige verwerking van persoonsgegevens door commerciële bedrijven met behulp van ondoorzichtige algoritmes. Er kan een ongelijk speelveld ontstaan als sommige partijen intensiever gebruik kunnen maken van de diensten van databedrijven en internetplatforms, ofwel omdat zij meer geld hebben, ofwel omdat zij onderdeel zijn van een internationaal netwerk. De technologie biedt ook nieuwe mogelijkheden voor vreemde mogendheden, bedrijven of vermogende individuen om het publieke debat, de meningsvorming en het democratisch proces vanuit het buitenland te beïnvloeden. Alleen al de suggestie dat dit gebeurt, kan het maatschappelijk vertrouwen ernstig schaden.



*Microtargeting wordt steeds meer gebruikt bij verkiezingscampagnes.*

Voor de staatscommissie staat centraal dat de individuele keuzevrijheid van burgers bewaakt moet worden. Burgers moeten bij verkiezingen kunnen stemmen met kennis van alle politieke keuzemogelijkheden die er zijn. Als

49 Bedrijven als Facebook, Alphabet (Google en YouTube) en Twitter le(e)n(d)en in de Verenigde Staten bijvoorbeeld medewerkers uit aan politieke campagnes om te helpen bij het optimaal inzetten van hun producten en advertenties, zie: [www.reuters.com/article/us-facebook-election-usa/facebook-to-drop-on-site-support-for-political-campaigns-idUSKCN1M101Q](http://www.reuters.com/article/us-facebook-election-usa/facebook-to-drop-on-site-support-for-political-campaigns-idUSKCN1M101Q).

kiezer moeten zij zich een helder beeld kunnen vormen van de ideeën en programma's van de partijen die om hun gunst strijden. Die strijd moet zich afspelen op een gelijk speelveld.

De staatscommissie onderstreept het belang van onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek en een pluralistisch medialandschap voor de democratische rechtsstaat, ook wanneer dat nieuws meer via digitale kanalen wordt verspreid. Een bijzonder zorgpunt is hierbij de dominante positie van een klein aantal commerciële bedrijven die via hun algoritmes in sterke mate bepalen welke informatie onder de aandacht van Nederlandse burgers wordt gebracht (en welke niet).

### ***Ingrijpen noodzakelijk om het democratisch proces te beschermen***

De staatscommissie benadrukt dat er nu actie moet worden ondernomen om de transparantie van verkiezingscampagnes in de toekomst te waarborgen en te vergroten. Ook moet daadkrachtig worden gereageerd op het risico dat vitale onderdelen van het democratisch proces gehackt worden met als doel dit proces te delegitimeren of de uitkomsten te beïnvloeden. Er zijn geen duidelijke aanwijzingen dat er in Nederland al iets ernstig mis is gegaan, maar de potentiële gevolgen raken aan de kern van het parlementaire bestel en het vertrouwen dat burgers daarin stellen.<sup>50</sup>

#### **6.4.2 MEER TRANSPARANTIE OVER DIGITALE VERKIEZINGSCAMPAGNES**

Politieke campagnes hebben zich altijd aangepast aan de beschikbare communicatietechnologieën. Het is daarom niet verrassend dat de ict-revolutie gevolgen heeft voor de manier waarop partijen hun kiezers proberen te bereiken, te overtuigen en te verleiden. Een bijzonder aspect van politieke campagnes in de digitale wereld is dat deze zich grotendeels buiten de openbaarheid kunnen afspelen, met gebruik van grote hoeveelheden (persoons)gegevens.

<sup>50</sup> De toezichthouder op het gebied van persoonsgegevens in het Verenigd Koninkrijk, de *Information Commissioner*, stelt in haar rapport over het gebruik van data-analyse en microtargeting (*Democracy Disrupted. Personal information and political influence*, 11 juli 2018): 'We are now at a crucial juncture where trust and confidence in the integrity of our democratic process risks being undermined' (p. 47). Zie in gelijke zin: J. Bartlett, *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*.

Er wordt in dit verband vaak met een beschuldigende vinger gewezen naar een nieuw campagne-instrument dat ‘microtargeting’ wordt genoemd.

### **Box 6: Wat is microtargeting?**

Politieke microtargeting is een manier om de formulering van een politieke boodschap toe te snijden op een gerichte groep kiezers en die boodschap alleen bij hen af te leveren. Hiervoor worden grote hoeveelheden gegevens over individuele kiezers bij elkaar gebracht en geanalyseerd door computerprogramma's. Dit leidt tot voorspellingen over de argumenten waarvoor bepaalde kiezers gevoelig zijn, waarin zij geïnteresseerd zijn, hoe hun opvattingen kunnen veranderen en hoe zij gestimuleerd kunnen worden om te gaan stemmen op een bepaalde partij (of juist niet).

Zulke analyses en voorspellingen worden gebruikt om boodschappen preciezer te richten op specifieke doelgroepen, mede met hulp van de informatie die platformbedrijven over hun gebruikers hebben. Bij bedrijven als Facebook en Google bijvoorbeeld kunnen politieke partijen advertenties kopen die alleen getoond worden aan gebruikers die aan bepaalde kenmerken voldoen.

Deze nieuwe manier van campagnevoeren is ontwikkeld in de Verenigde Staten en heeft daar (en inmiddels ook in andere landen) een grote vlucht genomen. Het is nog niet zo duidelijk wat het effect is op verkiezings- en referendumuitslagen, maar wel duidelijk is dat het gebrek aan transparantie negatieve gevolgen heeft. Het wekt (al dan niet terecht) de indruk dat onzichtbare geldstromen en netwerken op een heimelijke manier het publieke debat en de opvattingen en gevoelens van kiezers beïnvloeden met gebruik van grote hoeveelheden persoonsgegevens die via allerlei (al dan niet legale) wegen worden verkregen.

Dit is schadelijk voor het vertrouwen in het democratisch proces.<sup>51</sup> De nieuwe Europese privacyregels gaan uit van het idee dat sterke gegevensbescherming en individuele controle over het gebruik van gegevens het ver-

<sup>51</sup> D. Tambini, 'Social Media Power and Election Legitimacy' in: M. Moore en D. Tambini (red.), *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*. Oxford, 2018, p. 289: 'the increasingly commercial and increasingly smart, data-driven social media may in the long term be on a collision course with the open, voluntary, equal public deliberation required by democracy'.



trouwen tussen organisaties en individuen bevordert. Dat geldt ook voor de relatie tussen politieke partijen en kiezers.<sup>52</sup>

### ***Microtargeting in Nederland***

In Nederland is microtargeting niet mogelijk op de manier zoals het in de Verenigde Staten gebeurt. Dat komt door de verschillen in het kiesstelsel, de Europese privacyregels en het feit dat partijen geen toegang hebben tot registers van kiezers zoals in de Verenigde Staten. Uit een experiment van de Technische Universiteit Delft blijkt dat microtargeting in Nederland ondanks deze verschillen wel mogelijk is.<sup>53</sup>

Microtargeting is ook in landen als Nederland een aantrekkelijk instrument voor politieke partijen om het lossere contact met volatiele kiezers aan te halen.<sup>54</sup> En voor nieuwe partijen biedt het een manier om buiten de massamedia om contact te leggen met kiezers. Doordat het Nederlandse kiesstelsel zeer toegankelijk is voor nieuwkomers, kunnen partijen deze positieve aspecten optimaal benutten. Gewijzigde maatschappelijke opvattingen en belangen en nieuwe ideologische posities worden zo sneller zichtbaar in de Tweede Kamer, en daar is niets mis mee.<sup>55</sup>

Veel Nederlandse partijen maken dan ook al in meer of mindere mate gebruik van de nieuwe digitale mogelijkheden. De kosten zijn op dit moment de belangrijkste barrière voor een bredere inzet.<sup>56</sup>

### ***Meer openheid is noodzakelijk***

De technologische ontwikkelingen gaan snel en de effecten zijn deels nog onduidelijk. Er wordt op dit moment veel onderzocht in binnen- en buitenland en er wordt op vele plaatsen gedebatteerd over de beste benadering

52 Information Commissioner (Verenigd Koninkrijk), *Democracy Disrupted. Personal information and political influence*, p. 44.

53 H. Hazenberg, e.a., *Micro-targeting and ICT media in the Dutch Parliamentary System. Technological changes in Dutch democracy*, p. 24.

54 C.J. Bennett, 'Voter Databases, microtargeting, and data protection law: can political parties campaign in Europe as they do in North America?' in: *International Data Privacy Law*, 2016, Vol. 6, No. 4, p. 274.

55 H. Hazenberg, e.a., *Micro-targeting and ICT media in the Dutch Parliamentary System*, p. 29 en 51.

56 T. Dobber, e.a., 'Two crates of beer and 40 pizzas: the adoption of innovative political behavioral targeting techniques' in: *Internet Policy Review*, Vol. 6, Issue 4, p. 10-11.



en over de normen die op dit terrein zouden moeten gelden. Onderzoek en debat worden echter bemoeilijkt door een gebrek aan transparantie. Het heimelijke karakter dat digitale verkiezingscampagnes nu nog deels kenmerkt, is ook schadelijk voor het maatschappelijk vertrouwen. Er is daarom meer openheid noodzakelijk.<sup>57</sup>

De staatscommissie bepleit daarom de invoering van hogere transparantie-eisen. Dergelijke eisen worden al door vele deskundigen en instanties geadviseerd. De Europese Commissie heeft recentelijk de lidstaten opgeroepen om ervoor te zorgen dat politieke partijen bekend gaan maken hoeveel geld ze uitgeven aan digitale campagnes en wat hun ‘*targeting criteria*’ zijn (dus tot welke groepen ze welke boodschappen richten).<sup>58</sup>

### *Een wettelijke transparantieplicht*

De staatscommissie beveelt aan om een wettelijke verplichting te creëren voor Nederlandse politieke partijen om openheid te verschaffen over de digitale instrumenten die zij inzetten. Deze verplichting kan worden opgenomen in de Wet op de politieke partijen die de staatscommissie ook om andere redenen aanbeveelt (zie hiervoor 6.3.4). Zelfregulering of lichtere instrumenten zoals een gedragscode, acht de staatscommissie niet geschikt, omdat het cruciaal is voor het gelijke speelveld en het maatschappelijk vertrouwen in een eerlijk verkiezingsproces, dat de transparantie-eisen voor alle partijen gelijkelijk gelden.

De verplichting kan concreet inhouden dat partijen die deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen rapporteren over de digitale instrumenten die zij hebben gebruikt of gekocht. Het gaat dan om data-analyse, microtargeting

<sup>57</sup> Zie in gelijke zin bijvoorbeeld het rapport van de Britse Information Commissioner, *Democracy Disrupted*, p. 8: ‘When the purpose for using these techniques is related to the democratic process, the case for high standards of transparency is very strong’. Zie ook de policy brief van het Centraal Planbureau, *Platforms veranderen de wereld. Beleid voor transparantie. CPB Policy Brief 2017/11*, p. 15. Zie ook H. Hazenberg, e.a., *Micro-targeting and ICT media in the Dutch Parliamentary System*, p. 61-62; F. J. Zuiderveen Borgesius, e.a., ‘Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy’ in: *Utrecht Law Review*, Vol. 14 (2018), nr. 1, p. 94; C. Prins, ‘Politiek profileren’, Vooraf in *Nederlands Juristenblad*, 2017/2031, afl. 38, p. 2799, en J. Bartlett, *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*, p. 211-212.

<sup>58</sup> Commission Recommendation of 12 September 2018 on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament, C (2018) 5949.

en andere digitale technologieën die worden gebruikt om burgers te profileren, te bereiken en van informatie te voorzien.

Als partijen gebruikmaken van mogelijkheden om burgers te profileren en gericht te benaderen met een specifieke boodschap op basis van dergelijke profielen, zouden zij voorafgaand aan de verkiezingen moeten rapporteren over de gegevensbestanden en de zoekcriteria die zij daarbij gebruikt hebben en hoeveel zij hiervoor betaald hebben.<sup>59</sup> Deze transparantie-eis moet een consistent geheel vormen met de transparantie over de inkomsten en de verantwoording van de subsidies die al is geregeld in de Wet financiering politieke partijen.<sup>60</sup>

Tevens adviseert de staatscommissie om wettelijk te regelen dat een politieke advertentie op sociale mediaplatforms slechts tot een bepaald maximumpercentage gericht mag worden aangeboden aan een bepaalde groep gebruikers. Voor het resterende percentage moet de advertentie aan willekeurige gebruikers worden getoond die niet aan de geselecteerde kenmerken voldoen.

Tot slot wijst de staatscommissie op de mogelijkheid dat politieke campagnes digitaal vanuit het buitenland gevoerd, betaald of beïnvloed worden. Heimelijke buitenlandse inmenging in het democratisch proces in Nederland moet voorkomen worden.<sup>61</sup> De staatscommissie beveelt aan om in de Wet op de politieke partijen, die in dit rapport wordt aanbevolen, een voorziening te treffen om dit risico zo veel mogelijk weg te nemen. Ook de overige aanbevelingen uit deze paragraaf kunnen in de nieuwe wet worden opgenomen.

59 Een beperkte variant van een dergelijke transparantieplicht bestaat reeds in het Verenigd Koninkrijk. Zie de database van uitgaven van de *Electoral Commission*, waar bijvoorbeeld te zien is hoeveel geld partijen bij een bepaalde verkiezing of referendum betaald hebben aan advertenties op Facebook: <http://search.electoralcommission.org.uk/English/Search/Spending>.

60 Deze rapportageplicht kan gekoppeld worden aan de reeds bestaande plicht om tussen de 21ste en de 14de dag voor de verkiezingen een overzicht te verschaffen van de ontvangen giften en de openstaande schulden (art. 28 van de Wet financiering politieke partijen).

61 Voor de Verenigde Staten heeft Google als beleid ingevoerd dat politieke advertenties gekocht en betaald moeten worden door een (rechts)persoon die in de Verenigde Staten is gevestigd (zie het Public Policy Blog van Kent Walker, 'Supporting Election Integrity Through Greater Advertising Transparency', 4 mei 2018). Tijdens de campagne voor het Ierse referendum over abortus, besloot Facebook om geen advertenties over dit onderwerp meer te tonen aan gebruikers in Ierland, tenzij de advertentie in Ierland was gekocht. [www.theguardian.com/world/2018/may/08/facebook-to-block-foreign-spending-on-irish-abortion-vote-ads-referendum](http://www.theguardian.com/world/2018/may/08/facebook-to-block-foreign-spending-on-irish-abortion-vote-ads-referendum).

### 6.4.3 TRANSPARANTIE OVER POLITIEKE ADVERTENTIES

Om de hiervoor geschetste risico's voor het democratisch proces te onder-  
vangen is het vereist dat politieke partijen meer openheid geven, maar dit  
is niet afdoende. Aan de gebruikerskant is het belangrijk dat burgers een  
politieke advertentie als zodanig kunnen herkennen en dat het duidelijk is  
waaróm zij die online te zien krijgen en wie daarvoor betaald heeft. Hetzelfde  
geldt bijvoorbeeld als partijen betalen om informatie bovenaan de zoekre-  
sultaten te plaatsen als gebruikers op een bepaalde term zoeken. Zoals hier-  
boven uiteengezet is het in een democratische rechtsstaat niet wenselijk als  
deze manieren van gericht campagnevoeren niet als zodanig herkend kunnen  
worden en niet duidelijk is wie erachter zit.<sup>62</sup>

De staatscommissie beveelt daarom aan dat er een wettelijke transparantie-  
plicht komt voor de opdrachtgevers en voor de bedrijven die tegen betaling  
politieke advertenties plaatsen of op een andere manier tegen betaling politieke  
informatie onder de aandacht brengen in de digitale wereld. Deze verplichting  
houdt in dat het voor gebruikers direct en eenvoudig zichtbaar wordt gemaakt  
dat het om een betaalde politieke boodschap gaat en wie de afzender is.<sup>63</sup>

Ook adviseert de staatscommissie dat gebruikers kunnen zien waarom  
juist zij deze boodschap te zien krijgen. Als zichtbaar is dat een advertentie  
gericht wordt getoond aan mensen die voldoen aan specifieke kenmerken  
kan dat kiezers ervan bewust maken dat de meeste andere kiezers deze bood-  
schap *niet* krijgen. Het is dan duidelijk(er) voor kiezers dat zij op basis van  
bepaalde kenmerken benaderd worden met een gerichte boodschap en dat er  
aan andere groepen (mogelijk) andere boodschappen worden getoond. Van  
deze transparantieplicht zal ook een zekere preventieve werking uitgaan.

62 De Europese Commissie heeft de lidstaten aanbevolen ervoor te zorgen dat digitale politieke adver-  
tenties als zodanig herkenbaar zijn en dat bekend is wie daarvoor betaald heeft, zie de Commission  
Recommendation van 12 september 2018, C (2018) 5949. Een aantal platformbedrijven heeft op 26  
oktober 2018 een 'code of practice' opgesteld over transparantie en beperking van de mogelijkheden  
voor gerichte advertenties, zie [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-dis-  
information](https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-dis-<br/>information).

63 Op Facebook is op de pagina van een politieke partij (of een andere adverteerder) te zien welke adver-  
tenties die partij nu laat zien. Facebook, Twitter en Google hebben in de Verenigde Staten en deels ook  
in enkele andere landen (maar niet in Nederland) ingevoerd dat gebruikers aan een bericht kunnen  
zien dat het een politieke advertentie is en wie daarvoor betaald heeft. Op Facebook is in de Verenigde  
Staten en het Verenigd Koninkrijk een digitaal archief ingericht waar alle politieke advertenties zeven  
jaar bewaard worden en waar onder meer te zien is hoeveel keer een advertentie bekeken is.

#### 6.4.4 TOEZICHT EN SANCTIES

Om verschillende redenen is er op dit terrein behoefte aan een onafhankelijke toezichthouder. De staatscommissie adviseert om een aantal nieuwe regels en verplichtingen in te voeren. Deze regels betreffen een materie die zo gecompliceerd is geworden dat het voor veel individuen niet meer te volgen en te controleren valt wat er met hun gegevens gebeurt en hoe digitale politieke campagnes werken. Er is collectief handelen vereist.

Het vereiste toezicht kan niet goed worden uitgeoefend door de regering, omdat het zich mede zal moeten richten op politieke partijen. Er is dus behoefte aan een onafhankelijke instantie die onpartijdig en met voldoende deskundigheid kan toezien op de nieuwe regels die hiervoor in 6.4.2 en 6.4.3 zijn aanbevolen. Het gaat dan om de naleving van de transparantieregels door politieke partijen en de bedrijven die zij inschakelen voor hun digitale campagnes en om de regel dat politieke advertenties op digitale platforms slechts tot een bepaald maximum gericht mogen worden aangeboden. Ook het rapporteren over de wijze waarop digitale platforms andere politieke informatie rangschikken en aanbevelen kan een taak zijn voor deze toezichthouder (zie hiervoor 6.4.5).

De toezichthouder kan daarnaast als taak krijgen om voorlichting te geven over het gebruik van data tijdens verkiezingscampagnes en de kennis en accountability over de werking van de technologieën van digitale platforms bevorderen. Ook kan deze toezichthouder rapporteren en adviseren over nieuwe technologieën die worden gebruikt bij verkiezingscampagnes, denk bijvoorbeeld aan kunstmatige intelligentie.<sup>64</sup>

De toezichthouder zou – op basis van duidelijke criteria – ook passende sancties moeten kunnen opleggen aan partijen en bedrijven die de regels niet naleven. De Europese Commissie heeft de lidstaten recent opgeroepen om te regelen dat partijen verplicht worden om transparant te zijn over hun digitale verkiezingscampagnes en om een toezichthouder in het leven te roepen die zo nodig sancties opleggen.<sup>65</sup>

64 Ontleend aan een suggestie van Z. Szabo. Mail van Z. Szabo aan de staatscommissie parlementair stelsel van 8 oktober 2018.

65 Commission Recommendation of 12 September 2018 on election cooperation networks, online transparency, protection against cybersecurity incidents and fighting disinformation campaigns in the context of elections to the European Parliament, C (2018) 5949.

De staatscommissie adviseert de regering om te bezien of een bestaande toezichthouder kan worden belast, of dat er behoefte bestaat aan een nieuwe toezichthouder, die mogelijk ook een bredere taak kan krijgen in het toezicht op het gebruik van algoritmes voor digitale platforms.

### 6.4.5 ALGORITMES EN EEN PLURALISTISCH MEDIA-AANBOD

#### **Box 7: Wat zijn algoritmes?**

Een algoritme is een reeks instructies om een bepaalde taak uit te voeren. Algoritmes worden gebruikt om computers gegevens te laten rangschikken en analyseren zonder menselijke tussenkomst. Met behulp van algoritmes kunnen computers bijvoorbeeld in korte tijd overeenkomsten of andere patronen opsporen in grote hoeveelheden gegevens. Algoritmes worden op internetplatforms gebruikt om gebruikers aanbevelingen te doen. Daarbij kunnen ook gegevens over de gebruiker zelf gebruikt worden. Een muzieksite raadt nummers aan die lijken op nummers waar de gebruiker eerder naar heeft geluisterd. Het algoritme van een zoekmachine probeert te voorspellen welke zoekresultaten het beste aansluiten bij de locatie van de computer waarop de zoekvraag is ingevuld en andere gegevens die over de gebruiker beschikbaar zijn. Maar algoritmes kunnen ook veel minder voor de hand liggende patronen ontdekken en op basis daarvan (voor mensen) ondoorgrondelijke voorspellingen formuleren over voorkeuren of gedrag van internetgebruikers. Platforms kunnen het informatieaanbod baseren op zulke voorspellingen. Vaak is het voor gebruikers niet bekend (en ook niet te achterhalen) welke gegevens door een algoritme worden verzameld en hoe het algoritme deze gegevens verwerkt.

Het gebrek aan transparantie over algoritmes is een breder punt van aandacht, bijvoorbeeld vanwege de bescherming van grondrechten.<sup>66</sup> Voor de opdracht van de staatscommissie is het vooral van belang om te weten welk effect de algoritmes van sociale mediaplatforms en andere digitale aanbieders van nieuws en informatie hebben op verkiezingscampagnes en het democratisch proces in bredere zin. Het is in dat kader noodzakelijk dat bedrijven meer verantwoording afleggen over de effecten van hun algoritmes op het informatieaanbod en meer ruimte bieden aan journalistiek en wetenschap-

<sup>66</sup> J. Gerards, e.a., *Algoritmes en grondrechten*. Utrecht, 2018. Bijlage bij *Kamerstukken II 2018/19*, 26 643, nr. 553.

pelijk onderzoek naar de werking en de effecten van hun producten op het functioneren van de democratische rechtsstaat.

Op een aantal punten is echter meer nodig. Het onderzoek dat de TU-Delft in de aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 heeft verricht, toonde aan dat bij een aantal platforms de aanbevelingen die gebruikers kregen geen getrouwe afspiegeling vormden van het aanbod dat op het platform beschikbaar was. De algoritmes leidden tot aanbevelingen die bepaalde politieke stromingen in een gunstiger daglicht plaatsten dan andere,<sup>67</sup> een fenomeen dat ook uit andere onderzoeken naar voren komt. Het is niet wenselijk dat een computeralgoritme op deze manier *ongemerkt* de informatieverspreiding vervormt en daarmee potentieel ook de meningsvorming en de uitslag van verkiezingen beïnvloedt.

De staatscommissie beveelt aan om een onafhankelijke instantie aan te wijzen (dit kan de toezichthouder zijn die in 6.4.4 wordt aanbevolen) die rapporteert over de diversiteit en pluriformiteit van de politieke informatie die door de algoritmes van platformbedrijven aan hun gebruikers worden aangeboden. Als daarin een sterke bias waarneembaar is die niet overeenkomt met de informatie die gebruikers zelf op het platform aanbieden, of als die bias tijdens een verkiezingscampagne plotseling verandert, kan deze instantie daarop wijzen en het bedrijf om een reactie vragen.<sup>68</sup> Ook zou deze instantie de aanwezigheid van (deels) geautomatiseerde accounts ('bots') en hun invloed op het publieke debat kunnen monitoren en daarover rapporteren.

Het gaat hier om het belang van de individuele keuzevrijheid van burgers waarvoor het essentieel is dat zij zich kunnen laten informeren over feiten, meningen en standpunten en dat zij vrij kunnen deelnemen aan het debat. Digitale platforms zijn een waardevolle aanvulling op de reeds bestaande kanalen voor informatieverstrekking en debat. Gegeven de sociale verbanden die gebruikers zelf actief aangaan op deze platforms, moet het informatieaanbod niet (te zeer) gestuurd worden door een ondoorzichtig algoritme dat bepaalde informatie voorsorteert zonder dat gebruikers daarvoor hebben gekozen en zelfs zonder dat zij zich daarvan bewust zijn. Het is in de eerste plaats aan de platformbedrijven om hun verantwoordelijkheid op dit punt te

<sup>67</sup> H. Hazenberg, e.a., *Micro-targeting and ICT media in the Dutch Parliamentary System*, p. 49-51.

<sup>68</sup> Zie in gelijke zin: J. Bartlett, *The People Vs Tech. How the internet is killing democracy (and how we save it)*, p. 211.



nemen en hun beleid aan te passen als uit de rapportages van de hiervoor genoemde instantie blijkt dat de algoritmes het informatieaanbod vervormen.

### 6.4.6 BEVEILIGING VAN DE DIGITALE SYSTEMEN VAN DEMOCRATISCHE INSTITUTIES

Het is wenselijk dat personen en instituties die een rol spelen in het democratisch proces actief aanwezig kunnen zijn in de digitale wereld en gebruik kunnen maken van digitale instrumenten. Dit maakt hen wel een potentieel doelwit voor kwaadwillenden die gebruikmaken van de kwetsbaarheden die elk digitaal systeem nu eenmaal kent, om informatie te ontvreemden, desinformatie te verspreiden of op een andere manier schade toe te brengen. Tot nog toe zijn er in Nederland geen ernstige incidenten geweest. Door geslaagde hackpogingen bij democratische instituties in andere landen<sup>69</sup> is in Nederland echter wel het besef doorgedrongen van de grote schade die daardoor veroorzaakt kan worden. Het staat vast dat buitenlandse inlichtingendiensten ook in Nederland proberen om digitale netwerken binnen te dringen.<sup>70</sup>

Dit betekent dat Kamerleden, partijen en alle andere instituties die deelnemen aan het democratisch proces meer aandacht moeten hebben voor de bescherming van hun digitale infrastructuur.<sup>71</sup> In deze context geldt dat de zwakste schakel de kracht van de keten bepaalt. Een veiligheidslek bij één institutie bedreigt dus ook de veiligheid van andere instituties. Er is duidelijk belang bij een gezamenlijke, permanente inspanning om ervoor te zorgen dat in ieder geval de basismaatregelen worden genomen. Volgens het meest recente Cybersecuritybeeld Nederland van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) staat de digitale weerbaarheid onder druk en

69 Zie hierover de brief van de ministers van Justitie en Veiligheid en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 16 maart 2018, *Kamerstukken II* 2017/18, 30 821, nr. 42.

70 Zie de recent vrijgedelde poging om digitaal in te breken op het netwerk van de Organisatie voor het Verbod op Chemische Wapens in Den Haag ([www.defensie.nl/onderwerpen/militaire-inlichtingen-en-veiligheid/nieuws/2018/10/04/mivd-verstoort-russische-cyberoperatie-bij-de-organisatie-voor-het-verbod-op-chemische-wapens](http://www.defensie.nl/onderwerpen/militaire-inlichtingen-en-veiligheid/nieuws/2018/10/04/mivd-verstoort-russische-cyberoperatie-bij-de-organisatie-voor-het-verbod-op-chemische-wapens)).

71 Zie in gelijke zin de oproep van de Europese Commissie dat politieke partijen, daaraan gelieerde stichtingen, campagneorganisaties en nationale autoriteiten passende maatregelen moeten nemen om hun netwerken te beveiligen in de aanloop naar de verkiezing van het Europees Parlement in 2019 (Communication from the Commission, 'Securing Free and Fair Elections', 12 september 2018, COM (2018) 637).



nemen lang niet alle organisaties basismaatregelen, zoals het snel installeren van updates die een veiligheidslek dichten.<sup>72</sup>

Daarom bepleit de staatscommissie een wettelijke grondslag voor een aantal beveiligingsnormen en -standaarden die door *alle* betrokken personen en instituties moeten worden nageleefd om het democratisch bestel als geheel veilig te houden. De staatscommissie bepleit verder dat de Kamers en politieke partijen in overleg met de regering een manier vinden waarop zij gebruik kunnen maken van de kennis over digitale dreigingen die beschikbaar is bij het Nationaal Detectie Netwerk van de rijksoverheid.<sup>73</sup>

## AANBEVELINGEN

### 1. *Meer transparantie over gebruik van digitale instrumenten door politieke partijen*

De staatscommissie adviseert om politieke partijen te verplichten meer openheid te bieden over de digitale instrumenten (data-analyse, profilering en microtargeting) die zij gebruiken om hun kiezers te vinden en gericht van informatie te voorzien, ook als deze instrumenten door anderen in opdracht van de partij worden ingezet. Partijen zouden ook transparant moeten zijn over de financiële middelen die zij hiervoor inzetten. De staatscommissie adviseert deze transparantieverplichtingen wettelijk te regelen in de Wet op de politieke partijen (zie hiervoor 6.3.4).

### 2. *Regels voor aanbieders van digitale platforms en websites*

De staatscommissie adviseert om wettelijk te regelen dat aanbieders van digitale platforms en websites duidelijk laten zien dat een gebruiker gerichte politieke informatie krijgt aangeboden. Ook zou duidelijk moeten zijn wie daarvoor betaald heeft.

<sup>72</sup> *Cybersecuritybeeld Nederland 2018*. Op p. 32 wijst dit rapport op de mogelijkheid die onder andere bij de Tweede Kamer bleek te bestaan om e-mails te versturen die afkomstig leken te zijn van een e-mailadres dat eindigt op @tweedekamer.nl.

<sup>73</sup> Het Nationaal Detectie Netwerk (NDN) is een samenwerkingsverband van organisaties binnen de rijksoverheid en private organisaties die als vitaal worden beschouwd. Binnen het NDN verzamelt het Nationaal Cyber Security Center van de NCTV informatie over actuele cyberdreigingen met hulp van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en andere aangesloten organisaties. Elk van de aangesloten organisaties kan deze informatie gebruiken om zich beter te beschermen tegen digitale gevaren.

## HOOFDSTUK 6

3. *Beperking gericht aangeboden politieke advertenties*  
Een politieke advertentie zou slechts tot een bepaald maximumpercentage gericht mogen worden getoond aan gebruikers die voldoen aan specifieke kenmerken.
4. *Onafhankelijke toezichthouder*  
De staatscommissie adviseert om een onafhankelijke toezichthouder aan te wijzen die kan onderzoeken of partijen en bedrijven de transparantie-eisen naleven en die passende sancties kan opleggen.
5. *Monitoren van de invloed van algoritmes op het digitale aanbod van politieke informatie*  
De staatscommissie beveelt aan dat een onafhankelijke instantie wordt aangewezen die rapporteert en adviseert over de effecten van algoritmes op de verspreiding van politieke informatie door platforms.
6. *Minimumeisen voor de beveiliging van digitale netwerken*  
De staatscommissie beveelt aan om een wettelijke grondslag te scheppen voor minimeisen voor de beveiliging van digitale netwerken van de instituties die een belangrijke rol spelen in het democratisch proces. Het Nationaal Detectie Netwerk zou deze instituties moeten kunnen adviseren over de beveiliging van hun netwerken.

### 6.5 HET VERSTERKEN VAN DEMOCRATISCHE KENNIS EN VAARDIGHEDEN

#### **SAMENVATTING**

*De Nederlandse civil society is diep geworteld. Het burgerschap in ons land is over het algemeen nog steeds goed ontwikkeld. Voor alle burgers geldt dat voldoende kennis over de democratische rechtsstaat en het functioneren daarvan van cruciaal belang is voor de kwaliteit van hun burgerschap. De jongere generaties verdienen in dat verband speciale aandacht. De staatscommissie heeft namelijk geconstateerd dat vergeleken met enkele andere West-Europese landen*

*relatief veel leerlingen over geringe kennis en vaardigheden beschikken op het vlak van burgerschap<sup>74</sup> (➔6.5.1).*

*Met het kabinet<sup>75</sup> meent de staatscommissie daarom dat vergroting van de democratische kennis en vaardigheden bij jongeren gewenst is. Dat kan onder meer via het onderwijs. De positie van de vakken geschiedenis en staatsinrichting, en maatschappijleer in het voortgezet onderwijs moet daarom worden versterkt (➔6.5.2).*

*Digitalisering biedt kansen en herbergt bedreigingen in zich. Verbetering van het digitale burgerschap is nodig; in de eerste plaats om de kansen beter te benutten, maar ook om het hoofd te bieden aan bedreigingen. Een meer gerichte en samenhangende aanpak is hier vereist. Aanwijzing van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties tot coördinerend bewindspersoon voor digitaal burgerschap is nodig om tot een dergelijke aanpak te komen (➔6.5.3).*

*De Nederlandse democratische rechtsstaat is een groot goed. Dat moet op zijn tijd passend worden gevierd. De staatscommissie adviseert daarom om 5 mei te verbreden van Bevrijdingsdag tot Vrijheidsdag. Vrijheidsdag hoort een vrije dag te zijn (➔6.5.3).*

### 6.5.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### *Staatsburgerschap en Thorbecke*

Het probleem bij het denken over het begrip burgerschap is de onbepaaldheid ervan. Enerzijds is er het formele burgerschap, dat wil zeggen het geheel van juridische rechten en plichten van burgers. Dit burgerschapsconcept wordt ook wel aangeduid met de term staatsburgerschap. In 1844 hanteerde Thorbecke deze term al bij wijze van morele grondslag voor zijn pleidooi ten gunste van staatsrechtelijke hervormingen:

74 *De Sociale Staat van Nederland 2017*. Den Haag, 2017 (SCP), p. 100.

75 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs).

‘Staatsburgerschap, een woord dat onze Grondwet mijdde, zal dan be- teekenen medewerking of stemregt, krachtens het lidmaatschap van den Staat, bij de algemeene regering.’<sup>76</sup>

### *Maatschappelijk burgerschap en de beleving daarvan door burgers*

Daarnaast bestaan er, niet zelden tamelijk ideologisch gekleurde, en daarmee nogal normatieve beelden over een meer omvattend maatschappelijk concept van burgerschap.<sup>77</sup> Die beelden staan doorgaans niet zover af van wat de meeste burgers vinden over dit onderwerp. Burgers verstaan onder goed burgerschap dat een goede burger goed voor zichzelf behoort te zorgen, anderen niet tot last is en geen fraude pleegt. Iets royaler geformuleerd: de modelburger houdt zich aan de wet, brengt begrip op voor zijn naaste, is behulpzaam en sociaal geëngageerd.<sup>78</sup>

In de praktijk leidt goed burgerschap tot uiteenlopende vormen van participatie: van de actieve staatsburger die intensief betrokken wil zijn bij de publieke besluitvorming, wat mogelijk wordt gemaakt door vormen van burgerparticipatie aan het begin van een beleidsproces (zie hiervoor met name 5.3, ‘Andere vormen van burgerparticipatie’), tot de meer passieve staatsburger die wel de mogelijkheid wil hebben om in te grijpen aan het eind van een beleidsproces (zie hiervoor met name 5.2, ‘Keuze voor het bindend correctief referendum’). Beide vormen van participatie, de uitgebreide en de beperkte, passen in Thorbeckes definitie van staatsburgerschap.

Ook de laatste variant van staatsburgerschap veronderstelt een zekere mate van betrokkenheid bij de politieke besluitvorming. Goed democratisch burgerschap is een fundament van een vitale democratie en dit impliceert dat burgers moeten beschikken over voldoende democratische kennis en vaardigheden.

<sup>76</sup> J.R. Thorbecke, ‘Over het hedendaagsch staatsburgerschap’ in: J.R. Thorbecke, *Historische schetsen*. Den Haag, 1872(1844), p. 84.

<sup>77</sup> In de jaren 90 van de vorige eeuw woedde er een intensief wetenschappelijk en politiek debat over burgerschap. Zie hiervoor bijvoorbeeld de klassieke WRR-publicatie: H.R. van Gunsteren, e.a. (WRR), *Eigentijds burgerschap*. Den Haag, 1992, *Passim*.

<sup>78</sup> P. Dekker en J. de Ridder (SCP), *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*. Den Haag, 2016, p. 28.



*Hedendaags staatsburgerschap: kinderen die kennis nemen van artikel 1 van de Grondwet.*

### ***Zorg over het niveau van de democratische kennis en vaardigheden***

Wanneer de stand van zaken omtrent de aanwezigheid van die kennis en vaardigheden in ogenschouw wordt genomen dan rijst een beeld op dat aanleiding geeft tot zorg. De verschillen in kennis over burgerschap zijn in Nederland groter dan in veel andere (westerse) landen. Een derde van de scholieren in ons land heeft veel kennis over burgerschap, een derde juist weinig tot heel weinig, en een derde bevindt zich daar tussenin. Net als in andere vergelijkbare landen beschikken meisjes over meer burgerschapskennis dan jongens. Het zal niet verbazen dat scholieren afkomstig uit gezinnen met lager opgeleide ouders meer dan gemiddeld laag scoren op burgerschapscompetenties, terwijl voor scholieren afkomstig uit gezinnen met hoger opgeleide ouders het omgekeerde geldt.<sup>79</sup>

Ander wetenschappelijk onderzoek levert vergelijkbare conclusies op. Vooral vwo-jongeren doen op school positieve ervaringen op met praktische demo-

<sup>79</sup> A. Munnikma, e.a., *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. Amsterdam, 2018, p. 25, 36, 78 en 83.

cratie. Vmbo'ers ervaren veel minder ruimte om over alledaagse onderwerpen en activiteiten op school te spreken.<sup>80</sup>

### *Ook hier tweedeling*

De staatscommissie deelt de zorgen van het kabinet over deze tekortschietende burgerschapscompetenties bij jongeren en dan met name de ook wat dit betreft zich manifesterende tweedeling tussen toekomstige hoger opgeleiden en dito lager opgeleiden.<sup>81</sup> In het regeerakkoord is het voornemen opgenomen de burgerschapsopdracht voor scholen in de wet te verduidelijken.<sup>82</sup> Het plan van het kabinet voor een nieuwe wet als kompas voor het burgerschapsonderwijs beschouwt de staatscommissie als een stap in de goede richting.<sup>83</sup>

80 H. Nieuwelink, *Becoming a democratic citizen. A study among Adolescents in Different Educational Tracks*. Amsterdam, 2016, p. 137.

81 Illustratief voor dit verschil is ook het feit dat de politieke jongerenorganisaties hun aanhang vooral rekruteren onder hbo- en universitaire studenten. Dat was vroeger in mindere mate het geval. Blijkens een enquête uit 1938 onder de leden van de sociaaldemocratische jeugdbeweging AJC (Arbeiders Jeugdcentrale) rekende bijna driekwart van hen zich tot de handarbeiders, de overigen waren hoofdarbeiders (inclusief studerende). G. Harmsen, *Blauwe en rode jeugd. Ontstaan, ontwikkeling en teruggang van de Nederlandse jeugdbeweging tussen 1853 en 1940*. Assen, 1961, p. 198. De getalsmatige dominantie van arbeiders in de AJC was voor vader Voskuil (de naoorlogse hoofdredacteur van *Het Vrije Volk*) één van de redenen om zijn zoon, de latere volkskundige en romanschrijver Han Voskuil, te verbieden lid te worden van de AJC (en de daaraan gelieerde kinderorganisatie 'De Jonge Valken'). Voskuil jr. werd lid van de meer burgerlijke Vrijzinnig-Christelijke Jeugdcentrale (VCJC). J.J. Voskuil, *Jeugdherinneringen*. Amsterdam, 2010, p. 33-34 en 44-45.

82 *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-20121*. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, p. 10.

83 [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs). Zie hiervoor ook het kritische advies van de Onderwijsraad over het Wetsvoorstel verduidelijking burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs van 27 september 2018. De Onderwijsraad achtte zowel de conceptualisering als de operationalisering van de in het wetsvoorstel voorgestelde burgerschapsopdracht onvoldoende. Onvoldoende duidelijk was, zo stelde de Onderwijsraad, wat onder burgerschap moet worden verstaan, wat van de scholen wordt verwacht en wat tot hun vrije ruimte behoort. Opmerkelijk is het dat het wetsvoorstel volgens de Onderwijsraad geen overtuigende basisprincipes bevat, waarop het burgerschapsonderwijs zou kunnen worden gebaseerd. [www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Briefadvies-wetsvoorstel-burgerschapsonderwijs-def.pdf](http://www.onderwijsraad.nl/upload/documents/publicaties/volledig/Briefadvies-wetsvoorstel-burgerschapsonderwijs-def.pdf).



### *Snel concrete maatregelen nodig*

De staatscommissie vraagt zich echter wel af of de goede voornemens van het kabinet wel voldoende de urgentie van een snelle en forse aanpak van dit probleem onderkennen. *De sociale staat van Nederland 2018* van het Sociaal en Cultureel Planbureau bevat nieuwe cijfers die aanleiding geven tot meer zorg en daarmee tot een hogere politieke urgentie.<sup>84</sup> Weliswaar is nog altijd ongeveer 60% van de Nederlandse bevolking geïnteresseerd in politiek (variërend van ‘tamelijk’ tot ‘zeer’); het verschil tussen hoger en lager opgeleiden is in het afgelopen decennium wel toegenomen, in die zin dat er bij lager opgeleiden een afname te constateren is. Dit verschil is ook groter geworden als het gaat om het lezen van politiek nieuws. Over de gehele linie is hier een daling te bespeuren. Die daling treedt met name bij jongvolwassenen en lager opgeleiden op.

Het eerdergenoemde fenomeen van nieuwsmijding en de teruglopende politieke interesse bij de genoemde groepen baren de staatscommissie zorgen. Die zorgen leiden tot een pleidooi om met name in het voortgezet onderwijs snel concrete maatregelen te treffen.

In de navolgende sub-paragrafen doet de staatscommissie enkele aanbevelingen gericht op het treffen van dergelijke concrete maatregelen. Omwille van de samenhang tussen die maatregelen en om de urgentie ervan te onderstrepen, adviseert de staatscommissie tot het opstellen van een interdepartementaal nationaal actieprogramma voor de versterking van democratische kennis en vaardigheden.

#### **6.5.2 VERBETERING VAN DE KENNIS EN VAARDIGHEDEN OVER DE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT**

Democratisch burgerschap wordt vooral op jonge leeftijd gevormd in de contacten met anderen, binnen het gezin, tussen vrienden en kennissen, in het verenigingsleven, in de buurt, via media, en binnen het onderwijs. Voor de staatscommissie is het laatste een belangrijk aanknopingspunt: verbetering van de ontwikkeling van kennis<sup>85</sup> over de democratische rechtsstaat en

84 *De sociale staat van Nederland 2018*. Den Haag, 2018, p. 63-66.

85 Uit recent focusgroeponderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat veel jongeren, met name vmbo'ers, over weinig kennis beschikken over de werking van de parlementaire democratie. Dat betreft ook elementaire aspecten als het verschil tussen parlement en regering. P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*, p. 21, 29 en 40.



## HOOFDSTUK 6

het belang daarvan, alsmede de vorming van democratische opvattingen en democratische vaardigheden, dient binnen het onderwijs vorm te krijgen. Het zou hierbij nadrukkelijk moeten gaan om het *gehele* voortgezet onderwijs, maar in het bijzonder om het vmbo en het mbo.

De staatscommissie onderkent dat nu al heel veel goeds in het voortgezet onderwijs gebeurt wanneer het gaat om het aankweken van kennis en vaardigheden op het vlak burgerschap in brede zin.



*Scholieren in de Tweede Kamer: de 'Derde Kamer' debatteert.*

Maar er zijn extra inspanningen nodig. Er moet daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de vakken geschiedenis en staatsinrichting enerzijds en maatschappijleer anderzijds. Het vak geschiedenis besteedt vooral aandacht aan de historische context van onze democratische rechtsstaat en is sterk gericht op het overdragen van kennis daarover. Het onderdeel staatsinrichting van dat vak betreft primair de overdracht van kennis over de formele aspecten van de parlementaire democratie. Het vak maatschappijleer<sup>86</sup> is gericht op de meer maatschappelijke context van het politieke systeem en richt zich ook op de vorming van democratische houdingen en het aanleren van democratische vaardigheden.

In de praktijk nemen de vakken een zwakke positie in binnen het curriculum. Op middelbare scholen en mbo's bestaan geen doorlopende leerlijnen vanaf het eerste schooljaar, docenten komen lesuren te kort, en het burgerschapson-

86 Op het vmbo wordt dit vak 'maatschappijkunde' genoemd.

derwijs kent op verschillende manieren een te vrijblijvend karakter. Enerzijds komen leerlingen in de eerste jaren van de middelbare school nauwelijks in aanraking met burgerschapsonderwijs,<sup>87</sup> en blijven leerlingen in sommige specialisaties (profielen) daar hun hele middelbare schoolperiode van verstoken. Anderzijds komen docenten maatschappijleer/-kunde door deze beperkingen nauwelijks toe aan het vormende element van burgerschapsonderwijs, waarbij maatschappelijke discussies de leefwereld van de klas in worden getrokken en leerlingen leren omgaan met verschillende opvattingen.

### *Versterking democratische burgerschapsvorming in het curriculum*

De staatscommissie meent dat de positie van de vakken geschiedenis en staatsinrichting en maatschappijleer/-kunde in het gehele voortgezet onderwijs fors moet worden versterkt teneinde de gewenste substantiële verbetering van de kennis en vaardigheden over de democratische rechtsstaat te bewerkstelligen. Concreet adviseert de staatscommissie het volgende:

1. Scholen ontwikkelen doorlopende leerlijnen rond burgerschapsvorming vanaf het eerste jaar van de middelbare school, waarbij niet alleen toetsbare kennis maar ook de ontwikkeling van democratische attitudes en vaardigheden voldoende aandacht krijgt. Democratische vorming krijgt in het onderwijs niet alleen haar beslag met specifieke vakdocenten, maar ook in een bredere democratische cultuur waar de gehele school bij betrokken is. Dit impliceert de formulering van duidelijke richtlijnen voor het burgerschapsonderwijs op basisscholen en middelbare scholen in Nederland, en ondubbelzinnige eindtermen per jaar op schoolniveau.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> De Onderwijsinspectie heeft hier in recente jaren herhaaldelijk aandacht voor gevraagd. Burgerschapsvorming vindt plaats op de basisschool en in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs, maar wordt in de tussenliggende jaren onderbroken. In internationaal onderzoek (ICCS) scoren Nederlandse leerlingen hierdoor in vergelijking tot hun leeftijdsgenoten in andere landen zwak op de vorming van democratische opvattingen.

<sup>88</sup> Het is uiteraard niet de bedoeling dat door middel van deze eindtermen opvattingen worden voorgescreven. Wel moeten die eindtermen gaan over basiswaarden van de democratische rechtsstaat en de omgang met maatschappelijke thema's. Het staat scholen echter vrij daaraan een eigen invulling te geven. Deze aanbeveling blijft kortom binnen de bandbreedte van de in art. 23 Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs.

2. Beide vakken (geschiedenis/staatsinrichting en maatschappijleer/-kunde) worden in het gehele voortgezet onderwijs verplicht en maken ook onderdeel uit van het centraal schriftelijk eindexamen. De inspanningsverplichting op het mbo volstaat niet.
3. Het aantal uren voor beide vakken wordt verhoogd.
4. Maatschappijleer/-kunde wordt aangeboden aan alle scholieren, ongeacht schooltype en specialisatierichting.
5. Maatschappijleer/-kunde is geen compensatievak, waarmee onvoldoendes voor andere vakken in het examenjaar via (desnoods herhaaldelijke) hertoetsing gecompenseerd kunnen worden.
6. Burgerschapsvorming wordt een verplicht onderdeel van de lerarenopleiding.

### ***Consequenties van de beoogde versterking van deze vakken***

Deze versterking van de positie van de vakken geschiedenis en staatsinrichting en maatschappijleer/-kunde vraagt het nodige van het onderwijs: er zal in de curricula van de verschillende schooltypen moeten worden geschoven. Voorts zal de inzet van bevoegde docenten in de genoemde vakken nodig zijn. Dat alles kost geld en vraagt betrokkenheid van de professionals in het veld. De staatscommissie is zich hiervan bewust en benoemt deze aspecten dan ook nadrukkelijk. Een uitbreiding van verantwoordelijkheden is niet mogelijk zonder verruiming van middelen en scherpe afwegingen binnen het curriculum.

### ***Meer aandacht voor burgerschap buiten het onderwijs***

De staatscommissie bepleit verder om ook buiten het onderwijs meer aandacht aan burgerschap te besteden en dan in het bijzonder het bevorderen van kennis en vaardigheden over staatsburgerschap. Daarbij moet worden gedacht aan het versterken van de positie van de diverse instellingen die op dit vlak werkzaam zijn. Deze instellingen richten zich niet alleen op jongeren, maar op de gehele bevolking. In deze brede doelstelling past ook een bredere spreiding van activiteiten over het gehele land, dat wil zeggen dat meer activiteiten buiten de Randstad behoren plaats te vinden.

Deze versterking van de positie van instellingen op het gebied van burgerschapsvorming dient verder te worden uitgewerkt in het interdepartemen-

taal nationaal actieprogramma voor de versterking van de democratische kennis en vaardigheden.

De staatscommissie wijst ook op het belang van burgerparticipatie als leer-school voor staatsburgerschap. Door te participeren in de publieke zaak ontwikkelen burgers hun kennis en vaardigheden op het vlak van staatsburgerschap. In de paragrafen 5.2 ‘Keuze voor het bindend correctief referendum’ en met name 5.3 ‘Andere vormen van burgerparticipatie’ doet de staatcommissie aanbevelingen op dit vlak.

### 6.5.3 BEVORDERING VAN DIGITAAL BURGERSCHAP

De staatscommissie acht versterking van digitaal burgerschap noodzakelijk. Digitaal burgerschap heeft een positieve en een negatieve dimensie. De positieve behelst dat beter gebruik moet worden gemaakt van digitale technologieën om burgerparticipatie te bevorderen. Daarbij moet overigens rekening worden gehouden met het gegeven dat niet alle burgers (even) digitaal vaardig zijn. Voorkomen moet worden dat de zich toch al verdiepende nieuwe maatschappelijke tweedeling als gevolg van de digitalisering nog dieper wordt.<sup>89</sup>

De urgentie van het bevorderen van digitaal burgerschap vloeit vooral voort uit de wenselijkheid dat burgers beter leren omgaan met de gevaren van digitalisering. Daarbij gaat het om het vergroten van de kennis over deze gevaren, zoals de risico’s van digitale nieuwsvoorziening – bijvoorbeeld nieuwsmijding – en het gevaar van nieuwsmanipulatie.

De staatscommissie adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen als coördinerend minister voor dit beleidsterrein met adequate bevoegdheden. Daarmee is een voorwaarde geschapen om hier tot de zo noodzakelijke gerichte en samenhangende aanpak te komen. Nog in deze kabinetsperiode kunnen er op dit vlak betekenisvolle stappen in de goede richting worden gezet met het eerder genoemde interdepartementaal nationaal actieprogramma voor de versterking van democratische kennis en vaardigheden.

89 Zie hiervoor ook het recente ongevraagde advies van de Raad van State over de effecten van digitalisering voor de rechtsstatelijke verhoudingen. Advies Wo4.18.023/I). *Kamerstukken II* 2017/18, 26 643, nr. 557. [www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=13065](http://www.raadvanstate.nl/adviezen/zoeken-in-adviezen/tekst-advies.html?id=13065).

### 6.5.4 BEVRIJDINGSDAG WORDT VERBREED TOT VRIJHEIDSDAG

In de Tussenstand heeft de staatscommissie een in beginsel positief standpunt ingenomen over het idee om een nationale feestdag van de democratische rechtsstaat in te voeren. Op die dag zouden debatten en andere activiteiten en ook festiviteiten in het kader van de democratische rechtsstaat moeten plaatsvinden. Daarbij sloot de staatscommissie zich aan bij pleidooien van onder anderen de voorzitter van het Nationaal Comité 4 en 5 mei, G. Verbeet, in die richting. Het pleidooi van Verbeet bevatte heel concreet de suggestie om 5 mei, Bevrijdingsdag, uit te roepen tot dag van de democratie en de rechtsstaat.<sup>90</sup>

Een dergelijke feestdag van de democratische rechtsstaat is gedacht als een breed toegankelijke en laagdrempelige mogelijkheid voor het herdenken en doordenken van de democratische rechtsstaat en de waarden die daaraan ten grondslag liggen. De staatscommissie onderkent dat het instellen van een dergelijke feestdag vooral van symbolische betekenis is, maar meent tegelijkertijd dat juist ook in ons tijdsgewricht er grote behoefte bestaat aan dit soort symbolen.

De overweging dat op 5 mei de bevrijding van de Duitse bezetting wordt gevierd, was voor de staatscommissie doorslaggevend om 5 mei te kiezen als nationale Dag van de Vrijheid, kortweg: Vrijheidsdag. Het gaat daarbij om meer dan het verdrijven van een tirannieke bezetter. Het nationaalsocialistische regime was in alles de absolute ontkenning van de democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden. De bevrijding in 1945 betekende dan ook het herstel van de democratische rechtsstaat. Een herstel dat destijds en ook in de jaren daarna heel sterk door de Nederlandse bevolking is beleefd en zich gedurende vele decennia heeft vastgezet in het collectieve geheugen.

De Tweede Wereldoorlog, de verschrikkingen van het nationaalsocialisme, de Duitse bezetting en de reactie van de Nederlandse bevolking daarop hebben zich geleidelijk ontwikkeld tot het morele referentiekader bij uitstek als het gaat om de democratische rechtsstaat. Ook vandaag de dag, nu de directe herinnering aan de jaren 1940-1945 aan het vervagen is, is dat nog altijd het geval.

<sup>90</sup> Zie voor het pleidooi van G. Verbeet: <https://www.hpdetijd.nl/2018-04-30/pleidooi-nationale-vrije-bevrijdingsdag/>



De staatscommissie adviseert om 5 mei, Bevrijdingsdag, te verbreden tot dé feestdag voor en van de democratische rechtsstaat. Zij stelt voor deze nieuwe feestdag kort en duidelijk ‘Vrijheidsdag’ te noemen. Vrijheid is immers de meest essentiële waarde die door de democratische rechtsstaat wordt gediend. Met deze benaming wordt bovendien ook recht gedaan aan het feit dat 5 mei ook bevrijdingsdag is en blijft.

De staatscommissie hecht eraan te benadrukken dat haar voorkeur voor 5 mei als Vrijheidsdag niets afdoet aan de betekenis van 15 augustus als dag om het einde van de Japanse bezetting van Nederlands-Indië te vieren en de oorlogsslachtoffers in Oost-Azië te herdenken. Zij is zich zeer bewust van de betekenis van deze dag voor de direct betrokkenen van de Japanse bezetting in de jaren 1941-1945 en hun nazaten.



*Bevrijdingsfestival in Haarlem. Nu is er al een breed scala aan activiteiten op 5 mei.*

Voor de concrete invulling van de jaarlijkse Vrijheidsdag kan aan een breed scala aan activiteiten worden gedacht. Naast de al bestaande feestelijke activiteiten is het goed voorstelbaar dat gemeente- en provinciehuizen, rechtbanken, de gebouwen van de Tweede en Eerste Kamer, en die van de andere hoge colleges van staat worden opengesteld, dat er documentaires en toneelstukken te zien zijn, debatten plaatsvinden etc. Men kan zich verder laten inspireren door de festivals voor de democratie die in Denemarken en andere Scandinavische en Baltische landen jaarlijks worden georganiseerd. Op deze

festivals komt een relatief breed publiek in direct contact met politici.<sup>91</sup>

De staatscommissie adviseert verder om 5 mei tot een vrije dag te maken. Daarmee wordt recht gedaan aan de grote betekenis van deze dag als feestdag voor onze democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden.

### **AANBEVELINGEN**

1. *Versterking van het onderwijs over de democratische rechtsstaat door de volgende maatregelen:*
  - a. Ontwikkeling van doorlopende leerlijnen door scholen rond burgerschapsvorming vanaf het eerste jaar van de middelbare school. Het gaat daarbij niet alleen om toetsbare kennis, maar ook om democratische attitudes en vaardigheden, daaronder begrepen een bredere democratische cultuur op de school;
  - b. De formulering van duidelijke richtlijnen voor het burgerschapsonderwijs op basisscholen en middelbare scholen, alsmede van ondubbelzinnige eindtermen op schoolniveau;
  - c. Het verplicht stellen van de vakken geschiedenis en staatsinrichting en maatschappijleer in het gehele voortgezet onderwijs tot en met het eindexamen, en deze vakken ook een onderdeel van het centraal schriftelijk eindexamen te maken;
  - d. Het aanbieden van maatschappijleer of -kunde aan alle scholieren, ongeacht schooltype en specialisatierichting;
  - e. Afschaffen van de mogelijkheid dat maatschappijleer een compensatievak is;
  - f. Burgerschapsvorming wordt een verplicht onderdeel van de lerarenopleiding.
  
2. *Bevordering van de democratische kennis en vaardigheden buiten het onderwijs*

Ook buiten het onderwijs is meer aandacht nodig voor het bevorderen van kennis en vaardigheden over staatsburgerschap. De

<sup>91</sup> Het Deense festival voor democratie vindt elk jaar plaats op het eiland Bornholm. Zie hiervoor: <https://bornholm.info/en/peoples-meeting> . Voor een overzicht van de democratische festivals in de diverse Scandinavische en Baltische landen zie: <http://democracyfestivals.org/about>. In 2019 wordt in Enschede het eerste Nederlandse festival voor de democratie georganiseerd. [www.dranfestival.nl](http://www.dranfestival.nl).



staatscommissie bepleit daarom versterking van de positie van de diverse instellingen die op dit vlak werkzaam zijn, een en ander verder uit te werken in het interdepartementaal nationaal actieprogramma voor de versterking van de democratische kennis en vaardigheden. In dit verband verdient ook het belang van burgerparticipatie als leerschool voor staatsburgerschap vermelding (zie hiervoor ook de paragrafen 5.2, ‘Het bindend correctief referendum’ en met name 5.3, ‘Andere vormen van burgerparticipatie’).

3. *Bevordering van digitaal burgerschap*

Er moet beter gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden van digitale technologieën om burgerparticipatie te bevorderen, waarbij zeker rekening moet worden gehouden met het feit dat niet alle burgers (even) digitaal vaardig zijn. Digitaal burgerschap behelst ook het vergroten van de kennis over gevaren van digitalisering. De staatscommissie adviseert de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan te wijzen als coördinerend minister voor digitaal burgerschap. Daarmee wordt een voorwaarde geschapen om tot de noodzakelijke gerichte en samenhangende aanpak te komen. Deze aanpak maakt deel uit van het op te stellen interdepartementaal nationaal actieprogramma voor de versterking van democratische kennis en vaardigheden.

4. *Bevrijdingsdag wordt Vrijheidsdag*

De democratische rechtsstaat verdient het jaarlijks gevierd te worden. De staatscommissie adviseert deze dag op 5 mei te vieren: Bevrijdingsdag wordt dan verbreed tot Vrijheidsdag. Niet alleen de bevrijding van de nazi-bezetting (de absolute negatie van de democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden), maar ook het herstel en het bestaan van de democratische rechtsstaat verdienen het gevierd te worden. Het verbindende begrip daarbij is vrijheid. 5 mei moet een vrije dag worden.

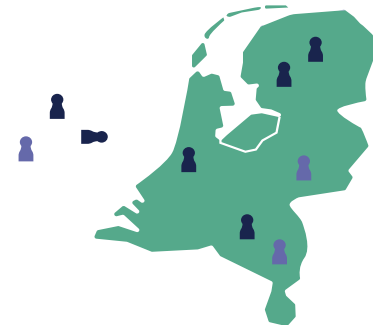
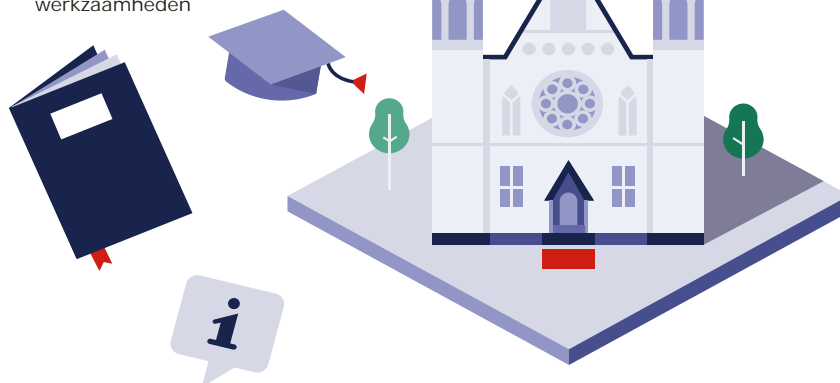
# Hoe versterken we het parlement?

De Tweede en Eerste Kamer vertegenwoordigen alle Nederlanders. Toch blijkt de Tweede Kamer voor burgers niet altijd herkenbaar genoeg. Ook de rolverdeling tussen de Tweede en Eerste Kamer kan beter. Tenslotte is het burgers én politiek niet altijd duidelijk waar beslissingen genomen worden- Den Haag, Europa, gemeente? Hoe kan dit beter?

## Inhoudelijke ondersteuning parlement

Mogelijke oplossingen:

- Meer gebruik maken van kennis van buiten, meer eigen onderzoek
- Betere inhoudelijke ondersteuning van de Kamercommissies
- Betere communicatie over eigen werkzaamheden



## Speelveld nationale overheid

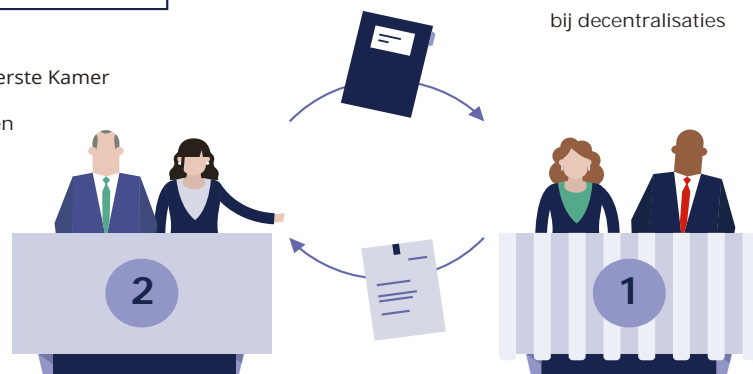
Mogelijke oplossingen:

- Meer informatie over voorgenomen EU-beleid (Europawet)
- Regels voor decentralisaties (Kaderwet decentralisaties)
- Minister van BZK coördineert altijd bij decentralisaties

## Rolverdeling Tweede Kamer en Eerste Kamer

Mogelijke oplossingen:

- Conflictenregeling: terugzendingrecht Eerste Kamer
- Tweede lezing grondwetsherzieningen in de verenigde vergadering



# Een sterk parlement

## 7.1 DE TWEDE KAMER ALS HERKENBARE EN INVLOEDRIJKE VOLKSVERTEGENWOORDIGING

### *SAMENVATTING*

*Het vertrouwen in het Nederlandse parlement is hoog, vergeleken met andere landen. Toch heeft zich de afgelopen decennia een aantal ontwikkelingen voorgedaan die niet goed zijn geweest voor de Tweede Kamer als volksvertegenwoordiging, met name het sterke monisme tussen kabinet en Kamermeerderheid, de neiging tot ‘meeregeren’ door de Kamer, de afnemende aandacht voor de wetgevende taak, en de steeds kortere parlementaire ervaring van Kamerleden stemmen tot zorg (➡7.1.1).*

*De staatscommissie doet aanbevelingen om de Kamer te versterken als een voor burgers herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging. De staatscommissie adviseert de Kamer onder meer om parlementair onderzoek vaker in te zetten om maatschappelijke problemen en de effecten van wetgeving (vooraf en achteraf) in kaart te brengen, het commissiestelsel te versterken zodat de Kamer meer handelend vermogen krijgt, haar wetgevingstaak te intensiveren, te zorgen voor meer ondersteuning van de commissies, een voorziening te treffen voor het toezicht op de registratie van geschenken, nevenfuncties en andere belangen, en meer gebruik te maken van digitale mogelijkheden om beter inzicht te geven in wat de Kamer doet en bereikt (➡7.1.2-7.1.8).*

### 7.1.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### *Stabiel en hoog maatschappelijk vertrouwen in het parlement*

Het vertrouwen in het parlement fluctueert in Nederland sterk, maar is hoger dan in de meeste andere landen.<sup>1</sup> De Tweede Kamer is goed in staat om vele maatschappelijke opvattingen te representeren en in al die verscheidenheid toch tot besluiten te komen. De Kamer functioneert als een ‘theater van onenigheid’,<sup>2</sup> waar de idealen, opvattingen en soms onoverbrugbare tegenstellingen worden gerepresenteerd die in de Nederlandse samenleving bestaan. En tegelijk als een besluitvormingsorgaan dat in staat is om vanuit die grote maatschappelijke verscheidenheid compromissen te sluiten en beslissingen te nemen.

Ondanks de verzelfstandigingen, decentralisaties, internationalisering en Europeanisering die het domein van de Tweede Kamer de afgelopen decennia hebben veranderd, geldt zij nog altijd als de plaats waar de belangrijkste politieke debatten gevoerd worden en mag zij zich verheugen op veel aandacht van de media en de samenleving, zij het niet altijd in positieve zin. Dat er geregeld kritiek is op de Kamer is tot op zekere hoogte onvermijdelijk, omdat politiek nu eenmaal per definitie controversieel is<sup>3</sup> en een democratisch proces van nature rommelig.<sup>4</sup>

#### *Wat gaat minder goed?*

In de eerdere rapportages heeft de staatscommissie echter ook een aantal problematische ontwikkelingen gesignaleerd. Deze zijn in hoofdstuk 3 van dit eindrapport nader geanalyseerd (zie hiervoor 3.5.2).

Ten eerste wordt de controlerende taak van de Kamer de afgelopen decennia in toenemende mate bemoeilijkt door de nauwe band tussen de regering

1 Zie de Eurobarometer van november 2017: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index>. Alleen in Zweden lag het vertrouwen in het parlement hoger (73%) dan in Nederland (67%). Gemiddeld lag dit percentage in de EU-landen op 35%. Voor de fluctuaties in het vertrouwen in het parlement over een langere periode zie: F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur 2015*, p. 11.

2 C. Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*. Nijmegen, 2018, p. 18.

3 R. Aerts, ‘Slotbeschouwing. Iemand moet het doen. Tweehonderd jaar beeld en zelfbeeld van de Tweede Kamer’ in: R. Aerts, e.a. (red.), *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer*. Nijmegen, 2015, p. 465.

4 T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, p. 124.

en de Tweede Kamerfracties die de regeringscoalitie vormen. Die nauwe band uit zich in een zeer gedetailleerd regeerakkoord en frequent overleg tussen de partijleiders van de coalitie. De overige bewindspersonen en Kamerleden van coalitiepartijen zijn politiek gebonden aan de besluiten die hun partijleiders in het coalitieoverleg nemen. Dit hoeft niet perse problematisch te zijn, als Kamerleden hun rol als volksvertegenwoordiger – dat wil zeggen als schakel tussen samenleving en regering, en als controleur van die regering – maar kunnen blijven spelen.

Ten tweede heeft zich een ontwikkeling voorgedaan waarbij partijen meer georiënteerd zijn geraakt op regeren en minder op volksvertegenwoordigen.<sup>5</sup> Kamerfracties van de coalitie en de oppositie zijn gericht op het beïnvloeden van het regeringsbeleid (hoewel dit minder geldt voor sommige nieuwere partijen).<sup>6</sup> Deze praktijk kan eraan bijdragen dat de Kamer vaker denkt vanuit de logica van de regering en met een bestuurlijke blik naar problemen kijkt. Partijen zijn zich – niet alleen in Nederland maar ook in andere westerse democratieën – volgens critici te veel gaan vereenzelvigen met de staat, ten koste van hun intermediaire rol tussen kiezers en gekozenen.<sup>7</sup> Deze ‘gouvernementalisering’ leidt ertoe dat de agenda van de Kamer in grotere mate wordt bepaald door de bestuurlijke agenda van de coalitie.

Ten derde heeft de staatscommissie in de Probleemverkenning en de Tussenstand gesignaleerd dat de Tweede Kamer bij haar taak als medewetgever te weinig aandacht besteedt aan de kwaliteit, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van de wet, hetgeen ook al in het kader van de in de jaren 2007-2009 uitgevoerde Parlementaire Zelfreflectie en door diverse parlementaire onderzoeks- en enquêtecommissies was geconstateerd.<sup>8</sup> Dit schaadt het vertrou-

5 R.A. Koole, ‘Gouvernementalisering. De veranderde verhouding tussen regering en parlement in Nederland’ in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, oktober 2018, p. 317-341. Zie ook: C. Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*. Nijmegen, 2018, p. 74, e.v.

6 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 102.

7 Aldus P. Mair, ‘Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy’, *New Left Review* 42 (november/december 2006), p. 25-51.

8 Zie voor een overzicht het eindrapport van de stuurgroep parlementaire zelfreflectie, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 845, nrs. 2-3, p. 30-31. Zie ook M.A.D.W. de Jong en H.R.B.M. Kummeling, ‘De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever’ in: P.P.T. Bovend’Eert, e.a. (red.), *De staat van wetgeving. Opstellen aangeboden aan prof. mr. C.A.J.M. Kortmann*. Zwolle, 2009, p. 67-97, en H.D. Tjeenk Willink, ‘Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de overheid?’, bijlage bij het eindverslag van de informateur van 27 juni 2017. *Kamerstukken II* 2016/17, 34700, nr. 25, p. 2.

wen van de samenleving in de wetgever en ook in de politiek. De wet is bij uitstek het middel om op democratisch gelegitimeerde wijze normen op te leggen aan de samenleving. Anders dan wanneer zij de regering controleert, heeft de Tweede Kamer een directe, eigen verantwoordelijkheid voor de wetten die zij aanneemt<sup>9</sup> en dus ook voor de kwaliteit ervan. Het zwaartepunt van de parlementaire arbeid ligt echter steeds minder bij wetgeving en het agenderen van nieuwe maatschappelijke vraagstukken en steeds meer bij het beïnvloeden van de beleidsvorming door de regering en de uitvoering van het overheidsbeleid in al haar aspecten.<sup>10</sup>

Ten vierde hebben Kamerleden steeds minder parlementaire ervaring en krijgen zij ook steeds minder tijd om het vak te leren.<sup>11</sup> De gemiddelde zittingsduur van Tweede Kamerleden (4,3 jaar, gemeten op 1 januari 2018) komt ongeveer overeen met de tijd die nodig is om het vak van Kamerlid onder de knie te krijgen.<sup>12</sup> Over het algemeen draagt deze korte gemiddelde zittingsduur niet bij aan de kracht waarmee weerwerk wordt geboden aan een bewindspersoon en zijn of haar ambtelijk apparaat.<sup>13</sup>

De hogere ‘omloopsnelheid’ van de Kamer vermindert ook het collectief geheugen en bemoeilijkt cultuur- en gedragsveranderingen die de Kamer zou willen doorvoeren.<sup>14</sup> Voor een geslaagde cultuurverandering is het nodig dat een lichte Kamerleden de problemen in kaart brengt, overtuigd raakt van de noodzaak tot verandering, deze verandering ook zelf tot stand brengt en handhaaft. Dit lukt niet als Kamerleden gemiddeld maar vier jaar in de Kamer zitten. In de Tussenstand constateerde de staatscommissie daarom al dat verbeteringen in het functioneren van de Kamer alleen mogelijk zijn via institutionele ingrepen, bijvoorbeeld in het commissiestelsel of via het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

9 P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 231-232.

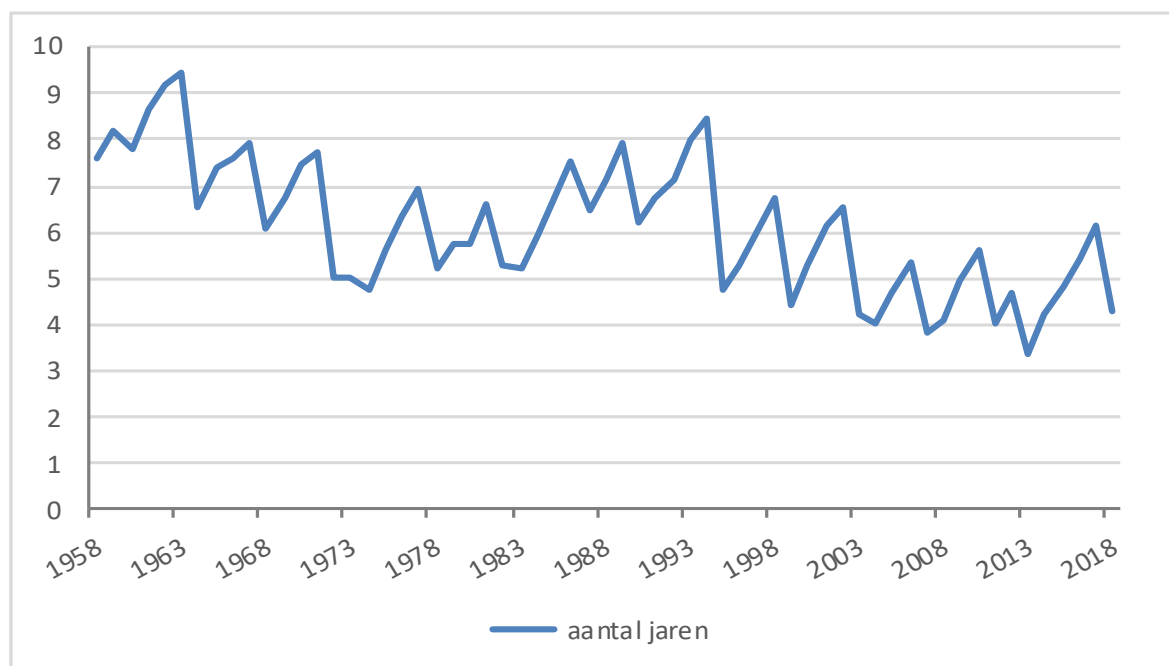
10 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 24, en *Tussenstand*, p. 101-102.

11 Zie hierover ook het recente interview met de voorzitter van de Tweede Kamer. ‘Arib: aantal Kamerleden dreigt af te haken door enorme werkdruk’ in: *NRC Handelsblad*, 5 juli 2018.

12 Aldus bijvoorbeeld Tweede Kamerlid Karabulut: ‘Je hebt één Kamerperiode echt nodig om het vak een beetje te kunnen leren’, geciteerd in het bericht ‘Is werken als Kamerlid nog wel te combineren met een privéleven?’, 13 april 2018, [www.nu.nl/weekend/5221388/werken-als-kamerlid-nog-wel-combineren-met-privelieven.html](http://www.nu.nl/weekend/5221388/werken-als-kamerlid-nog-wel-combineren-met-privelieven.html).

13 Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 60.

14 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 103.



Figuur 9: gemiddelde zittingsduur van Tweede Kamerleden 1958-2018.<sup>15</sup>

### ***Versterking van de Kamer als volksvertegenwoordiging***

De staatscommissie adviseert een aantal concrete maatregelen die de Kamer zelf kan nemen en waardoor haar rol als volksvertegenwoordiging versterkt wordt. De staatscommissie pleit niet voor een stelselwijziging of voor radicale veranderingen, maar voor een aantal kleinere, praktische oplossingen die bij elkaar tot een substantiële verbetering kunnen leiden. Het doel is een cultuur- en gedragsverandering op gang te brengen, waardoor de dagelijkse inzet van Kamerleden, fracties en politieke partijen maximaal tot zijn recht komt.

De meeste van deze oplossingen zijn al eerder voorgesteld in de Kamer, in de wetenschappelijke literatuur of in adviezen. Waar het nu vooral op aankomt, is de daadkracht om deze verbeteringen door te voeren. De staatscommissie is ervan overtuigd dat deze maatregelen als pakket zullen helpen om de Tweede Kamer te versterken als een voor burgers herkenbare en politiek invloedrijke volksvertegenwoordiging.

<sup>15</sup> Bron: PDC Informatie Architectuur. Gemeten is ieder jaar op 1 januari wat de gemiddelde anciënniteit van alle Tweede Kamerleden was.





*De Tweede Kamer in vergadering bijeen: een 'theater van onenigheid'.*

### 7.1.2 VERSTERKING PARLEMENTAIRE ONDERZOEK

Het heeft veel toegevoegde waarde als de Tweede Kamer zelf onderzoek verricht door met belanghebbenden en deskundigen te spreken, gericht informatie op te vragen, werkbezoeken af te leggen of op een andere manier informatie uit de eerste hand in te winnen. Deze voordelen manifesteren zich niet alleen bij een parlementaire enquête maar ook bij allerlei andere, lichtere vormen van onderzoek die de Kamer zelf kan verrichten.

#### *Parlementair onderzoek is van groot maatschappelijk belang*

De controlerende taak van de Tweede Kamer krijgt meer scherpte en meer maatschappelijke relevantie als die steunt op informatie die Kamerleden zelf uit de samenleving ophalen. Zulke informatie biedt een grondslag om te redeneren vanuit de problemen waar mensen in de praktijk mee te maken hebben. Het biedt ook een stevige basis om tegenwicht te kunnen bieden aan de bestuurlijke logica van de regering en de informatie die door de regering wordt verstrekt. Door zelf onderzoek te doen, krijgt de Kamer ook meer controle over de eigen agenda.

Parlementair onderzoek is iets anders dan wetenschappelijk onderzoek. Bij parlementair onderzoek gaat het om het bij elkaar brengen van de ver-

schillende ervaringen, opvattingen en belangen vanuit de samenleving, die te analyseren, te beoordelen en onderdeel te maken van het politieke debat.<sup>16</sup> Parlementair onderzoek kan worden gebruikt om maatschappelijke, technologische en andere ontwikkelingen in kaart te brengen en op basis daarvan een debat te voeren over de te verwachten toekomst en de noodzaak van overheidshandelen. Het enquêterecht van de Kamer werd oorspronkelijk zo gebruikt.<sup>17</sup> Ook de andere onderzoeksbevoegdheden kunnen met dit doel worden ingezet. Onder bepaalde voorwaarden kan zulk onderzoek ook ‘de kwalijke consequenties van de hoge omloopsnelheid (gedeeltelijk) wegnemen’.<sup>18</sup>

### *De Tweede Kamer verricht vaker eigen onderzoek*

Over een wat langere periode bezien doet de Kamer steeds meer eigen onderzoek, in de vorm van enquêtes, onderzoekscommissies, hoorzittingen, rondetafelgesprekken, werkbezoeken en haalt zij ook op allerlei andere manieren informatie op uit andere bronnen dan de regering. Tegelijk leeft in de Kamer echter ook al wat langer de wens om beter gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn. Uit de Parlementaire Zelfreflectie kwam in 2009 naar voren dat de Kamer haar aandacht meer op onderzoek moest richten, zodat zij ‘vooraf en tijdig een (lange termijn) visie op maatschappelijke problemen’ zou kunnen ontwikkelen.<sup>19</sup> Er was ook behoefte aan meer eigen onderzoek naar de resultaten en de maatschappelijke effecten van beleid en wetgeving.

De Tweede Kamer nam zich daarom voor om minstens een paar keer per jaar een onderzoek te doen naar de uitvoering van geldende wetten. Die onderzoeken zouden moeten leiden tot aanbevelingen over verbetering van de uitvoering of aanpassing van de wetten.<sup>20</sup> Het onderzoeksbudget werd verhoogd en de Kamer formuleerde een eigen toekomst- en onderzoeksagenda (T&O-agenda). Vijf jaar later bleek uit een evaluatie dat de doelen op deze manier niet bereikt werden. De T&O-agenda werd door Kamerleden als om-

16 S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*. Den Haag, 2013, p. 480.

17 *Ibidem*, p. 56.

18 P.P.T. Bovend'Eert en J.L.W. Broeksteeg, ‘Vertrouwen in het parlement? Kanttekeningen bij een zelfreflectie’ in: *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht*, januari 2010, p. 47.

19 *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Rapport Parlementaire Zelfreflectie 2007-2009. Kamerstukken II* 2008/09, 31 845, nr. 3, p. 12-13.

20 Het eindrapport van de Parlementaire Zelfreflectie adviseerde om dit twee à drie keer per jaar te doen. *Ibidem*, p. 11.

slachtig en tijdrovend ervaren. Onderzoeken zoals de stuurgroep voor ogen had (naar de uitvoering en toekomstgericht) bleken slechts een paar keer verricht.<sup>21</sup> De Kamer besloot hierop de T&O-agenda te beëindigen.

In plaats daarvan wordt nu geprobeerd om de vaste commissies beter te bedienen bij voorkomende kennisvragen door middel van een andere organisatie van de ambtelijke ondersteuning. Vaste commissies hebben vanuit de ambtelijke ondersteuning een kenniscoördinator toegewezen gekregen, die de leden helpt bij kennisvragen, contact onderhoudt met andere hoge colleges van staat en adviesorganen, bijhoudt welke onderzoeken er op het werkgebied van de commissie worden verricht en deze voor de commissie samenvat en analyseert.

### *Onderzoek als normaal onderdeel van het Kamerwerk*

De staatscommissie vindt het een goede benadering om de onderzoekstaak zo veel mogelijk te beleggen bij de vaste commissies. Bij de instelling van een tijdelijke onderzoekscommissie kan al snel de vraag naar de afbakening ten opzichte van de taken van de vaste commissie spelen. Een ander nadeel van tijdelijke commissies is dat de opgedane kennis in zekere zin wegvloeit als de leden en de staf na de afronding van het onderzoek zich weer op andere dossiers richten.

Door de onderzoekstaak zoveel mogelijk bij de vaste commissies te beleggen ontstaat continuïteit, zeker als deze taak wat ruimer wordt uitgelegd. De vaste commissies zouden zich (nog) meer kunnen manifesteren als dé plaats waar kennis over het beleidsterrein wordt verzameld, geanalyseerd en van een politieke duiding wordt voorzien. Een dergelijke kennisfunctie komt niet in de plaats van het onderzoek dat partijen en wetenschappelijke bureaus al verrichten. Politieke partijen kunnen echter wel baat hebben bij een parlement dat ook zelf een actief kennisbeleid voert. Zij kunnen gebruikmaken van de mogelijkheden die een dergelijke parlementaire kennisfunctie biedt voor het verder ontwikkelen van partijprogramma's en het voorbereiden en onderbouwen van initiatiefvoorstellen, initiatiefnota's en andere voorstellen die in partijverband worden ontwikkeld.

Het gaat hierbij dus niet alleen om het zelf doen van onderzoek, maar vooral om het bijeenbrengen van onderzoek dat al door wetenschappers, adviescolleges, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen en anderen wordt verricht, en dat relevant is voor het beleidsterrein van de vaste commissie. Als

<sup>21</sup> M. Boogers, e.a., *Evaluatie Toekomst- en Onderzoekagenda Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 17 februari 2015.

er vanuit politiek oogpunt behoefte bestaat om een bepaalde kennislacune te vullen, kan verzocht worden om aanvullend onderzoek te (laten) doen.

De staatscommissie adviseert om de onderzoeksinspanningen met name ook te richten op de resultaten en de (te verwachten) maatschappelijke effecten van beleid en wetgeving.<sup>22</sup> Door de regering worden wetsvoorstellen aan de nodige uitvoeringstoetsen onderworpen. Ter uitvoering van de motie-Oosenbrug c.s.<sup>23</sup> wordt informatie over de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen voortaan aangeboden op de openbare wetgevingskalender.<sup>24</sup> Ook de Raad van State besteedt hier aandacht aan bij haar wetgevingsadvisering. Toch kan het voorkomen dat de effecten van voorgestelde regels nog niet volledig in beeld zijn.

### ***Zorg dat de resultaten van onderzoek optimaal benut worden***

Om de onderzoekstaak een vaste plek te geven, zouden vaste commissies een aantal van hun leden kunnen aanwijzen om deze taak uit te voeren, eventueel in de wat vastere vorm van een subcommissie voor kennis en onderzoek.<sup>25</sup> Een verdergaande mogelijkheid is om deze subcommissies ook de bevoegdheid te geven om zelf hoorzittingen te houden, werkbezoeken af te leggen en informatie op te vragen.<sup>26</sup> Zo nodig zou een subcommissie tijdelijk ook de bevoegdheden van een enquêtemissie kunnen krijgen, als de Kamer niet

22 Voor het belang hiervan zie: H.D. Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord), of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?', bijlage bij het eindverslag van de informateur, 27 juni 2017. *Kamerstukken II* 2016/17, 34 700, nr. 25.

23 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 VII, nr. 14.

24 Brief van de minister van Veiligheid en Justitie, *Kamerstukken I* 2016/17, 33 009, nr. G, p. 5. De wetgevingskalender geeft informatie over de totstandkoming en inwerkingtreding van nationale wetgeving en is te vinden op <https://wetgevingskalender.overheid.nl>.

25 Dit idee is nader uitgewerkt door S.C. Loeffen, *Naar een sterker parlement. Meer (ruimte voor) parlementair onderzoek. Montesquieu Instituut, Policy Papers, nr. 1*. Den Haag, 2013, p. 13.

26 Subcommissies hadden deze bevoegdheden tot 1994. De Kamer heeft hier een einde aan gemaakt vanwege de vrees voor verkokering die destijds bestond. P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 208-209. Deze vrees is niet gegrond als het aantal vaste commissies beperkt blijft tot het huidige aantal. Subcommissies van onderzoek hebben een ondersteunende taak ten opzichte van de vaste commissies. Zulke subcommissies zorgen dus niet voor meer verkokering en er is daarom ook vanuit die optiek geen bezwaar tegen het toekennen van onderzoeksbevoegdheden.

zelf onderwerp van onderzoek is.<sup>27</sup> De staatscommissie adviseert om deze verdergaande mogelijkheden nader te bezien bij de algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, die momenteel wordt voorbereid door een werkgroep van de Kamer.

De leden die voor deze taak worden aangewezen, zouden nauw contact moeten onderhouden met instanties als de Algemene Rekenkamer, de Nationale Ombudsman, de Raad van State en de planbureaus, zodat relevante nieuwe inzichten op het juiste moment bekend zijn en gebruikt kunnen worden om het politieke debat te voeden.<sup>28</sup> Zij zouden ook als taak kunnen krijgen om voorafgaand aan de behandeling van een wetsvoorstel een plan op te stellen voor de wijze waarop de commissie informatie gaat verzamelen en gesprekken gaat voeren, zoals op dit moment soms door een informele voorbereidingsgroep gebeurt.<sup>29</sup> Op deze manier zouden de vaste commissies een flinke bijdrage kunnen leveren aan het versterken van de informatiepositie van de Tweede Kamer.

### 7.1.3 VERSTERKEN VAN HET COMMISSIESTELSEL

De aanbeveling om de onderzoekstaak van de Kamer te versterken hangt nauw samen met een tweede aanbeveling: het versterken van het commissiestelsel. Het functioneren van de Kamercommissies is in hoge mate bepalend voor de effectiviteit van een parlement.<sup>30</sup> Hier vinden de Kamerleden elkaar die gespecialiseerd zijn in een bepaald onderwerp. Als groep kunnen deze specialisten grote invloed uitoefenen op beleid en wetgeving. Gedurende de tweede helft van de twintigste eeuw heeft de commissie een positie verworven in de Tweede Kamer als ‘de plek om iets te *bereiken*’, waar de plenaire vergadering vooral een podium is ‘om iets te *bewijzen*’.<sup>31</sup>

27 Het is mogelijk om een vaste commissie tijdelijk als enquêtecommissie aan te wijzen. De leden van de vaste commissie worden dan op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wet op de parlementaire enquête benoemd als leden van de enquêtecommissie. Zie de memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 415, nr. 6, p. 69.

28 De formele mogelijkheden voor de Kamer om zelfstandig informatie op te vragen en advies in te winnen zijn de afgelopen jaren uitgebreid, zie voor een overzicht de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 25 april 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 28 362, nr. 8.

29 Zie bijvoorbeeld de besluitenlijst van de procedurevergadering van de Vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken van 26 april 2018, agendapunt 16.

30 K. Strøm, ‘Parliamentary Committees in European Democracies’ in: *The Journal of Legislative Studies*, vol. 4 (1998), nr. 1, p. 47.

31 C. Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*, p. 474.





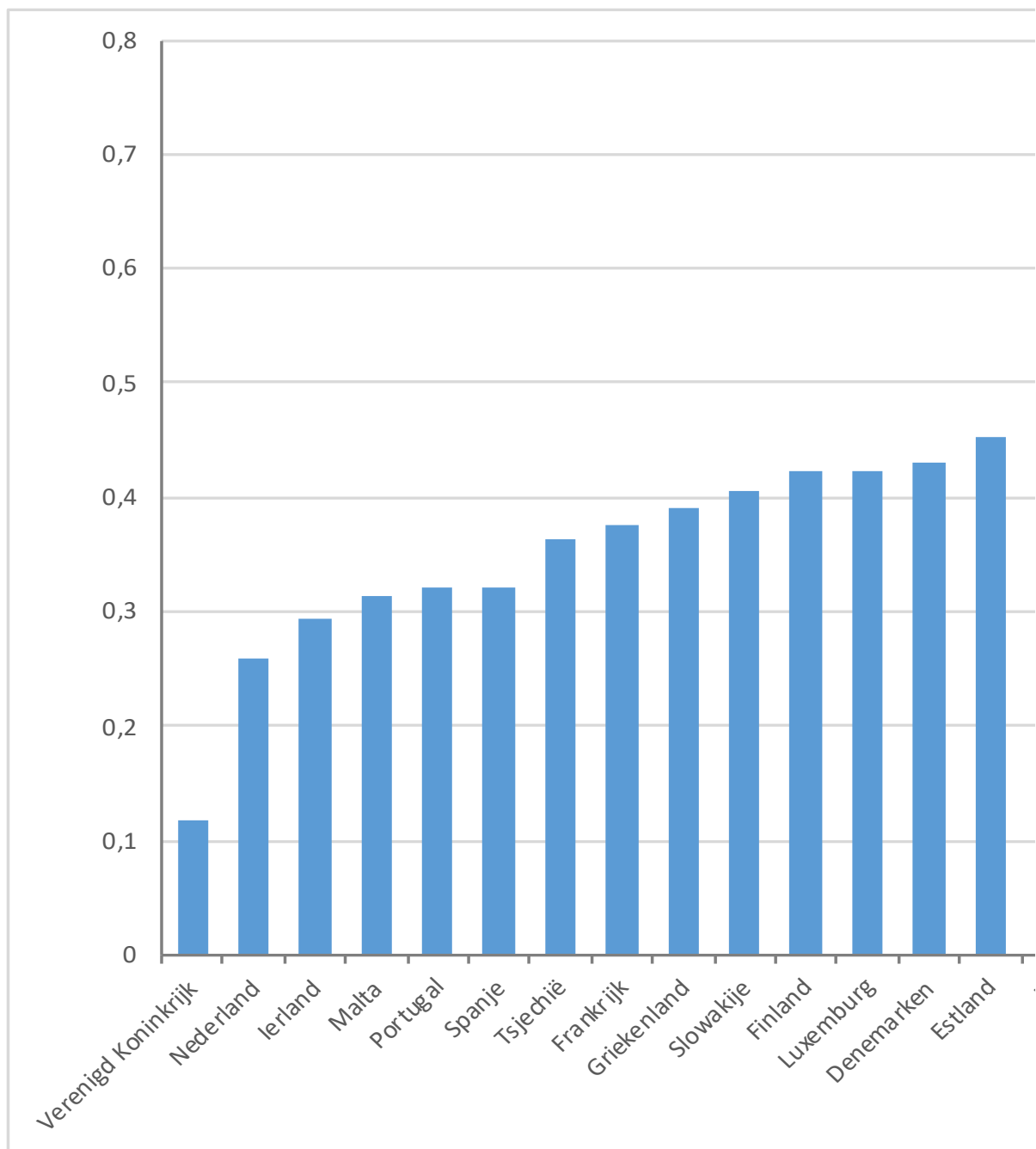
*Een Algemeen Overleg in volle gang. Sterke commissies dragen bij aan een sterk parlement.*

### ***Sterke commissies – sterk parlement***

Commissies worden ook wel de werkpaarden van het parlement genoemd. Een parlement dat niet alleen wil afwachten waar de regering mee komt, maar dat in zijn volksvertegenwoordigende rol eigen initiatieven wil ontplooiën, zelf onderwerpen wil kunnen agenderen, voorstellen ontwikkelen en afhandelen, moet beschikken over sterke, goed functionerende commissies met de nodige vrijheid om hun eigen agenda te bepalen. Commissies helpen een parlement om te kunnen *handelen* namens de bevolking, wat een van de functies is van politieke representatie.<sup>32</sup> Ook gezien het belangrijkste kritiekpunt van burgers op politici, namelijk dat ze hun beloftes niet waarmaken,<sup>33</sup> is het belangrijk om te bezien of het handelend vermogen van het parlement versterkt kan worden.

<sup>32</sup> H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*. Berkely, 1967, p. 60-61. In Nederland wordt soms – ten onrechte – wat negatief gedacht over deze functie van het parlement. Zie hierover: J.Th.J. van den Berg, ‘Het parlement: één instelling, drie instituties’ in: J.Th.J. van den Berg, e.a. (red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, p. 24-25.

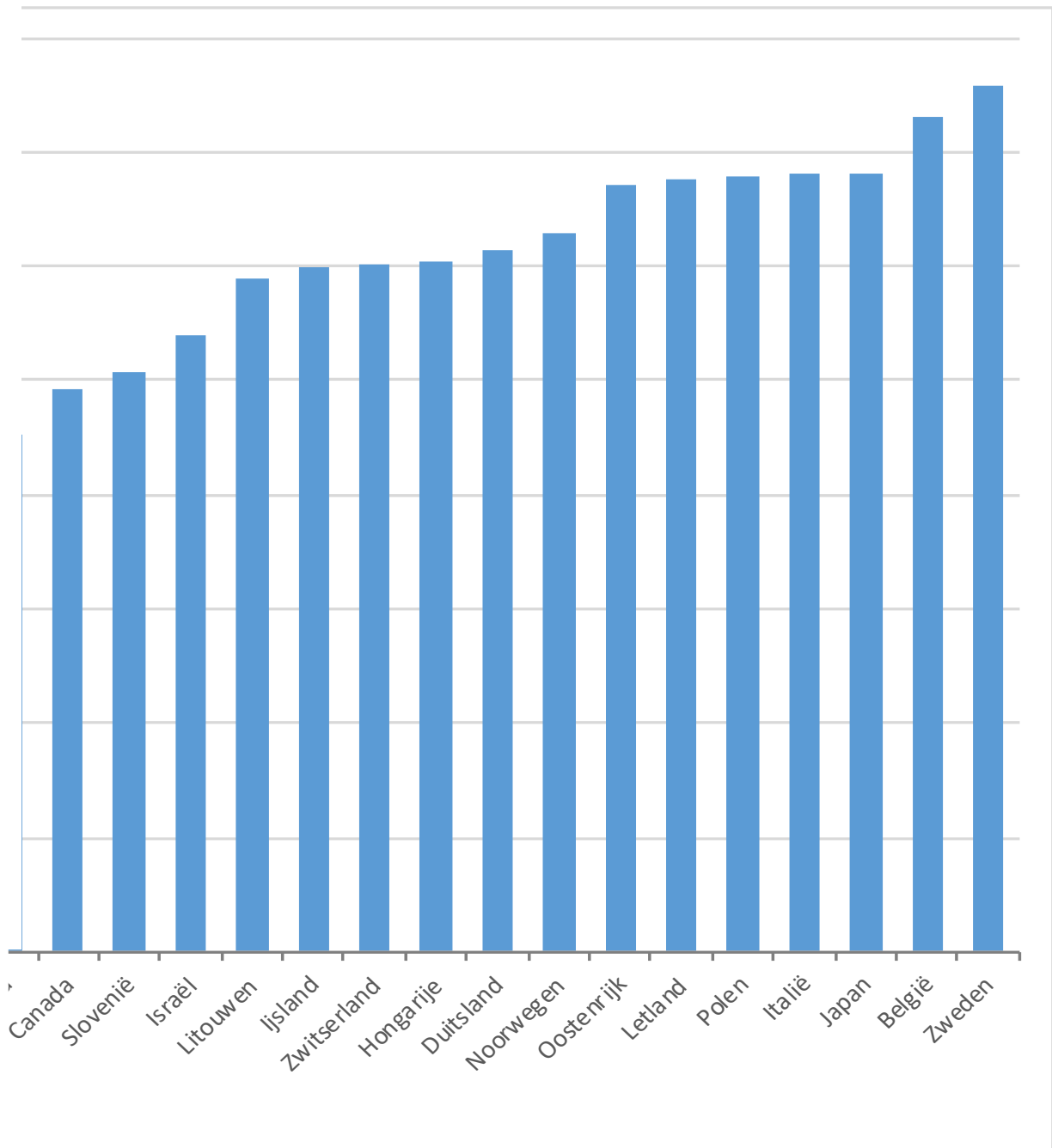
<sup>33</sup> P. Dekker en J. den Ridder, ‘Afkeer en afzijdigheid’ in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 43-44. Ook Kamerleden zelf zien het niet waarmaken van beloftes tegenwoordig als de belangrijkste oorzaak van het lage vertrouwen in de politiek bij (delen van) de bevolking. Zie: R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*, p. 17.



*Figuur 10: mate van autonomie van commissies in het wetgevingsproces.<sup>34</sup>*

<sup>34</sup> Bron: T.A. Mickler en S. Otjes, 'Door sterkere commissies een sterker parlement', 6 september 2018, gepubliceerd op <http://stukroodvlees.nl/door-sterkere-commissies-een-sterker-parlement>. De scores van de verschillende landen zijn gebaseerd op tien bevoegdheden die commissies kunnen hebben in het wetgevingsproces zoals het amenderen, splitsen of samenvoegen van een wetsvoorstel.





Vroeger bestond de gedachte dat een politiek stelsel met sterke partijen, zoals het Nederlandse, niet kon worden gecombineerd met sterke parlementscommissies naar Amerikaanse model.<sup>35</sup> Tegenwoordig blijkt echter in veel landen dat deze combinatie wel degelijk mogelijk is<sup>36</sup> en dat commissies partijen (ook regeringspartijen) mogelijkheden bieden die zij anders minder zouden hebben. Terwijl omgekeerd een goed ontwikkeld commissiestelsel baat heeft bij politieke partijen die het bredere, ook ideologische, overzicht bewaken en aldus nadelige effecten, zoals verkokering en hokjesdenken weten te voorkomen.

Ook voor de wetgevende taak van een parlement zijn de commissies van groot belang. De organisatie, ondersteuning, autonomie en eigen bevoegdheden van commissies bepalen in belangrijke mate de rol die een parlement kan spelen in het wetgevingsproces. Volgens sommigen is een versterking van de wetgevingsfunctie zelfs helemaal niet bereikbaar zonder een versterking van de bevoegdheden van de commissies.<sup>37</sup> Deze zouden meer ruimte moeten krijgen voor zelfstandig vooronderzoek en de oordeelsvorming over ingediende amendementen.<sup>38</sup> De Tweede Kamer lijkt op dit punt wat achter te blijven bij andere westerse parlementen, die hun commissies de afgelopen decennia sterkere bevoegdheden hebben toegekend in het wetgevingsproces, zo blijkt uit vergelijkend onderzoek.<sup>39</sup>

Er is dus volop ruimte voor een versterking van de commissies. Dat kan ook helpen om een andere vaak geuite wens te realiseren, namelijk dat de Tweede Kamer meer aandacht gaat besteden aan haar taak als medewetgever. De staatscommissie onderstreept het belang hiervan. Daar komt nog bij dat een Kamer met een sterk commissiestelsel ook beter toegerust is voor de meer bepalende rol die zij zal hebben in een grotere praktijk van minderheidskabinetten, zoals de staatscommissie aanbeveelt (zie hiervoor 5.4.4).<sup>40</sup>

35 Zie voor de commissies van het federale parlement van de Verenigde Staten: Eric Janse de Jonge, *Amerikaans Staatsrecht*. Nijmegen, 2012, p. 110-115.

36 T.A. Mickler, *Parliamentary committees in a party-centred context: structure, composition, functioning* (diss. Leiden). Leiden, 2017, p. 10 e.v.

37 P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 279.

38 Zie hierover nader: P.P.T. Bovend'Eert, 'De wetgevende macht van het parlement' in: J.Th.J. van den Berg, e.a. (red.), *Het parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, p. 110-115.

39 T.A. Mickler, 'Committee autonomy in parliamentary systems – coalition logic or congressional rationales?' in: *The Journal of Legislative Studies*, vol. 23 (2017), nr. 3, p. 377.

40 K. Strøm, *Minority government and majority rule*. Cambridge, 1990, aangehaald door: T.A. Mickler, *Parliamentary committees in a party-centred context: structure, composition, functioning*, p. 47.

Er zijn meerdere routes naar een versterking van de commissies. De Kamer heeft in 2003 de mogelijkheid geopend om themacommissies in te stellen ‘voor onderwerpen van groot maatschappelijk belang die niet specifiek één ministerie aangaan’.<sup>41</sup> Dit leek een veelbelovende vernieuwing. Vooral de Themacommissie Ouderenbeleid legde op allerlei manieren direct contact met burgers en won tegelijk adviezen in bij verschillende adviesorganen. De commissie profileerde zich naar de burger vooral als één commissie. Dit werd tijdens de commissieactiviteiten als zeer positief ervaren, ook door de commissieleden zelf. Burgers hadden het gevoel dat zij met alle leden konden praten zonder dat daarbij politieke voorkeur een rol speelde, en dat zij inspraak konden leveren.<sup>42</sup>

Toch heeft dit voorbeeld weinig navolging gekregen in de Kamer.<sup>43</sup> De vrees lijkt te zijn dat een themacommissie zich zal begeven op het terrein van een of meer vaste commissies. Kamerleden zouden als lid van een themacommissie ook te ver kunnen ‘afdrijven’ van de partijlijn. Verder zouden bewindspersonen eraan hechten om een ‘eigen’ vaste commissie te hebben. De coalitiefracties zouden daarom een andere indeling in commissies doorgaans tegenhouden.<sup>44</sup>

De staatscommissie pleit voor een versterking van het stelsel van vaste commissies. Deze kunnen meer gebruikmaken van de mogelijkheden die er al zijn. De positieve reacties op de werkwijze van de Themacommissie Ouderenbeleid wijst erop dat er winst te behalen valt bij onderwerpen waar enige politieke ruimte bestaat om via onderzoek, consultatie en beraadslaging te komen tot breed gedragen aanbevelingen voor de toekomst.

Zoals hiervoor bepleit, kunnen commissies hun onderzoeksbevoegdheden vaker inzetten, ook om informatie in te winnen die nodig is om een goed oordeel te kunnen geven over een wetsvoorstel (zie hiervoor 7.1.2). Maar er zijn ook andere mogelijkheden om de vaste commissies een sterkere positie te geven.

41 Artikel 17a, Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

42 *Kamerstukken II* 2005/06, 29 549, nrs. 4-5, p. 26.

43 Na de themacommissie Ouderenbeleid heeft de Kamer nog één keer (in 2010) een themacommissie ingesteld. Deze kreeg als opdracht om te adviseren over de toekomst van de dierhouderij in Nederland, maar gaf haar opdracht in 2011 terug zonder een advies te formuleren.

44 Zie het debat over de Raming voor 2011, *Kamerstukken II*, 2009/10, 32 370, nr. 8, p. 25.

### *Vaker rapporteurs benoemen*

Een rapporteur krijgt als opdracht om een wetsvoorstel (of een ander voorstel) te analyseren, hierover te overleggen met deskundigen en belanghebbenden en daarover verslag uit te brengen aan de commissie. In het Europees Parlement worden positieve ervaringen opgedaan met deze werkwijze. Sinds enkele jaren bestaat er een handreiking voor rapporteurs die vaste commissies van de Kamer kunnen aanwijzen (een van de coalitie, een van de oppositie) om de begroting en de verantwoording van het ministerie diepgravend onderzoeken.<sup>45</sup>

De Tweede Kamer is nog zeer terughoudend in het benoemen van rapporteurs, in lijn met de handleiding die de Kamer heeft opgesteld voor de inzet van de mogelijkheden die een commissie heeft tijdens de wetsprocedure.<sup>46</sup> Deze handleiding gaat ervan uit dat de benoeming van een rapporteur alleen zinvol is bij grotere wetsvoorstellen die politiek minder gevoelig zijn. De Tweede Kamer kan beslissen om af te stappen van deze benadering en in plaats daarvan als criterium te hanteren of er voldoende belang gemoeid is bij een wetsvoorstel om de benoeming van een rapporteur te rechtvaardigen.

Een meer praktisch probleem is dat een rapporteurschap veel tijd kost maar weinig zichtbaarheid genereert. Om dit te compenseren zou een rapporteur intensiever kunnen worden ondersteund vanuit de staf van de commissie, wat pleit voor een uitbreiding van deze staven.

### *Meer wetgevingsoverleg*

Wetsvoorstellen van enige importantie zouden standaard mondeling kunnen worden behandeld in een wetgevingsoverleg van de commissie met de verantwoordelijke bewindspersoon of initiatiefnemer. In de hiervoor genoemde handleiding staat dat wetgevingsoverleggen alleen gebruikt worden als wetsvoorstellen veel technische en specialistische elementen bevatten, of als er veel amendementen worden ingediend.<sup>47</sup> Ook op dit punt kan de Twee-

45 Zie de 'Handreiking controle begroting en verantwoording "Voor rapporteurs – door rapporteurs"', die is opgesteld door de Kamerleden P.J. Duisenberg en P.H. van Meenen (15 mei 2014).

46 'Handleiding bij de verschillende mogelijkheden die een commissie ter beschikking staan in het kader van de behandeling van een wetsvoorstel' (bijlage bij het Reglement van Orde van de Tweede Kamer).

47 *Ibidem*.

de Kamer haar beleid wijzigen en als criterium het belang van het voorstel hanteren. In een wetgevingsoverleg in de commissie is er meer tijd om alle aspecten van het voorstel te bespreken dan tijdens de plenaire behandeling. Een wetgevingsoverleg zou dus ook de gelegenheid bieden om belangrijke wetsvoorstellen extra goed voor te bereiden voor de plenaire behandeling. De noodzaak daartoe bestaat niet alleen (of misschien zelfs juist niet) als een wetsvoorstel veel technische of specialistische elementen bevat. Een positief neveneffect zal zijn dat de overvolle agenda van de plenaire vergadering ontlast wordt.

Het commissiestelsel wordt versterkt door het beleid op de bovenstaande punten te wijzigen. In combinatie met de lichte veranderingen die de Tweede Kamer vorig jaar heeft doorgevoerd in de werkwijze en de organisatie van de ondersteuning van de vaste commissies zal dit naar verwachting een versterking opleveren, zeker in combinatie met een uitbreiding van de onderzoekstaak (zie hiervoor 7.1.2) en de ondersteuning van de commissies (zie hiervoor 7.1.4).

### ***Versterking van de bevoegdheden van de Kamercommissies***

De staatscommissie raadt aan dat de Tweede Kamer de versterking van het commissiestelsel nog een extra impuls geeft. Deels zou dit kunnen door een uitbreiding van de bevoegdheden van de commissies, die op dit moment nogal bleek afsteken bij de bevoegdheden van commissies van andere parlementen. Concreet valt bijvoorbeeld te denken aan het schrappen van de bepaling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, dat een vaste commissie toestemming van de plenaire vergadering nodig heeft voor het houden van een wetgevingsoverleg.<sup>48</sup>

Ook de autonomie van de commissies op het gebied van controle en onderzoek kan uitgebreid worden. Zoals hiervoor al opgemerkt, is het denkbaar om (enkele) bevoegdheden van een enquêtecommissie tijdelijk aan een vaste commissie toe te kennen, als de Kamer niet zelf onderwerp van onderzoek is. Het voordeel hiervan is dat de kennis die wordt opgedaan op basis van de uitoefening van deze bevoegdheden na afloop niet direct weer wegvloeit en ook gebruikt kan worden bij de behandeling van andere voorstellen op hetzelfde terrein.

<sup>48</sup> Het presidium zou dan wel de bevoegdheid moeten houden om de tijdstippen van de verschillende wetgevingsoverleggen te coördineren.

## *De snelheid van het wetgevingsproces*

Een aandachtspunt is dat deze intensivering van de betrokkenheid van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces tot een verlenging van de gemiddelde duur van dat proces kan leiden. Dit risico lijkt vrij beperkt. In andere landen is de ontwikkeling in de richting van een *'working parliament'*, met meer aandacht voor wetgeving, juist samengegaan met een verkorting van de gemiddelde behandelduur.<sup>49</sup> Hoe dan ook weegt het belang van zorgvuldigheid bij de totstandkoming van wetten in beginsel zwaarder dan de snelheid waarmee wetsvoorstellen door het parlement gaan. H.D. Tjeenk Willink heeft er in zijn hoedanigheid van informateur op gewezen 'dat de afspraken in het regeerakkoord en het daarbij afgesproken (strakke) tijdsplan vaak op gespannen voet staan met de uitvoeringstechnische mogelijkheden of beschikbare capaciteit binnen de departementen of in de uitvoeringsorganisaties'.<sup>50</sup>

De wetgevingsprocedure duurt in Nederland gemiddeld niet bijzonder lang, althans niet langer dan in een aantal vergelijkbare landen.<sup>51</sup> Het is ook maar de vraag of de huidige schriftelijke procedure, gevolgd door een mondelinge behandeling in de plenaire vergadering nu echt veel sneller en efficiënter is. Veel tijd gaat in de huidige procedure immers verloren doordat wetsvoorstellen liggen te wachten tot er ruimte is in de overvolle agenda van de plenaire vergadering.

Het risico op vertraging kan ook worden voorkomen als het Kameronderzoek vooraan in het proces wordt geplaatst. Ook is het denkbaar dat een onderzoek naar de resultaten en effecten van bestaande wetgeving, zoals hiervoor aanbevolen, of een parlementair onderzoek naar een bepaald maatschappelijk probleem, uitmondt in het advies aan de wetgever om in actie te komen.<sup>52</sup> Als het advies wordt opgevolgd, is er voor de Kamer uiteraard geen reden meer om opnieuw grondig onderzoek te (laten) verrichten.

49 W. Voermans, e.a. (red.), *Wetgevingsprocessen in transitie. Een vergelijkend onderzoek naar het prestatievermogen van wetgevingsprocessen in Finland, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk als mogelijke inspiratie voor de verbetering van de efficiency van het Nederlandse wetgevingsproces*. Leiden, 2012, p. 32.

50 H.D. Tjeenk Willink, 'Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord), of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?', bijlage bij het eindverslag van de informateur, 27 juni 2017 (*Kamerstukken II*, 2016/17, 34 700, nr. 25).

51 W. Voermans, e.a. (red.), *Wetgevingsprocessen in transitie*, p. 29.

52 W. van der Woude, 'Staten-Generaal en wetgeving' in: *RegelMaat*, 2014, p. 331.

Een ander bezwaar dat aangevoerd kan worden is dat kleine fracties niet de mogelijkheid hebben om in elke vaste commissie actief te zijn. Dit is inderdaad een nadeel, maar dit doet zich in de huidige situatie evenzeer voor. Bij de plenaire behandeling van wetsvoorstellen zijn nu doorgaans dezelfde Kamerleden aanwezig die ook in de vaste commissie actief zijn.

Alles overwegende adviseert de staatscommissie dat de Tweede Kamer de versterking van het commissiestelsel een extra impuls geeft, vooral met het oog op de intensivering van de betrokkenheid van de Tweede Kamer bij wetsvoorstellen en het onderzoek naar de resultaten en de maatschappelijke effecten van geldende wetten. De vraag of het Reglement van Orde hiervoor gewijzigd moet worden kan worden meegenomen in het debat over de gehele herziening van het Reglement die nu wordt voorbereid.

#### 7.1.4 UITBREIDING VAN DE ONDERSTEUNING VAN DE VASTE COMMISSIES

Om de voorgaande aanbevelingen te kunnen realiseren is een uitbreiding van de ambtelijke ondersteuning van de vaste commissies noodzakelijk. Er is brede waardering voor de kwaliteit van de ondersteuning die de Tweede Kamer, de fracties en de individuele leden krijgen.<sup>53</sup> Tegelijk wordt echter vaak geconstateerd dat deze ondersteuning in omvang wel vrij klein is, zeker in vergelijking met het ambtelijke apparaat van de regering, maar ook in vergelijking met andere parlementen.<sup>54</sup> Daar komt bij dat de Tweede Kamer relatief weinig leden telt,<sup>55</sup> die gemiddeld ook steeds minder parlementaire ervaring hebben. Dit resulteert in een zeer hoge werkdruk,<sup>56</sup> ook door de snellere nieuwscyclus en sociale media.

Er zijn dus redenen om te pleiten voor een uitbreiding van de ondersteu-

53 Zie bijvoorbeeld het eindrapport Parlementaire Zelfreflectie, *Vertrouwen en zelfvertrouwen. Rapport Parlementaire Zelfreflectie 2007-2009. Kamerstukken II, 2008/09, 31 845, nr. 3, p. 46.*

54 W. van der Woude, 'Staten-Generaal en wetgeving' in: *RegelMaat*, 2014, p. 332.

55 Afgezet tegen het aantal inwoners heeft Nederland een klein parlement, vergeleken met andere landen.

56 Aldus Kamervoorzitter Arib in een recent interview: 'Arib: aantal Kamerleden dreigt af te haken door enorme werkdruk' in: *NRC Handelsblad*, 5 juli 2018. Zie ook G. Geuzeman, 'Noodklok over werkdruk Kamerleden moeten we serieus nemen' in: *Het Financieele Dagblad*, 8 augustus 2018.



ning. En dit gebeurt ook geregeld.<sup>57</sup> D66-fractievoorzitter Pechtold zei bij zijn afscheid als Kamerlid:

‘Niemand durft te zeggen dat Kamerleden veel meer ondersteuning nodig hebben. De gemiddelde lobbyist die in de Kamer langskomt, heeft tegenwoordig meer ondersteuning dan Kamerleden zelf. Anderhalve medewerker heb je, en daar moet je het mee doen tegenover ministeries met duizenden ambtenaren. Zo hol je de democratie langzaam uit.’<sup>58</sup>

Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de ondersteuning van de individuele leden, de fracties en de commissies. De voornaamste noodzaak voor een uitbreiding is er bij de ondersteuning van de commissies. De uitvoering van de voorgaande aanbevelingen om de onderzoekstaak en het functioneren van de vaste commissies te versterken is niet mogelijk zonder tegelijk de staven van deze commissies uit te breiden. Het heeft zonder een dergelijk uitbreiding ook weinig zin om te streven naar versterking van de wetgevingsfunctie.<sup>59</sup>

De staatscommissie adviseert een uitbreiding van de expertise op het terrein van onderzoek en wetgeving. Dit kan door extra vaste medewerkers aan de staven van de commissies toe te voegen, zodat de kennisopbouw over het beleidsterrein gewaarborgd is. Niet elke Kamercommissie zal echter (steeds) evenveel behoefte hebben aan vaste ondersteuning. Een andere mogelijkheid is daarom dat er bij de griffie een wetenschappelijk bureau wordt ingesteld, waarop de commissies een trekkingsrecht zouden kunnen krijgen.

### 7.1.5 VOLGSYSTEEM VOOR TOEZEGGINGEN

De staatscommissie doet verder nog enkele aanbevelingen om de effectiviteit van het Kamerwerk en van bepaalde instrumenten te helpen vergroten. In deze sub-paragraaf betreft dat de uitvoering van moties en de nakoming van toezeggingen; in de volgende sub-paragraaf het dertigledendebat.

57 Voor een recent pleidooi voor de uitbreiding van de ondersteuning, zie R. Fraanje en H. Polman, ‘Kiezers verdienen een parlement met goede ondersteuning’ in: *de Volkskrant*, 7 september 2018.

58 Th. Broer, ‘Het grote afscheidsinterview met Alexander Pechtold. “Het is mooi geweest”’ in: *Vrij Nederland*, 6 oktober 2018.

59 P.P.T. Bovend’Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 281.

Bewindspersonen zijn staatsrechtelijk niet verplicht om een aangenomen motie van de Kamer uit te voeren (met uitzondering van een motie van wantrouwen). Wel zijn zij moreel en politiek verplicht om gevolg te geven aan hun eigen toezeggingen. Dus als zij toezeggen om een motie uit te voeren, mogen zij aan deze belofte worden gehouden. In hoeverre bewindspersonen toezeggingen nakomen wordt niet bijgehouden in een openbaar register van de Kamer. De staatscommissie pleit ervoor om toezeggingen als een belofte aan de Kamer (als geheel) te beschouwen en de monitoring van de naleving dus ook als een aangelegenheid van de Kamer te beschouwen. Zo kan voorkomen worden dat toezeggingen in de vergetelheid raken, bijvoorbeeld als de indiener van een motie de Kamer verlaat.

Het is gebruikelijk dat voorzitters aan het einde van commissiedebatten de toezeggingen van de bewindspersoon herhalen. De griffie houdt deze toezeggingen bij, maar dit is geen openbaar register. Op de website van de Eerste Kamer staat wel een openbaar register. Op basis daarvan verzoekt de Eerste Kamer de regering periodiek om aan te geven hoe het staat met de uitvoering van de toezeggingen.<sup>60</sup> De Tweede Kamer zou een vergelijkbaar systeem kunnen invoeren. De Kamervoorzitter heeft recent aangekondigd dat zij de Kamer zal informeren over de mogelijkheden.<sup>61</sup>

### 7.1.6 VAN DERTIGLEDENDEBATTEN NAAR VIJFTIGLEDENDEBATTEN

Een dertigledendebat heet zo omdat het kan worden aangevraagd als een meerderheid van de Kamer geen behoefte heeft aan een plenair debat over een bepaald onderwerp, maar tenminste dertig leden die behoefte wel hebben. Deze debatvorm bestaat sinds 2004. Het idee was dat ook minderheden in de Kamer de gelegenheid moesten krijgen om een onderwerp op de agenda te zetten. Aanvankelijk werd dit een 'spoeddebat' genoemd; een gelegenheid om snel met de regering te kunnen debatteren over een actuele kwestie.

Een nadeel van dit instrument is dat de Kamer niet meer de volledige controle heeft over haar eigen agenda. Tijdens de Parlementaire Zelfreflectie werd als een ander bezwaar aangevoerd dat deze debatten bij burgers (ten onrechte) de indruk kunnen wekken dat de aangekaarte problemen met spoed zullen worden opgelost. Tegelijk was er onvrede over het feit dat het wel een half jaar kon duren voordat een 'spoeddebat' werd gehouden. Omdat

<sup>60</sup> Zie: [www.eerstekamer.nl/toezeggingen\\_2](http://www.eerstekamer.nl/toezeggingen_2).

<sup>61</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 892, nr. 15, p. 45.

er steeds meer ‘spoeddebatten’ werden aangevraagd en de plenaire agenda steeds voller kwam te zitten, duurde het steeds langer voordat een ‘spoeddebat’ kon worden gehouden. De aanduiding ‘spoeddebat’ is daarom in 2011 veranderd in de meer neutrale term ‘dertigledendebat’, maar daarmee zijn de problemen niet opgelost.

Er worden nu veel minder dertigledendebatten gehouden dan tien jaar geleden.<sup>62</sup> De wachtlijst is echter nog steeds zeer lang en tussen het aanvragen van het debat en het houden ervan zit daardoor nog steeds veel tijd. Op deze manier is het instrument niet effectief en wekt het vooral irritatie en onbegrip.<sup>63</sup>

De staatscommissie geeft daarom in overweging om het vereiste van dertig leden te verhogen naar een derde van de Kamer (vijftig leden) en deze drempel dan ook in te voeren voor het aanvragen van een algemeen overleg in een vaste commissie.<sup>64</sup> Dit is volgens de staatscommissie geen onredelijke drempel voor het houden van een debat. Als meer dan twee derde van de Kamer er geen behoefte aan heeft of van mening is dat er geen spoedeisend belang is, dan is het redelijk om de schaarse ruimte op de plenaire agenda voor andere onderwerpen te gebruiken.

Omgekeerd mag dan wel worden verwacht dat wanneer vijftig leden van mening zijn dat er met spoed een debat met de regering moet worden gehouden, de Tweede Kamer ervoor zorgt dat dit ook snel mogelijk is, ofwel plenair, ofwel in de vorm van een algemeen overleg. Een lichte verhoging van de drempel stimuleert hierbij ook de blokvorming in de Kamer.

De staatscommissie adviseert om deze mogelijkheid mee te nemen bij de algehele herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer die nu wordt voorbereid.

62 De interpellatiedebatten, die voorheen een vergelijkbare functie hadden, worden in de Tweede Kamer vrijwel niet meer gehouden.

63 Zie bijv. *Trouw*, 4 december 2017: ‘De agenda van de Tweede Kamer stroomt nu al over’ ([www.trouw.nl/democratie/de-agenda-van-de-tweede-kamer-stroomt-nu-al-over~ab44f501](http://www.trouw.nl/democratie/de-agenda-van-de-tweede-kamer-stroomt-nu-al-over~ab44f501)) of *de Volkskrant*, 5 september 2016: ‘Arib vraagt haar Kamer om bezinning’ ([ww.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/arib-vraagt-haar-kamer-om-bezinning~b1445a5d](http://ww.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/arib-vraagt-haar-kamer-om-bezinning~b1445a5d)).

64 Een dergelijk voorstel is ook gedaan in het debat over de Parlementaire Zelfreflectie (motie-Van der Staaij, *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 845, nr. 7) maar kreeg toen niet de steun van de meerderheid van de Kamer.

### 7.1.7 REGISTRATIE VAN GESCHENKEN, NEVENFUNCTIES EN ANDERE BELANGEN

Voor het aanzien, het gezag en het functioneren van de Tweede Kamer is het noodzakelijk dat er duidelijkheid bestaat over de persoonlijke belangen die Kamerleden kunnen hebben bij een bepaald onderwerp. Daarom is het goed dat er openbare registers op de website van de Tweede Kamer staan, waarin de leden moeten bijhouden welke geschenken (vanaf een waarde van 50 euro) ze hebben ontvangen, welke nevenactiviteiten ze ontplooiën, welke inkomsten ze daaruit (verwachten te) ontvangen, welke reizen ze hebben gemaakt die deels door anderen zijn betaald, en alle andere ‘belangen die redelijkerwijs als relevant kunnen worden beschouwd’.<sup>65</sup>

Het is aan de leden zelf om ervoor te zorgen dat ze de registers goed invullen. De Kamer houdt daar geen toezicht op en er is ook geen instantie die uitsluitel kan geven als er verschil van inzicht bestaat over de uitleg van de registratieplicht. Dit leidt tot verschillen in de manier waarop de leden de registers invullen en tot publieke discussies waarbij al snel de indruk van niet-integer handelen is gewekt. De Groep van Staten tegen Corruptie (GRECO) van de Raad van Europa heeft Nederland al meermaals geadviseerd om te voorzien een adequate vorm van toezicht op de naleving van de registratieplicht.<sup>66</sup> De staatscommissie acht de huidige situatie niet bevredigend.

Het Presidium van de Kamer heeft in juni 2018 een werkgroep van Tweede Kamerleden verzocht om de aanbevelingen van GRECO opnieuw te bestuderen.<sup>67</sup> De staatscommissie beveelt aan dat de Tweede Kamer een adequate voorziening treft voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht.

### 7.1.8 OVERIGE AANBEVELINGEN

#### *Laat zien wat de Kamer doet*

De Tweede Kamer heeft via de website en apps de afgelopen tijd grote stappen gezet in de informatieverstrekking door en over het parlement. De staatscommissie adviseert om de ingeslagen weg te volgen en nog inzichtelij-

<sup>65</sup> Art. 150a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 775 VI, nr. 105.

<sup>67</sup> Nieuwsbericht van de Tweede Kamer, zie [www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/werkgroep-bekijkt-bestaande-integriteitsbepalingen-o](http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/werkgroep-bekijkt-bestaande-integriteitsbepalingen-o).

ker te maken waar de Kamer mee bezig is en wat de resultaten zijn. Digitale instrumenten kunnen zeer behulpzaam zijn om te laten zien hoe een besluitvormingsproces in elkaar zit, in welke fase het proces zich nu bevindt en wanneer de beslissingen genomen gaan worden. Het gaat dus niet alleen om het uitleggen in duidelijke taal wat er is besloten, maar ook hoe de besluitvorming werkt. In welke fase bevindt die zich, wat is daaraan voorafgegaan, wie is er nu aan zet en wat gebeurt er daarna?<sup>68</sup>

Digitale instrumenten kunnen ook goed ingezet worden om te laten zien waar individuele Kamerleden mee bezig zijn en wat voor resultaten zij boeken. De leden van de Duitse Bondsdag en de deelstaatsparlementen kunnen bijvoorbeeld gevolgd worden op de website [www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de). Burgers kunnen hen daar ook in het openbaar en gemodereerd<sup>69</sup> vragen stellen. Voor het Britse Lagerhuis is er de site [www.theyworkforyou.com](http://www.theyworkforyou.com). Voor het Europees Parlement bestaat er de website [www.votewatch.eu](http://www.votewatch.eu), waar niet alleen het stemgedrag van fracties en individuele leden te zien is, maar bijvoorbeeld ook de aanwezigheid van leden, hun inbreng in het debat, rapporteurschappen, ingediende moties en gestelde vragen.<sup>70</sup>

Op de website van de Tweede Kamer is de bovenstaande informatie deels ook al te vinden. Het is echter de vraag of de Tweede Kamer alles zelf moet doen. De hierboven beschreven voorbeelden worden beheerd door organisaties die losstaan van het parlement. Zij zijn echter wel afhankelijk van de data die door het parlement beschikbaar worden gesteld. De Tweede Kamer streeft ernaar om informatie over het parlementaire proces zoveel mogelijk als open data aan te bieden. Dat zou het voor externe ontwikkelaars gemakkelijker maken om de data te gebruiken en de werkzaamheden van de Kamer inzichtelijker te presenteren. Sinds 2017 heeft de Tweede Kamer een eigen open-dataportaal waar onderzoekers, journalisten en softwareontwikkelaars gegevens over het parlementaire proces kunnen downloaden.<sup>71</sup> Het portaal

68 Op de website van de Tweede Kamer is tegenwoordig duidelijk te zien in welke fase een aanhangig wetsvoorstel zich bevindt, welke fases daaraan vooraf zijn gegaan en welke nog volgen. Zie [www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen](http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen).

69 Dit betekent dat de beheerder van de website controleert of de formuleringen en de inhoud van de vragen niet in strijd zijn met de regels die de website hanteert. Vragen die bijvoorbeeld beledigende termen bevatten, worden niet toegelaten. Zie [www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex](http://www.abgeordnetenwatch.de/ueber-uns/mehr/moderations-codex).

70 De website wordt beheerd door een onafhankelijke organisatie. De site bevat ook analyses die alleen tegen betaling beschikbaar zijn.

71 Zie <https://opendata.tweedekamer.nl>.

is echter nog in ontwikkeling. De staatscommissie adviseert de Kamer deze ontwikkeling met kracht voort te zetten.

### *Digitale instrumenten inzetten voor burgerparticipatie*

Er wordt in andere landen volop geëxperimenteerd met digitale vormen van burgerconsultatie en –participatie door parlementen en politieke partijen. Ook de Tweede Kamer is hiermee begonnen. Zo vroeg de vaste commissie voor Economische Zaken en Klimaat onlangs via de website van de Tweede Kamer aan ondernemers in het MKB om een enquête in te vullen over hun ervaringen en suggesties om de regeldruk te verminderen, als input voor een debat met de staatssecretaris.<sup>72</sup>

Bij een van de bijeenkomsten van de staatscommissie met de deelnemers aan de digitale werkruimte werd gewezen op de praktijk van commissies van het Britse Lagerhuis om via online consultaties contact te leggen met specifieke groepen burgers.<sup>73</sup> Deze waren minder geslaagd als ze gericht waren op deelname aan de meningsvorming van de commissie. Succesvoller waren de consultaties die een gerichte mogelijkheid boden voor de inbreng van ervaringen en geluiden van groepen burgers die anders niet zo snel zouden doordringen tot het parlementaire debat.<sup>74</sup>

Uit een groot onderzoek dat het Europees Parlement onlangs heeft laten doen, blijkt dat de ervaringen in het verleden in andere landen meestal echter minder positief waren. Ondanks dat burgers graag meer willen meebeslissen over belangrijke kwesties, blijkt hun bereidheid om mee te doen aan online participatie vaak niet groot, mogelijk omdat zij lage verwachtingen koesteren over het gewicht dat hun inbreng in de schaal legt.

Net als vaak bij andere vormen van burgerparticipatie het geval is, is er ook

72 Zie het nieuwsbericht ‘Kamerleden willen weten hoe ondernemers regeldruk ervaren’, 20 september 2018 ([www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/kamerleden-willen-weten-hoe-ondernemers-regeldruk-ervaren](http://www.tweedekamer.nl/nieuws/kamernieuws/kamerleden-willen-weten-hoe-ondernemers-regeldruk-ervaren) ).

73 I. van Keulen, onderzoeker van het Rathenau Instituut, zie het verslag van de bijeenkomst van 29 maart 2018: [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2018/03/29/impresie-van-de-bijeenkomst-29-maart-2018](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2018/03/29/impresie-van-de-bijeenkomst-29-maart-2018).

74 Een voorbeeld was de vertrouwelijke online consultatie van slachtoffers van huiselijk geweld. Zie A. Edwards en D. de Kool, *Kansen en dilemma's van digitale democratie. Wat kan digitale burgerbetrokkenheid betekenen voor het Nederlandse parlement?* Den Haag, 2015, p. 50-51. Zie ook het rapport van de commissie die de voorzitter van het Lagerhuis adviseerde over digitale participatie, *Open Up! Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy* (26 januari 2015), p. 29-31.



online sprake van een ‘participatie-elite’. Onder de deelnemers zijn jonge, hoger opgeleide mannen zonder migratieachtergrond oververtegenwoordigd. De directe politieke impact is meestal beperkt of zelfs geheel afwezig. Digitale burgerparticipatie leidt daardoor vaak tot teleurstelling en onvrede bij de deelnemers.<sup>75</sup>

Toch denken de onderzoekers dat digitale instrumenten een waardevolle aanvulling kunnen zijn. Er is een klein aantal redelijk geslaagde voorbeelden. Daaruit blijkt dat tenminste aan een aantal voorwaarden moet worden. (Zie hierover in bredere zin paragraaf 5.3, ‘Andere vormen van burgerparticipatie’.)

Het instrument zou stevig moeten worden verbonden met een concrete agenda of concreet besluit, zo leert de ervaring. Dan sluit de inbreng aan bij waar politici en ambtenaren mee bezig zijn en zal de impact groter zijn.

Verder blijkt uit het onderzoek dat digitale participatie beter werkt als de deelnemers vooraf en tijdens het proces goed worden geïnformeerd over de inrichting van het proces, het doel en de ruimte om invloed uit te oefenen. Als een deel van de uitkomst al vaststaat omdat daarover al politieke besluiten zijn genomen, dan moeten burgers dat vooraf weten. Dan is duidelijk op welke zaken zij nog invloed kunnen uitoefenen en het voorkomt teleurstelling achteraf. Het is ook belangrijk dat deelnemers feedback krijgen en achteraf geïnformeerd worden over wat er is gebeurd met hun bijdragen. Hier schort het vaak aan, blijkt uit het onderzoek, wat ertoe leidt dat burgers afhaken of het proces niet als eerlijk ervaren.

Om zoveel mogelijk mensen te bereiken en te mobiliseren adviseren de onderzoekers om meerdere kanalen naast elkaar te gebruiken, zowel offline als online. En er zal vanuit de organisator (de Tweede Kamer) aandacht voor moeten worden gevraagd, wat tijd en geld kost. Ook wijzen de onderzoekers erop dat een instrument vaker dan eens moet worden ingezet om effectief te worden. Het moet al doende verbeterd en aangepast worden aan de wensen van de gebruikers. Ook moet er voldoende aandacht besteed worden aan de veiligheid van een digitaal systeem.

Om de representativiteit te verbeteren en de meerwaarde van digitale burgerparticipatie te vergroten, kan aangesloten worden bij de ervaringen uit het Britse Lagerhuis om gericht contact te zoeken met specifieke groepen burgers die niet zo snel zullen deelnemen aan andere vormen van inspraak.

Dit alles betekent dat digitale participatie – wil het een daadwerkelijke ver-

75 I. Korthagen en I. van Keulen, *Online meebeslissen - Lessen uit onderzoek naar digitale burgerparticipatie voor het Europees Parlement* (Rathenau Instituut). Den Haag, 2017.



betering opleveren – arbeidsintensief en bewerkelijk is, geld kost en bepaald niet moet worden benaderd als een ‘quick fix’.

### *Actualisering van de ‘Oekaze-Kok’*

De staatscommissie beveelt aan dat Tweede Kamerleden op verzoek, snel en op een eenvoudige manier toegang krijgen tot de kennis en de informatie die op de ministeries aanwezig is. Hiervoor bestaat een procedure zodat Kamerleden niet voor elke informatiebehoefte formele Kamervragen hoeven te stellen. Bij elk ministerie is een contactpersoon aangewezen waar Kamerleden telefonisch of per e-mail terecht kunnen als zij feitelijke informatie willen hebben of toelichting op informatie die al eerder is verstrekt. De contactpersoon beantwoordt de vragen zelf of vraagt een ter zake deskundige ambtenaar de informatie te verstrekken of toelichting te geven, tenzij het gaat om informatie waarvoor een wettelijke geheimhoudingsplicht geldt. Als de contactpersoon twijfelt of het gaat om feitelijke informatie of toelichting, toetst hij dit vooraf bij de verantwoordelijke bewindspersoon. Die kan dan eventueel besluiten om de vragen zelf te beantwoorden.<sup>76</sup>



*Wim Kok (1938-2018), van 1994 tot 2002 minister-president. Zijn naam is verbonden aan de ‘Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren’ van 1998.*

<sup>76</sup> *Kamerstukken II*, 2010/11, 32 500 III, nr. 10.

Dit is een adequate procedure waaruit blijkt dat – anders dan soms wordt gedacht – contacten tussen Kamerleden en ambtenaren niet verboden zijn en dat informatie op een eenvoudige manier bij de ministeries kan worden opgevraagd, zo lang het gaat om feitelijke gegevens of een toelichting daarop.

De staatscommissie beveelt aan dat er meer bekendheid wordt gegeven aan deze mogelijkheid. Een probleem hierbij zijn de Aanwijzingen inzake externe contacten rijksambtenaren die de ministerraad in 1998 heeft uitgevaardigd.<sup>77</sup> Bij velen bestaat de indruk dat deze Aanwijzingen – ook wel de ‘Oekaze-Kok’ genoemd – contacten tussen Kamerleden en ambtenaren verbieden. Dit is niet juist, maar de regering heeft het ook enigszins aan zichzelf te wijten dat hierover misverstanden bestaan.

De formulering van de Aanwijzingen legt de nadruk op de beperkingen die voortvloeien uit de ministeriële verantwoordelijkheid en op de formele bevoegdheid van de minister om contacten te verbieden. Het vergt wat speurwerk om te achterhalen dat er in 2007 op aandringen van de Tweede Kamer een Leidraad<sup>78</sup> is opgesteld waarin een ‘welwillende’ toepassing van de Aanwijzingen wordt beschreven, die nog weer nader is geduid in een Kamerbrief uit 2008.<sup>79</sup> In 2011 (na opnieuw aandringen van de Tweede Kamer) is de praktische werkwijze ingevoerd die hierboven is beschreven. Er kan ook gemakkelijk misverstand ontstaan over de vraag welke regels nu gelden voor contacten tussen Kamerleden en bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen.<sup>80</sup> Het niet al te duidelijke samenstel aan documenten en het strenge imago van de ‘Oekaze-Kok’, creëren ook een risico dat sommige Kamerleden wél weten hoe ze snel aan informatie van de departementen kunnen komen en anderen niet.

De staatscommissie beveelt daarom aan dat de Aanwijzingen inzake de externe contacten rijksambtenaren worden geactualiseerd aan de hand van de

77 *Staatscourant* 1998, nr. 104.

78 Leidraad voor de toepassing van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren bij functionele contacten met de Staten-Generaal en individuele leden, *Kamerstukken II*, 2006/07, 29 283, nr. 46.

79 Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Kamerstukken II*, 2007/08, 30 184, nr. 21.

80 In de brief waarmee de Leidraad in 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden staat dat deze ‘van overeenkomstige toepassing’ is op ZBO’s. In de Aanwijzingen zelf staat dat deze niet van toepassing zijn op ZBO’s. In een briefwisseling met de Eerste Kamer heeft het kabinet in 2014 uitgelegd dat de Kamers zelf kunnen beslissen om bestuurders en medewerkers van ZBO’s uit te nodigen en dat de bewindspersoon daar geen toestemming voor hoeft te geven (*Kamerstukken I* 2013/14, C, Q).

uitleg en toepassing die er tegenwoordig aan wordt gegeven. Het kan dan tevens duidelijk worden gemaakt dat deze Aanwijzingen niet gelden voor bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen en ook niet van overeenkomstige toepassing op hen zijn. Het kabinet zou deze actualisering kunnen gebruiken om de bekendheid van de werkwijze te vergroten door deze onder de aandacht te brengen (en te houden) van de Kamers en de ministeries.

### ***Inlichtingenplicht uitwerken in afspraken tussen Kamer en regering***

De regering heeft niet alleen de plicht om Tweede Kamer(leden) de inlichtingen te verstrekken waar zij om vragen (art. 68 Grondwet), maar ook om uit eigen beweging informatie te delen die de Tweede Kamer nodig heeft om haar werk te kunnen doen. Zulke informatie moet tijdig en op een adequate manier verstrekt worden. De Kamervoorzitter heeft onlangs toegezegd om te bezien of er een informatieprotocol opgesteld kan worden waarin geconcretiseerd wordt wat ‘tijdig en adequaat’ in de praktijk inhoudt.<sup>81</sup> Zulke informatieprotocollen zijn gebruikelijk in gemeentes en provincies om invulling te geven aan de wettelijke informatieplicht van het college van burgemeester en wethouders en van gedeputeerde staten.<sup>82</sup> Ze kunnen helpen om het voor iedereen helderder te maken wat de actieve inlichtingenplicht van de regering betekent. De staatscommissie beveelt aan dat een dergelijk protocol tot stand komt.

## **AANBEVELINGEN**

### **1. Versterking onderzoeksfunctie**

De staatscommissie adviseert de Tweede Kamer om meer invulling te geven aan de mogelijkheid om zelf onderzoek te doen naar de effecten van beleid en wetgeving in de praktijk en naar ontwikkelingen en

81 Wetgevingsoverleg over de Raming der voor de Tweede Kamer in 2019 benodigde uitgaven, *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 892, nr. 15, p. 26.

82 Deze is vastgelegd in art. 169, tweede lid, van de Gemeentewet en art. 167, tweede lid, van de Provinciewet. De actieve inlichtingenplicht van de regering staat niet in de Grondwet, maar kan als ongeschreven staatsrecht worden beschouwd. C.W. van der Pot (bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, p. 791.

problemen die voor burgers en bedrijven van concreet belang zijn. Het doen van onderzoek en het analyseren en beoordelen van de resultaten kan het beste belegd worden bij de vaste commissies van de Kamer, zodat het een vast onderdeel van het Kamerwerk wordt.

### 2. *Versterking commissiestelsel*

De vaste commissies van de Tweede Kamer kunnen minder terughoudend zijn bij het benoemen van rapporteurs, het houden van wetgevingsoverleg en het inzetten van onderzoeksbevoegdheden ten behoeve van de beoordeling van wetsvoorstellen. De staatscommissie adviseert de Tweede Kamer om de versterking van het commissiestelsel een extra impuls te geven, zo nodig via een uitbreiding van de bevoegdheden.

### 3. *Uitbreiding inhoudelijke ondersteuning van de commissies*

De staatscommissie adviseert om de inhoudelijke ondersteuning van de vaste Kamercommissies substantieel uit te breiden.

### 4. *Toezeggingenregister*

De Tweede Kamer wordt geadviseerd om het bijhouden van de nakoming van toezeggingen als een aangelegenheid van de Kamer te beschouwen en daarvoor een openbaar toezeggingenregister te hanteren.

### 5. *Van dertigledendebat naar vijftigledendebat*

De staatscommissie beveelt aan om het dertigledendebat te veranderen in een vijftigledendebat en de grens van vijftig leden ook in te voeren voor debatten in commissieverband.

### 6. *Toezicht op de naleving van de registratieplicht van geschenken, nevenfuncties en belangen*

De Tweede Kamer wordt geadviseerd om een adequate voorziening te treffen voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht van geschenken, nevenfuncties en belangen.

### 7. *Digitale informatieverstrekking over de Tweede Kamer en haar werkzaamheden*

De staatscommissie adviseert om de digitale mogelijkheden optimaal

te benutten om te laten zien waar de Kamer mee bezig is en hoe het besluitvormingsproces in elkaar zit. Gegevens over de activiteiten van de Tweede Kamer zouden zo veel mogelijk als open data moeten worden aangeboden.

8. *Digitale tools voor burgerparticipatie*

Met inachtneming van een aantal voorwaarden kunnen digitale vormen van burgerparticipatie een waardevolle aanvulling zijn voor de Tweede Kamer.

9. *Oekaze-Kok*

De staatscommissie adviseert om de regels over contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries te actualiseren.

10. *Inlichtingenplicht*

De staatscommissie beveelt aan dat er een informatieprotocol wordt opgesteld over de actieve inlichtingenplicht van de regering aan de Tweede Kamer.

## 7.2 DE EERSTE KAMER IN HET TWEEKAMERSTELSEL

### SAMENVATTING

*Het tweekamerstelsel is een waardevol onderdeel van het Nederlandse staatsbestel. De Eerste Kamer kan in de eerste plaats een tegenwicht bieden tegen het feitelijk bestaande monisme in de Tweede Kamer. Hiervoor is noodzakelijk dat senatoren van regeringspartijen niet gebonden zijn aan het regeerakkoord. In de tweede plaats kan een tweekamerstelsel ervoor zorgen dat de rechtsstatelijkheid, handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen beter worden gewaarborgd – met name wanneer deze in de eerdere fase van het wetgevingsproces onvoldoende aandacht hebben gekregen. Ten derde vergroot een tweekamerstelsel de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.*

*De politieke samenstelling van de Kamers verschilt steeds meer van elkaar en het wordt steeds moeilijker om regeringscoalities te vormen die een meerderheid hebben (en houden) in beide Kamers. De staatscommissie onderkent de problematische kanten van deze ontwikkeling. Maar deze wegen niet op tegen de waarde van de Eerste Kamer als democratisch correctiemechanisme op enige afstand van de regering en het regeerakkoord (➔7.2.1).*

## HOOFDSTUK 7

*De meerwaarde van de Eerste Kamer wordt in het Nederlandse stelsel niet optimaal benut, omdat zij wetsvoorstellen alleen kan aannemen of verwerpen. De staatscommissie beveelt aan om de Eerste Kamer – naast haar bestaande bevoegdheid wetsvoorstellen te verwerpen – de bevoegdheid te geven wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden aan de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer gebruikmaakt van dit terugzendrecht, heeft de Tweede Kamer het laatste woord. De Eerste Kamer kan zo in staat worden gesteld meer invloed uit te oefenen op wetsvoorstellen met respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer (➡7.2.2).*

*De staatscommissie adviseert niet om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan te passen (➡7.2.3).*

*Tijdens een procedure om de Grondwet aan te passen, kunnen de Eerste en Tweede Kamer tegenover elkaar komen te staan. In de tweede lezing van een grondwetswijziging is het niet nodig dat de Kamers het voorstel apart van elkaar behandelen. Daarom adviseert de staatscommissie om de tweede lezing van grondwetswijzigingen in een verenigde vergadering van de Eerste en de Tweede Kamer te behandelen (➡7.2.4).*

*De staatscommissie adviseert tot slot om een adequate voorziening te treffen voor het toezicht op de registratie van de andere functies en belangen van senatoren en zo veel mogelijk aan te sluiten bij de regels voor gemeenteraden en provinciale staten over handelingen die niet toelaatbaar zijn en het niet deelnemen aan stemmingen. (➡7.2.5).*

### 7.2.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### ***De meerwaarde van de Eerste Kamer komt onvoldoende tot haar recht***

De staatscommissie ziet de meerwaarde van de Eerste Kamer als onderdeel van het gehele stelsel van *checks and balances*, van macht en tegenmacht, dat zorgt voor een zorgvuldige, democratisch gelegitimeerde besluitvorming, en dat de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat vergroot.<sup>83</sup> In de huidi-

<sup>83</sup> Dit laatste element werd ingebracht door E.C. Drexhage tijdens de bijeenkomst met de deelnemers van de digitale werkruimte op 4 oktober 2018.

ge praktijk komt de meerwaarde van de Eerste Kamer vooral tot uitdrukking in het tegenwicht dat zij kan bieden als – bijvoorbeeld door een al te sterk vasthouden aan het regeerakkoord in de Tweede Kamer – de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van wetsvoorstellen onvoldoende gewicht hebben gekregen, of uit zicht zijn geraakt in het politieke krachten spel tijdens de eerdere fases van het wetgevingsproces. In de Eerste Kamer wordt haar toegevoegde waarde doorgaans ook in deze zin geformuleerd.<sup>84</sup> Deze meerwaarde komt tot uiting aan het einde van het wetgevingsproces; in de heroverweging van wetsvoorstellen die door de Tweede Kamer zijn aangenomen.

Om deze meerwaarde tot haar recht te laten komen, is enige distantie vereist ten opzichte van de regering en het dagelijkse politieke krachten spel in de Tweede Kamer.<sup>85</sup> Daarom is het goed dat de Eerste Kamer een deeltijdparlement is en dat zij niet wordt betrokken bij de kabinetsformatie. Om de nodige distantie te kunnen bewaren is het belangrijk dat ook de senatoren van coalitiepartijen niet gebonden zijn (of worden) aan het regeerakkoord.<sup>86</sup> Ook zou het goed zijn als de Eerste Kamer zo veel mogelijk voorkomt dat zij al vooraf betrokken raakt bij wetgevingsprocessen. Dergelijke betrokkenheid vooraf bemoeilijkt een enigszins afstandelijke heroverweging van het uiteindelijke wetsvoorstel. Daarom moet de Eerste Kamer ook terughoudendheid betrachten met actuele beleidsdebatten met de regering.

84 Zie het Verslag van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2016/17, cxxiv, A, p. 14) en het plenaire debat dat de Eerste Kamer hierover voerde op 24 oktober 2017 (*Handelingen I* 2017/18, nr. 4, item 6). Ook bij het Parlementsonderzoek 2017 bleken leden van de Eerste én Tweede Kamer deze vorm van kwaliteitsbewaking als de meerwaarde van de Eerste Kamer te zien. Zie: R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*, p. 27.

85 Bij het Parlementsonderzoek 2017 noemden veel Kamerleden deze distantie cruciaal (*Ibidem*, p. 27-28). Deze distantie is in het Nederlandse tweekamerstelsel het ‘andere’ dat een doublure met de andere Kamer voorkomt. Zie: N.H. Bijleveld, e.a., *Een Sourdine of een echte volksvertegenwoordiging? Memo over de senaat aan de Staatscommissie Bezinning Parlementair Stelsel*, 2018. Gepubliceerd op de website van de Rijksuniversiteit Groningen: [www.rug.nl/research/portal/files/65394813/Rapport\\_aan\\_de\\_Staatscommissie.pdf](http://www.rug.nl/research/portal/files/65394813/Rapport_aan_de_Staatscommissie.pdf).

86 Hierbij past niet dat politieke partijen in hun statuten bepalen dat senatoren de verwezenlijking van het regeerakkoord moeten bevorderen als de partij deelneemt aan de regering.



De rol van de Eerste Kamer als correctiemechanisme komt maar zelden tot uitdrukking in de stemmingsuitslagen.<sup>87</sup> De Eerste Kamer verwerpt gemiddeld één à twee van de 200 tot 300 wetsvoorstellen die er jaarlijks bij haar worden ingediend.<sup>88</sup> De keren dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel verwerpt dat voortvloeide uit het regeerakkoord, zijn nog zeldzamer. Ook het aantal novelles dat de Eerste Kamer afdwingt, is klein, zeker vergeleken met de amendementen die de Tweede Kamer aanneemt.<sup>89</sup> Zelfs als er in de Eerste Kamer grote twijfels en bezwaren worden geuit, worden wetsvoorstellen meestal toch ongewijzigd aangenomen. ‘De noodzaak tot het maken van (en het zich houden aan) afspraken om tot coalitievorming te komen [...] vervuult [...] de kwaliteitsbewaking’ in de Eerste Kamer, vinden veel leden van de Eerste en Tweede Kamer.<sup>90</sup>

De staatscommissie beveelt aan om de Eerste Kamer beter in staat te stellen haar werk te doen en de verhouding tussen de Kamers beter in balans te brengen. Een van de oorzaken voor de beperkte invloed die de Eerste Kamer op wetsvoorstellen heeft, is het beperkte grondwettelijke instrumentarium dat zij tot haar beschikking heeft. Zij kan een wetsvoorstel alleen verwerpen of aannemen. Vaak maakt de eerste optie te zeer een inbreuk op het politieke primaat van de Tweede Kamer en dan blijft alleen het aannemen over.<sup>91</sup>

De staatscommissie is ervan overtuigd dat de meerwaarde van de Eerste Kamer beter tot uitdrukking zou komen als zij een wat minder bot instrument zou hebben om uitdrukking te geven aan haar bezwaren tegen een wetsvoor-

87 Uit een onderzoek naar de invloed van de beide Kamers op de wetgeving tussen 1963 en 1986 bleek dat de besluitvorming in de Eerste Kamer een getrouwe kopie was van de besluitvorming in de Tweede Kamer doordat de fracties in de Eerste Kamer zich aansluiten bij de opstelling van de fracties van de eigen partij in de Tweede Kamer. G. Visscher, *Parlementaire invloed op wetgeving*. Leiden, 1994, p. 791. Zie recenter: S. Otjes, ‘De Vier Wetten van Noten getoetst’ in: B. van den Braak (red.), *Het ‘probleem’ Eerste Kamer*. Den Haag, 2015, p. 52-67.

88 Zie de cijfers over behandelde en verworpen wetsvoorstellen op de website van de Eerste Kamer, [www.eerstekamer.nl/begrip/feiten\\_en\\_cijfers](http://www.eerstekamer.nl/begrip/feiten_en_cijfers).

89 Bezwaren van de Eerste Kamer worden soms ook in een later wetsvoorstel (een invoeringswet of een ‘veegwet’) geadresseerd, of door de toezegging dat de wet op een bepaalde manier zal worden uitgelegd of uitgevoerd.

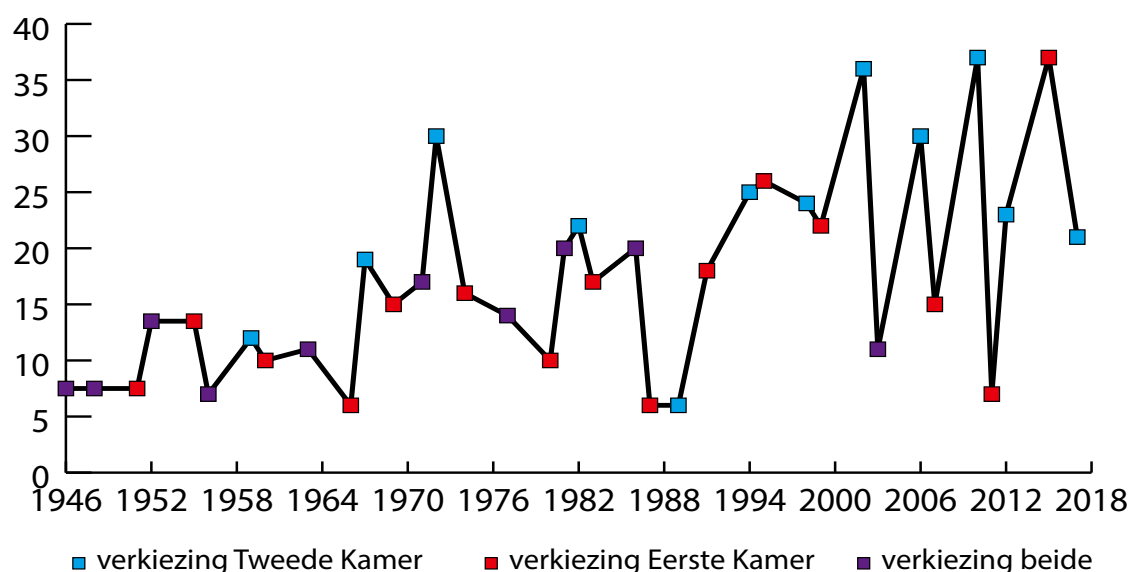
90 R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*, p. 30.

91 Er zijn ook andere – niet in de Grondwet geregelde – manieren waarop de Eerste Kamer invloed kan uitoefenen op een wetsvoorstel, zoals de novelle. Deze komen verderop aan bod, onder het kopje ‘Een noodzaak voor aanpassingen’.

stel; een instrument dat beter recht zou doen aan haar constitutionele positie en de politieke realiteit waarbinnen zij moet opereren (zie hiervoor 7.2.2).

### *Wat gebeurt als de regering geen meerderheid heeft in de Eerste Kamer?*

Een ontwikkeling waar de staatscommissie aandacht voor heeft gevraagd in de Probleemverkenning en de Tussenstand is dat de samenstelling van de Kamers steeds vaker en steeds sterker uiteenloopt en dat regeringscoalities steeds minder zetels hebben in de Eerste Kamer.



*Figuur 11: verschil in samenstelling Eerste en Tweede Kamer, uitgedrukt in 150 zetels 1946-2018.<sup>92</sup>*

*Leesvoorbeeld: er zaten 21 zetels verschil tussen de zetels die partijen behaalden bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 en de voorgaande verkiezing van de EK in 2015 (omgerekend naar 150 zetels). Tussen de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing van 1960 en de voorgaande verkiezing van de Tweede Kamer (1959) zaten tien zetels verschil.*

Als deze trends doorzetten, kan dat v $\acute{e}$ rstrekkende gevolgen hebben voor de werking van het tweekamerstelsel. In de Probleemverkenning en de Tussenstand is uiteengezet dat de vertegenwoordigende taak van het parlement inge-

<sup>92</sup> Eigen telling staatscommissie op basis van de verkiezingsuitslagen. In de jaren waarin meerdere verkiezingen plaatsvonden, is geteld op basis van de situatie aan het eind van dat jaar.

wikkelder wordt als de politieke samenstelling van de Kamers meer verschilt.

Er rust op de Kamers een gedeelde verantwoordelijkheid om het algemeen belang te behartigen en namens de kiezers beslissingen te nemen. Ook de Eerste Kamer is een politiek orgaan, waar wetsvoorstellen ‘in het licht van partijprogramma’s en partijbeginselen [worden] beoordeeld. De toetsing door de Eerste Kamer is daarmee, ondanks de onmiskenbare focus op wetgevingskwaliteit, uiteindelijk politiek van aard’, aldus de hiervoor genoemde Tijdelijke Commissie van de Eerste Kamer.<sup>93</sup>

Tussen 2010 en 2017 hebben de kabinetten-Rutte I en II geregeerd zonder vaste coalitiemeerderheid in de Eerste Kamer. Dit leidde tot onderhandelingen tussen kabinet en coalitie- en oppositiefracties in de *Tweede Kamer*, in de (meestal terechte) verwachting dat een verbreding van de politieke steun in de Tweede Kamer ertoe leidt dat een wetsvoorstel door de Eerste Kamer wordt aangenomen (en anders niet).<sup>94</sup> De Eerste Kamer speelde zelf maar een beperkte rol in dit proces. Aldus senator Frank de Grave: ‘Het zijn slechts de zetels van de Eerste Kamer, niet de ideeën die gebruikt worden in het politieke onderhandelingsspel in de Tweede Kamer’.<sup>95</sup>

Dit is niet een beoogd effect van het tweekamerstelsel. Feitelijk leidt de samenstelling van de Eerste Kamer op deze manier tot een hogere meerderheidseis voor wetsvoorstellen in de Tweede Kamer. De hoogte van de drempel varieert en is onder meer afhankelijk van de inhoud van het wetsvoorstel (politiek controversieel of niet), de meest recente uitslag van de provinciale statenverkiezingen en de vraag welke partijen bereid zijn om een akkoord te sluiten met de coalitie.

De wetgevingsproductie kwam tijdens het eerste en het tweede kabinet-Rutte geenszins tot stilstand. Er bleken voldoende partijen in staat om compromissen te sluiten, waardoor het wetgevingsproces verder kon. In die zin is het stelsel dus blijven functioneren onder moeilijke omstandigheden. Een garantie voor de toekomst is dat niet. Tijdens een volgend kabinet, dat mogelijk minder behendig reageert op het ‘oppositievoeren via de senaat’,<sup>96</sup> of

93 Verslag van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer, *Kamerstukken I* 2016/17, CXXIV, A, p. 14.

94 S. Otjes, ‘De Vier Wetten van Noten getoetst’ in: Bert van den Braak (red.), *Het ‘probleem’ Eerste Kamer*, p. 52-67.

95 J. Tromp en F. de Grave, *Grote jongen zijn. Hoe macht werkt. In 54 merendeels opgewekte scènes*. Amsterdam, 2018, p. 187.

96 G. Boogaard, ‘Oppositie voeren via de Senaat?’ in: *Christen Democratische Verkenningen*, winter 2012, p. 22-23.

dat in een nog ingewikkeldere politieke situatie terechtkomt dan de kabinetten-Rutte, zou de besluitvorming tot stilstand kunnen komen op een moment dat er maatschappelijk juist behoefte is aan daadkracht.

Als het lukt om eruit te komen, dan is een voordeel dat het aangepaste wetsvoorstel normaliter ook op meer maatschappelijk draagvlak zou moeten kunnen rekenen. Een nadeel is echter dat er vele partijen nodig zullen zijn voor een dergelijk compromis. Het ziet ernaar uit dat het normaler wordt dat vijf of meer fracties in beide Kamers een belangrijk wetsvoorstel moeten steunen voordat het aanvaard kan worden. Dat bevordert niet dat politieke partijen een duidelijk profiel behouden. Vaste brede coalities maken het voor kiezers ook minder duidelijk wat er nog te kiezen valt. De verantwoordelijkheid voor successen is minder eenduidig en het wordt ook minder duidelijk welke partij waarop af te rekenen valt.<sup>97</sup>

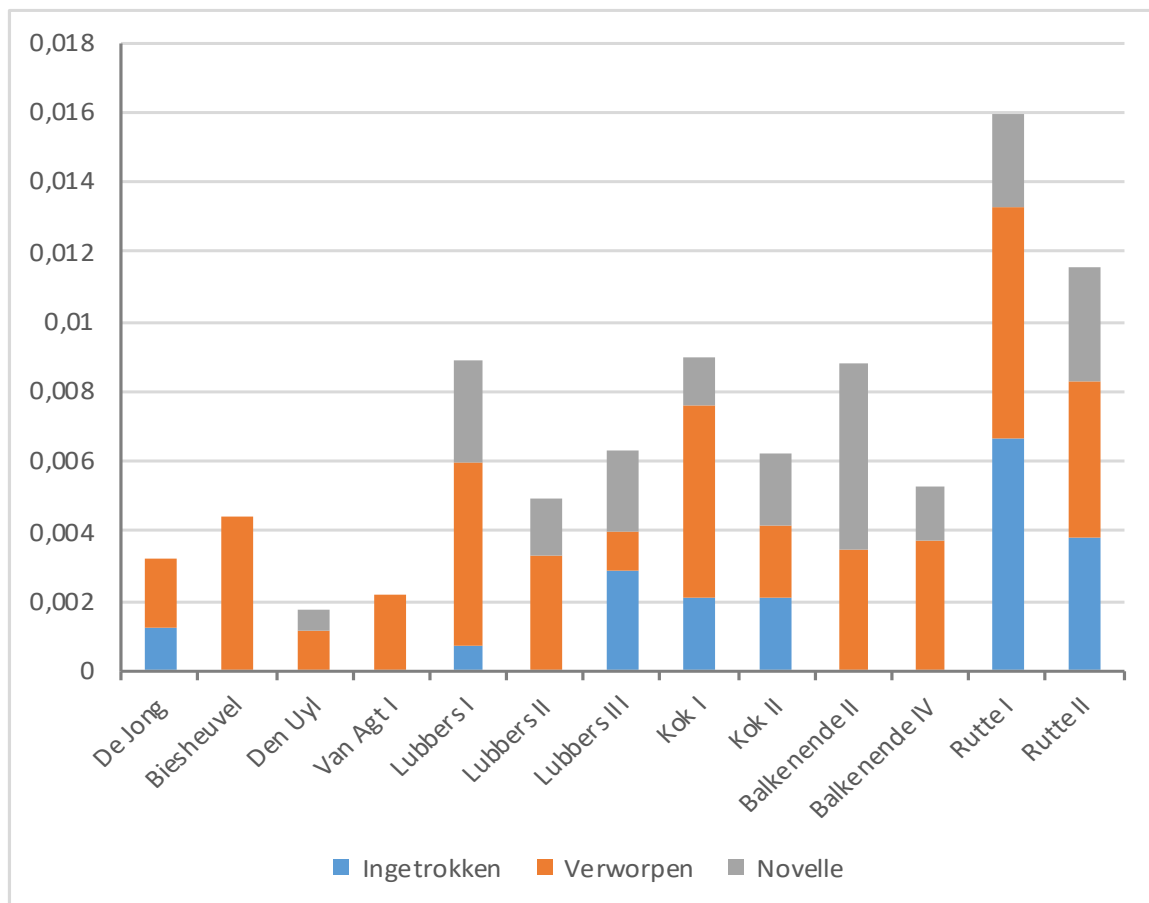
Dit is echter niet het hele verhaal. De Eerste Kamer heeft zelf ook een grotere rol gespeeld tijdens Rutte I en II, dus niet alleen indirect via de onderhandelingen tussen de Tweede Kamerfracties. De Eerste Kamer dwong tijdens deze kabinetsperiodes meer novelles af, verwierp meer wetsvoorstellen en de regering trok vaker wetsvoorstellen in vanwege het ontbreken van steun in de Eerste Kamer.

Het ging daarbij niet om onbelangrijke voorstellen.<sup>98</sup> De debatten en stemmingen in de Eerste Kamer kregen ook veel aandacht in de media. Al met al lijkt het erop dat de Eerste Kamer iets meer als correctiemechanisme functioneert ten opzichte van de regering en de coalitiefracties in de Tweede Kamer als de regeringscoalitie geen vaste meerderheid in de Eerste Kamer heeft.<sup>99</sup> Dit kan beschouwd worden als een positief neveneffect van de toegenomen electorale volatiliteit.

97 P. Norton, 'Adding Value? The Role of Second Chambers' in: *Asia Pacific Law Review*, Vol. 15 (2007), nr. 1, p. 12.

98 Verworpen werden bijvoorbeeld de invoering van het elektronisch patiëntendossier (nr. 31 466), het initiatiefvoorstel-Thieme over ritueel slachten (nr. 31 571), de Elektriciteits- en Gaswet (splitsing energiemaatschappijen, nr. 34 199) en de Wet verbod verticale integratie ('vrije artsenkeuze', nr. 33 362).

99 Dit is in overeenstemming met de politiek-theoretische observatie dat het cruciaal is voor een tweekamerstelsel – als het wil bijdragen aan dualisme of machtenspreiding – dat de Kamers niet onder 'a single political leadership' vallen. J. Waldron, *Political Political Theory. Essays on Institutions*. Harvard, 2016, p. 81.



*Figuur 12: invloed van de Eerste Kamer op de wetgeving.<sup>100</sup>*

In dit verband pleit de staatscommissie ervoor dat fracties in de Tweede Kamer niet de indruk wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen – en omgekeerd zouden senatoren niet de indruk moeten laten ontstaan dat hun opstelling een directe afgeleide is van het stemgedrag van hun partijgenoten in de andere Kamer. Als deze indruk ontstaat, ondergraaft dit de meerwaarde en de eigen rol die de Eerste Kamer in het staatsbestel vervult.

<sup>100</sup> De figuur laat de aantallen door de Eerste Kamer verworpen wetsvoorstellen zien, wetsvoorstellen die zijn ingetrokken vanwege onvoldoende steun in de Eerste Kamer en novelles die zijn afgedwongen door de Eerste Kamer. De absolute aantallen zijn gedeeld door de zittingsduur van het kabinet in dagen. Kabinetten die korter zaten dan een jaar zijn weggelaten. Gegevens over wetsvoorstellen die zijn ingetrokken wegens gebrek aan steun in de Eerste Kamer en novelles die werden afgedwongen, zijn aangeleverd door het PDC. De aantallen verworpen wetsvoorstellen zijn afkomstig van de website van de Eerste Kamer.

### *Tussenconclusie*

De staatscommissie beschouwt de Eerste Kamer als een tegenwicht tegen de sterk monistische verhoudingen, de steeds krappere meerderheden en de gedetailleerde regeerakkoorden die de Tweede Kamer de afgelopen decennia in haar greep hebben gekregen.

Daarnaast beziet de staatscommissie de Eerste Kamer in de context van het toegenomen besef dat de democratische rechtsstaat geen vanzelfsprekendheid is (zie hiervoor paragraaf 4.4 ‘De staat van de democratische rechtsstaat’). Het tweekamerstelsel vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat<sup>101</sup> en waarborgt tevens dat er voldoende aandacht is voor de rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten.

Dit alles pleit voor een Eerste Kamer die functioneert als correctiemechanisme op enige afstand van de regering en het regeerakkoord. Er is dan ook onder kiezers – en ook onder parlementariërs<sup>102</sup> – weinig steun voor een afschaffing van de Eerste Kamer.<sup>103</sup> Op onderdelen ziet de staatscommissie echter wel een noodzaak voor aanpassingen in het functioneren van het tweekamerstelsel.

### *Een noodzaak voor aanpassingen*

De staatscommissie heeft er in de Probleemverkenning en de Tussenstand op gewezen dat er in de huidige situatie geen bevredigende oplossing is voor een situatie waarin het debat in de Eerste Kamer leidt tot een andere uitkomst dan in de Tweede Kamer.

Dat er in Nederland (meer dan in de meeste landen om ons heen) belang wordt gehecht aan een senaat die alle wetsvoorstellen kan verwerpen, hangt mogelijk samen met het ontbreken van bepaalde *checks and balances* die in andere landen wel bestaan, zoals een constitutioneel hof dat wetten aan de

<sup>101</sup> Ook voorheen werd het tweekamerstelsel al vanuit deze optiek verdedigd. H.Th.J.F. van Maarseveen schreef in 1971 dat de belangrijkste reden voor het bestaan van de Eerste Kamer is dat zij ‘een rustig gevoel’ geeft. Zie ‘Omtrent het parlement’ in: *Een nieuwe grondwet? Beschouwingen naar aanleiding van het eindrapport van de Commissie Cals-Donner*, bijzonder nummer van het *Nederlands Juristenblad*, 1971, p. 22.

<sup>102</sup> R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*, p. 31.

<sup>103</sup> K. Jacobs, ‘Referenda en andere institutionele hervormingen’ in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 93.

grondwet kan toetsen en een bindend referendum. Deze correctiemechanismes zijn echter slechts in beperkte mate een alternatief voor de politieke heroverweging van wetsvoorstellen die de Eerste Kamer verricht.

De Eerste Kamer heeft formeel altijd het laatste woord in de parlementaire fase van het wetgevingsproces. Vanwege haar zwakkere legitimatie en haar parttime-karakter maakt zij hier maar zelden gebruik van. Het enige formele alternatief is dan het ongewijzigd aannemen van het wetsvoorstel. Op deze manier komt de potentiële meerwaarde die een tweekamerstelsel vertegenwoordigt onvoldoende tot uitdrukking.

In de afgelopen decennia heeft de Kamer samen met de regering een aantal niet als zodanig in de Grondwet geregelde routes ontwikkeld om toch iets meer invloed uit te kunnen oefenen. De novelle (een nieuw wetsvoorstel waarmee het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt aangepast) is vanuit staatsrechtelijk oogpunt bekritiseerd als een ‘verkapt amendementsrecht’, maar formeel is het een bevoegdheid van de initiatiefnemer (meestal de regering) en niet van de Eerste Kamer. Ook de rol van de Tweede Kamer is gewaarborgd omdat een novelle door de Tweede Kamer moet worden aangenomen. Nadat de novellepraktijk eind jaren 60 was geïntroduceerd, adviseerde de Raad van State dat het instrument niet in strijd is met de Grondwet, mits er spaarzaam gebruik van wordt gemaakt.<sup>104</sup> Het is wel een omslachtig instrument dat tot vertraging in het wetgevingsproces leidt.

Een recenter en problematischer instrument is dat van de gefaseerde inwerkingtreding. De regering zegt dan aan de Eerste Kamer toe dat een deel van het wetsvoorstel niet in werking zal treden. De Tweede Kamer staat buitenspel en heeft maar te accepteren dat een (soms aanzienlijk) deel van het wetsvoorstel waar zij mee heeft ingestemd, niet in werking treedt, en de rest wel.<sup>105</sup>

Ook kan het problematisch zijn als de regering of een initiatiefnemer uit de Tweede Kamer in de Eerste Kamer toezegt dat een wetsvoorstel op een andere manier zal worden uitgelegd of toegepast dan tot dan toe werd aangenomen,

<sup>104</sup> P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 47.

<sup>105</sup> T.C. Borman beschrijft zeven voorbeelden tussen 2007 en 2011 en noemt het ‘opmerkelijk dat juist de Eerste Kamer, een instituut dat zich graag ziet als de hoeder van het staatsrecht en de constitutionele waarden, zich nimmer lijkt te hebben afgevraagd of het niet in werking laten treden van onderdelen van een wet staatsrechtelijk wel door de beugel kan’. T.C. Borman, ‘Het ambacht. Gedifferentieerde inwerkingtreding: techniek en politiek’ in: *RegelMaat*, 2011, nr. 5, p. 288-297.



of zelfs anders dan het wetsvoorstel zelf bepaalt.<sup>106</sup> Niet alleen staat de Kamer met het ‘politieke primaat’ ook in deze gevallen buitenspel, de praktijk wordt ook nog eens geconfronteerd met een dubbelzinnige wetsgeschiedenis die de toepassing van de wet bemoeilijkt.

In de huidige situatie is het dus niet altijd gemakkelijk voor de Eerste Kamer om haar meerwaarde als correctiemechanisme op een goede manier tot uitdrukking te laten komen. De Eerste Kamer heeft maar zeer beperkte invloed op de inhoud en de vormgeving van de wetsvoorstellen die zij aanneemt; als zij die invloed toch wil uitoefenen, moet zij daarvoor informele instrumenten gebruiken die voorbij kunnen gaan aan het politieke primaat van de Tweede Kamer.

De staatscommissie heeft daarom gezocht naar een instrument waarmee de Eerste Kamer op een effectieve, snelle en transparante manier haar bezwaren tegen een wetsvoorstel voor het voetlicht kan brengen, waarbij het grondwettelijk primaat van de Tweede Kamer tot zijn recht komt én de Eerste Kamer het recht behoudt om wetsvoorstellen te verwerpen.

Op basis van deze criteria valt een aantal mogelijkheden af, zoals een conflictenregeling waarin wetsvoorstellen meerdere keren kunnen pingpongen tussen de Kamers of waarin de senaat zonder meer kan worden overruled. Een variant waarin de Eerste Kamer het volledige vetorecht behoudt, maar daarbovenop een terugzendrecht krijgt, is al meerdere keren door regering en Tweede Kamer afgewezen omdat dit de positie van de Eerste Kamer te zeer zou versterken. Ook die variant valt daarom af.

Alles afwegende is de staatscommissie uitgekomen op de volgende variant van het terugzendrecht.

### **7.2.2 EEN VOORWAARDELIJK TERUGZENDRECHT VOOR DE EERSTE KAMER**

De staatscommissie adviseert om de Eerste Kamer de bevoegdheid toe te kennen om een wetsvoorstel dat is aangenomen door de Tweede Kamer aan te passen (te amenderen). Als de Eerste Kamer dat doet, *moet* zij het wetsvoorstel daarna terugzenden aan de Tweede Kamer. Die beslist dan of zij de wijzigingen van de Eerste Kamer accepteert of dat zij die weer (deels) terugdraait.

<sup>106</sup> Zie de discussie over de betekenis van de motie-Nooren (*Kamerstukken I 2017/18*, 33 506, nr. S) voor de toepassing van de Wet op de donoorregistratie.

## HOOFDSTUK 7

Vervolgens beslist ook de Tweede Kamer of het wetsvoorstel als geheel wordt aangenomen of niet.<sup>107</sup>

De Eerste Kamer kan er dus voor kiezen om een wetsvoorstel aan te nemen, te verwerpen of terug te zenden. Als de Eerste Kamer kiest voor terugzending, is het laatste woord aan de Tweede Kamer. Maakt de Eerste Kamer geen gebruik van deze bevoegdheid, dan behoudt zij het laatste woord. De bevoegdheid van de Eerste Kamer om een wetsvoorstel te verwerpen blijft dus gehandhaafd. De Eerste Kamer kan bij ieder afzonderlijk wetsvoorstel beslissen of zij haar verwerpingsrecht wil inruilen voor een eenmalig terugzendrecht.



*De Eerste Kamer in vergadering bijeen. De Eerste Kamer kan wetsvoorstellen afstemmen, maar doet dat maar zelden.*

<sup>107</sup> Deze variant van een terugzendrecht is voor het eerst uitgewerkt door J.A. Peters, 'Het Tweekamerstelsel in Nederland: nut en doel' in: J.Th.J. van den Berg, e.a. (red.), *Het Parlement. Staatsrechtconferentie 2006*, p. 152-154. Een amendementsrecht voor de Eerste Kamer was al eerder voorgesteld, bijvoorbeeld door de staatscommissie-De Beaufort (1906) en de staatscommissie-Heemskerk (1913). De Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (Commissie-Deetman) adviseerde in 1990 om de Eerste Kamer de keuze te bieden of zij het voorstel wilde aannemen, verwerpen of terugzenden naar de Tweede Kamer, waarbij in het laatste geval de eindbeslissing door de Tweede Kamer genomen zou worden.

De Eerste Kamer krijgt met deze bevoegdheid de mogelijkheid om concreet aan te geven hoe het wetsvoorstel verbeterd kan worden. Er ontstaat een formeel, snel en eenvoudig kanaal waarlangs de Eerste Kamer direct met de Tweede Kamer kan communiceren over de bezwaren die zij tegen een wetsvoorstel heeft en waarlangs zij concrete voorstellen kan doen voor verbetering. Het geeft de Eerste Kamer een scherp instrument in handen naast het botte vetorecht. Zij krijgt zo ook meer ruimte om een assisterende, complementaire rol te vervullen ten opzichte van de Tweede Kamer, in plaats van een rivaliserende rol.

Het terugzendrecht ontstaat pas als de Eerste Kamer aanleiding en mogelijkheid ziet om het wetsvoorstel te verbeteren. De Eerste Kamer behoudt de mogelijkheid om wetsvoorstellen te verwerpen, als zij bezwaren heeft die niet via amendering zijn weg te nemen of als zij onvoldoende vertrouwen heeft dat de Tweede Kamer haar aanpassing zal accepteren.

Een alternatieve procedure zou ook denkbaar zijn, waarbij een teruggezonden wetsvoorstel na de hernieuwde behandeling in de Tweede Kamer nog één laatste keer aan de Eerste Kamer wordt gezonden ingeval de Tweede Kamer de amendementen van de Eerste Kamer niet (geheel) overneemt. De Eerste Kamer zou het wetsvoorstel dan alleen nog met een twee derde meerderheid moeten kunnen verwerpen.

### ***Te verwachten effecten***

Het effect van deze nieuwe bevoegdheid zal sterk afhangen van de invulling die de beide Kamers en de fracties er zelf aan willen geven. Het ene uiterste is dat er geen effect optreedt, omdat de Eerste Kamer er geen gebruik van maakt. Of dat zij het één keer probeert en er verder van afziet omdat de Tweede Kamer haar amendement niet overnam. Het andere uiterste is dat de Eerste Kamer de nieuwe bevoegdheid vaak zal inzetten en dat de Tweede Kamer haar amendementen steeds zal accepteren.

Beide uitersten lijken niet heel waarschijnlijk. Eerder valt te verwachten dat de Eerste Kamer af en toe een voorstel zal terugsturen met amendementen die minder te maken hebben met politiek controversiële onderwerpen en meer met de rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid, en dan vooral als de Eerste Kamer in grote meerderheid vindt dat het voorstel op een van die punten verbeterd moet worden. Vermoedelijk zal de Eerste Kamer alleen kiezen voor terugzending als ze een redelijk vermoeden heeft dat de Tweede Kamer de amendementen zal accepteren. Die kans lijkt het

grootst als de amendementen betrekking hebben op die aspecten waar het gezag en de legitimiteit van de Eerste Kamer het sterkst zijn en als de amendementen zo min mogelijk treden in de achterliggende politieke keuzes en beleidsdoelen.

Daarom verwacht de staatscommissie dat de introductie van deze nieuwe bevoegdheid zal bijdragen aan de rolvastheid van de Eerste Kamer en haar invloed op de wetgevingskwaliteit zal versterken. Dit zou het tweekamerstelsel meer in balans brengen en de meerwaarde van de Eerste Kamer als correctiemechanisme vergroten.

De staatscommissie verwacht dat deze bevoegdheid ook zal helpen om zo nodig meerderheden te smeden in de Eerste Kamer. Senaatsfracties kunnen hun oordeel over een wetsvoorstel laten afhangen van de vraag of de Eerste Kamer bereid is het voorstel terug te zenden en van hun inschatting of de Tweede Kamer bereid is die wijzigingen over te nemen. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat een meerderheid van de Eerste Kamer het wetsvoorstel wil verwerpen, maar dat een deel van de tegenstanders (fractie X) het wetsvoorstel wel zou steunen mits er enkele wijzigingen worden gemaakt. De voorstanders van het wetsvoorstel zouden in dat geval kunnen voorstellen om het wetsvoorstel te wijzigen in de zin die fractie X wenst en het terug te zenden naar de Tweede Kamer. Fractie X moet dan kiezen tussen een integrale verwerping van het voorstel of een terugzending waarbij haar wensen zouden kunnen worden gerealiseerd.

Van belang hierbij is in welke *volgorde* de Eerste Kamer over de verschillende punten beslist. Het meest voor de hand ligt het om eerst over een voorstel tot wijziging en terugzending te stemmen. Als de Eerste Kamer een dergelijk voorstel aanneemt, is een stemming over het wetsvoorstel als geheel niet meer aan de orde. Wordt het voorstel tot terugzending verworpen, dan kan de Kamer vervolgens beslissen om het voorstel wel of niet aan te nemen.

Er zijn ook enkele neveneffecten te verwachten. Ten eerste zou de Tweede Kamer zich gedwongen kunnen voelen om meer aandacht aan haar wetgevende taak te besteden. Waar de bezwaren van de Eerste Kamer nu veelal op het bordje van de regering terechtkomen, zouden ze via een terugzendrecht bij de Tweede Kamer landen, die er direct zelf een beslissing over moet nemen zonder tussenkomst van de regering.

Een tweede neveneffect kan zijn dat de Eerste Kamer zich gedwongen voelt om haar vergaderfrequentie te verhogen en dat haar ondersteuning zal moe-

ten worden uitgebreid. Dit effect zal zich alleen voordoen als de Eerste Kamer op vrij grote schaal gebruik wil gaan maken van de nieuwe bevoegdheid. Er zouden dan mogelijk ook minder wetsvoorstellen als hamerstuk worden behandeld en er zou meer tijd uitgetrokken worden voor een gedetailleerde bespreking van wetsvoorstellen. De gemiddelde duur van de wetgevingsprocedure zou dan vermoedelijk ook langer worden. Om dit laatste te voorkomen, zou het gebruik van het terugzendrecht aan een termijn kunnen worden gebonden. Dat wil zeggen: de Eerste Kamer moet dan binnen een aantal maanden beslissen of zij haar terugzendrecht wil inzetten. Laat zij die termijn verstrijken, dan kan zij het voorstel alleen nog aannemen of verwerpen.

Een andere manier om dit neveneffect te voorkomen is om het terugzendrecht niet te koppelen aan een amendementsrecht. De Eerste Kamer zou een voorstel dan dus ongewijzigd moeten terugzenden.<sup>108</sup> De Kamer zou dan in een motie of in een brief aan de Tweede Kamer kunnen aangeven wat haar bezwaren zijn en hoe het voorstel verbeterd zou kunnen worden. De Tweede Kamer zou deze ideeën dan zelf om moeten zetten in concrete amendementen (of niet). De staatscommissie adviseert echter om het terugzendrecht te koppelen aan een amendementsrecht. Bijna alle senaten in Europa kunnen wetsvoorstellen amenderen; het ontbreken van deze bevoegdheid wordt in vergelijkend onderzoek aangewezen als de oorzaak van de relatief geringe invloed die de Nederlandse senaat uitoefent op de wetgeving.<sup>109</sup>

Een derde neveneffect kan zijn dat de regering en initiatiefnemers zich anders gaan opstellen richting de Eerste Kamer. Als er in de Eerste Kamer bezwaren worden geuit tegen een wetsvoorstel, kan de regering (of een initiatiefnemer uit de Tweede Kamer bij een initiatiefwetsvoorstel) zich op het standpunt stellen dat de Eerste Kamer moet kiezen om ofwel haar terugzendrecht te gebruiken ofwel te stemmen over het wetsvoorstel zoals het er ligt. De novelle zal dan niet meer gebruikt worden om wensen van de Eerste Kamer te realiseren.<sup>110</sup>

108 Dit komt overeen met het voorstel van de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer (Commissie-Deetman), *Kamerstukken II*, 1990/91, 21 427, nr. 3.

109 E.T.C. Knippenberg, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat*. Den Haag, 2002. Duitsland, Oostenrijk en Nederland zijn uitzonderingen. Zie hiervoor: E.C. Drexhage, *Parlementaire tweekamerstelsels. Een internationale vergelijking*. Den Haag, 2014, p. 23.

110 De Commissie-Deetman (*Kamerstukken II*, 1990/91, 21 427, nr. 3) verwachtte dat er zo een einde zou komen aan de novellepraktijk. Dit geldt dan alleen voor novelles die worden afgedwongen door de Eerste Kamer. De regering dient soms ook novelles in om andere redenen.



### *Een informeel terugzendrecht*

Een terugzendrecht zoals de staatscommissie adviseert, vereist uiteraard een wijziging van de Grondwet. Er is (in afwachting van de grondwetswijziging) ook een informele procedure voor terugzending denkbaar, die wel wat lijkt op de hierboven beschreven variant. De Eerste Kamer zou dan in een motie of een brief aan de Tweede Kamer kunnen opnemen dat zij op onderdelen bezwaar heeft tegen een wetsvoorstel, dat zij desondanks heeft aangenomen. In de brief kan zij haar bezwaren motiveren en als de Tweede Kamer daardoor overtuigd wordt, kan die het initiatief nemen voor een wetswijziging.

Binnen de huidige verhoudingen zou het meer voor de hand liggen dat de Eerste Kamer een dergelijk verzoek richt aan de regering, tenzij het om een initiatiefwetsvoorstel gaat. Met een brief aan de Tweede Kamer zou de Eerste Kamer echter benadrukken dat de Tweede Kamer het laatste woord heeft over de formulering van de tekst van een wetsvoorstel<sup>111</sup> en dat het dus ook aan de Tweede Kamer is om te beslissen of zij de bezwaren van de Eerste Kamer wil wegnemen.

Een nadeel van deze informele terugzending is dat er opnieuw een buitengrondwettelijke lus aan de wetsprocedure wordt geknoopt. De staatscommissie pleit er juist voor om de invloed van de Eerste Kamer via de grondwettelijke bevoegdheden te laten lopen. Het valt ook niet te verwachten dat deze informele procedure hetzelfde effect zal sorteren als een grondwettelijk terugzendrecht.

### *Een dialoog tussen de Kamers*

Er zijn ook andere manieren denkbaar waarop de Eerste Kamer de Tweede Kamer kan overtuigen van de noodzaak om het wetsvoorstel aan te passen. In het verleden bestonden gemengde commissies waarin leden van beide Kamers zitting hadden.<sup>112</sup> Als er in de Eerste Kamer bezwaren tegen een bij haar

<sup>111</sup> De Eerste Kamer heeft op dit moment immers geen amendementsrecht en de regering mag een wetsvoorstel niet meer wijzigen als het bij de Eerste Kamer aanhangig is (art. 84, eerste lid, Grondwet).

<sup>112</sup> Er bestaan nog een paar gemengde commissies: de Gemengde commissie van Afstemming en Advies voor de griffie Internationale Betrekkingen en de Gemengde commissie van beroep voor de Dienst Verslag en Redactie.

ingediend wetsvoorstel rijzen of als er bij een meerderheid van de Eerste Kamer ideeën leven over een mogelijke verbetering van het wetsvoorstel, dan zou een aantal senatoren daarover een gesprek kunnen voeren met de vaste commissie van de Tweede Kamer die het wetsvoorstel behandeld heeft. Dit zou ook passen bij de versterking van de wetgevende rol van de vaste commissies van de Tweede Kamer die de staatscommissie aanbeveelt (zie hiervoor 7.1.3).

In een dergelijk overleg met de Tweede Kamercommissie kan de Eerste Kamerdelegatie de bezwaren en voorstellen uiteenzetten en motiveren zoals die in het debat in de Eerste Kamer naar voren zijn gekomen. Tegelijk kan in dit overleg afgetast worden hoeveel draagvlak er in de Tweede Kamer zou bestaan voor een wijziging van het voorstel, mocht een meerderheid van de Eerste Kamer overwegen om het geamendeerd terug te zenden.

In buitenlandse tweekamerstelsels is het vrij gebruikelijk dat er in commissieverband overleg wordt gevoerd tussen de Kamers over wetsvoorstellen waar de Kamers verschillend over denken.<sup>113</sup> In sommige stelsels worden deze commissies gebruikt om in beslotenheid te onderhandelen. De commissie stelt dan een definitieve versie van het wetsvoorstel op waar beide Kamers alleen nog ja of nee tegen kunnen zeggen. Zulke commissies kunnen een nuttige (zij het meestal vrij ondoorzichtige) rol spelen in een stelsel waarin de legitimatie van beide Kamers even sterk is en de bevoegdheden gelijk.<sup>114</sup> Binnen het Nederlandse stelsel zou een dergelijke sterke ‘conciliatiecommissie’ minder goed passen.

Wat wel mogelijk is dat leden van beide Kamers in een openbaar gesprek de argumenten en gezichtspunten ten aanzien van een voorstel uitwisselen. Een dergelijk overleg tussen de Kamers kan voorafgaan aan een terugzending op basis van de nieuwe grondwettelijke bevoegdheid die de staatscommissie aanbeveelt.

<sup>113</sup> G. Tsebelis en J. Money, *Bicameralism*. Cambridge, 1997, p. 55.

<sup>114</sup> Zie: *Bicameralism (Legislatures with Two Chambers)*, International IDEA, augustus 2014, p. 10 en de kabinetsnotitie ‘Reflecties over de positie van de Eerste Kamer’, *Kamerstukken II*, 1999/2000, 26 976, nr. 1, p. 17.



### 7.2.3 DE WIJZE VAN VERKIEZING VAN DE EERSTE KAMER

De Eerste Kamer wordt iedere vier jaar gekozen door de leden van de provinciale staten. Burgers hebben alleen indirect invloed op de samenstelling van de Eerste Kamer. Vanuit democratisch oogpunt heeft een indirecte verkiezing dus nadelen. Een kiezer die voor de volksvertegenwoordiging van de provincie een andere voorkeur heeft dan voor de Eerste Kamer, zal moeten beslissen welke keuze voorrang krijgt. Burgers kunnen ook geen directe invloed uitoefenen op de personele samenstelling van de Eerste Kamer via een voorkeursstem.

Vanwege deze nadelen wordt soms gepleit voor een directe verkiezing van de Eerste Kamer. Dat geeft kiezers meer vrijheid en invloed en levert een sterkere democratische legitimatie op voor de Eerste Kamer. Die sterkere legitimatie vormt tegelijk echter een bedreiging voor het tweekamerstelsel zoals we dat nu kennen. In dat stelsel komt het politieke primaat van de Tweede Kamer in belangrijke mate tot uitdrukking in haar rechtstreekse verkiezing tegenover de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. Deze verhouding tussen de Kamers is nodig om te voorkomen dat er een patstelling tussen de Kamers ontstaat op basis van twee afwijkende kiezersuitspraken. Een dergelijke patstelling valt in een parlementair stelsel niet goed op te lossen.<sup>115</sup>

In andere landen probeert men dit soms te voorkomen door beide kamers op dezelfde dag op basis van hetzelfde kiesstelsel samen te stellen, in de hoop dat de politieke samenstelling dan identiek zal zijn. Er is echter geen garantie dat alle kiezers voor beide kamers dezelfde voorkeur zullen uitspreken. En als zij dit wel doen, wordt de senaat een doublure van de andere kamer en dreigt overbodigheid. De staatscommissie adviseert daarom niet om een directe verkiezing van de Eerste Kamer in te voeren.

#### *De Eerste Kamer samenstellen op basis van loting*

Van vele kanten is het idee aangedragen van een gelote Eerste Kamer. Het idee van een loting om een (deel van het) parlement samen te stellen richt zich vooral tegen het aristocratische karakter van de vertegenwoordigende democratie.<sup>116</sup> Loting zou democratischer zijn omdat iedereen dan dezelfde kans heeft om parlementariër te worden.

<sup>115</sup> E.C. Drexhage, *Parlementaire tweekamerstelsels. Een internationale vergelijking*, p. 32.

<sup>116</sup> Zie in deze zin: D. Van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*. Amsterdam, 2013.

In theorie kan via een loting een betere afspiegeling van de bevolking worden gerealiseerd dan via verkiezingen. Daar zou dan wel een veel grotere senaat voor nodig zijn.<sup>117</sup> Bovendien is het de vraag hoe voorkomen moet worden dat via zelfselectie toch weer een niet-representatieve groep ontstaat. Sommige burgers staan nu eenmaal meer te popelen om Kamerlid te worden dan andere. Dit effect uitschakelen door alle ingelote burgers te dwingen lid te worden van het parlement is niet acceptabel omdat dit een onaanvaardbare inbreuk is op de vrijheid van burgers. Het is ook geen oplossing om te blijven loten tot er een representatieve groep is ontstaan, want dan zou van tevoren al bekend moeten zijn hoe een volledig representatieve groep eruit zou zien.

Los hiervan is het maar de vraag of burgers zich (beter) vertegenwoordigd zullen voelen door een orgaan waar ze zelf geen enkele invloed op hebben gehad, dat wordt gelegitimeerd door een abstract wiskundig principe en dat geen verantwoording hoeft af te leggen via verkiezingen. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 valt af te leiden dat Nederlanders in grote meerderheid tegenstander zijn van dit idee.<sup>118</sup> Er zijn ook geen andere landen bekend waarin (een deel van) het parlement via loting wordt samengesteld.

De staatscommissie is daarom geen voorstander van de invoering van loting als selectiemechanisme voor de Eerste Kamer.

### ***Verkiezing door de leden van de provinciale staten***

Een indirecte verkiezing heeft dus de voorkeur, maar deze kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Een kwetsbaar aspect van de huidige verkiezing is dat er maar een klein aantal kiezers is: de leden van de provinciale staten. De Eerste Kamer werd in 2015 gekozen door 570 statenleden.<sup>119</sup>

Partijen kunnen hierdoor na de statenverkiezingen uitrekenen wat de uitslag van de Eerste Kamerverkiezing wordt. Door de statenleden strategisch te laten stemmen, kan de restzetelverdeling worden beïnvloed. Dit 'legale gerit-

117 Bij opiniepeilingen gaat men ervan uit dat pas bij een steekproef van 1000 à 1500 respondenten met enige zekerheid conclusies kunnen worden getrokken over de gehele volwassen Nederlandse bevolking. Zie T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, p. 109.

118 Minder dan 10% was voorstander van een op een loterij gebaseerde democratie, tegenover circa 75% van de ondervraagden die aangaven voorstander van een representatieve democratie te zijn. Zie K. Jacobs, 'Referenda en andere institutionele hervormingen' in: T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig*, p. 92.

119 Het aantal statenleden is in 2007 flink verlaagd door een wijziging van de Provinciewet. In 2003 werd de Eerste Kamer nog gekozen door 764 statenleden.

sel' leidt nogal eens tot kritiek.<sup>120</sup> Daarnaast betekent de grote invloed van een enkele stem dat statenleden van regionale partijen een aanlokkelijk doel zijn voor politieke 'koehandel'.<sup>121</sup>

Het aantal kiezers kan worden vergroot door de senaat te laten kiezen door de leden van de gemeenteraden. Dan zouden er meer dan 7000 kiezers zijn. Het zou echter tevens betekenen dat buitenlandse kiezers die stemrecht hebben voor de gemeenteraad indirect invloed krijgen op de samenstelling van de Eerste Kamer.<sup>122</sup> Bij de wijziging van de Grondwet om de inwoners van Caribisch Nederland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer, is duidelijk uitgesproken dat de grondwetgever het niet acceptabel vindt als buitenlanders invloed krijgen op samenstelling van de Eerste Kamer. Dit is dus alleen daarom al geen begaanbare weg.

De staatscommissie adviseert daarom vast te houden aan de verkiezing van de Eerste Kamer door de leden van de provinciale staten.

### *Verkiezing voor een periode van vier jaar*

In de Tussenstand heeft de staatscommissie gewezen op de mogelijkheid om terug te keren naar de wijze van verkiezing die tussen 1922 en 1983 werd gebruikt. Iedere drie jaar werd de helft van de Eerste Kamer gekozen door de helft van de provinciale staten. De termijn van een Eerste Kamerlid was dus zes jaar in plaats van de huidige vier jaar.

De wijziging van de zittingsduur van zes naar vier jaar was oorspronkelijk bedoeld in combinatie met een overgang naar een directe verkiezing van de Eerste Kamer. Voor die directe verkiezing bleek geen meerderheid. Over de gewijzigde zittingsduur is vervolgens geen diepgravend debat meer gevoerd. Een van de wel genoemde argumenten was dat de langere zittingsduur en de verkiezing in twee helften ervoor zorgden dat de samenstelling van de Eerste Kamer wat verder af kon staan van de actuele voorkeuren van de kiezer, wat onwenselijk werd geacht. Er bestond ook geen behoefte (meer) aan de gro-

<sup>120</sup> P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 95-96.

<sup>121</sup> M. Bakker, 'Werd het Zeeuwse statenlid nu echt ingepalmd door Rutte en Wilders?' in: *de Volkskrant*, 21 april 2011 ([www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/werd-het-zeeuwse-statenlid-nu-echt-ingepalmd-door-rutte-en-wilders-~b54ea1f9](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/werd-het-zeeuwse-statenlid-nu-echt-ingepalmd-door-rutte-en-wilders-~b54ea1f9)).

<sup>122</sup> Voor burgers van de EU is dit kiesrecht vastgelegd in art. 20, tweede lid, sub b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en voor andere in Nederland gevestigde vreemdelingen in art. 6 van het Verdrag inzake deelneming van buitenlanders aan het openbare leven op plaatselijk niveau (Straatsburg, 1992).

tere stabiliteit van de Eerste Kamer die het gevolg zou kunnen zijn van een termijn van zes jaar.<sup>123</sup>

Een veronderstelling is sindsdien dat de nieuwe wijze van verkiezing ertoe leidt dat de samenstelling van de Eerste Kamer meer schoksgewijs verandert en er dus ook meer kans is dat een regeringscoalitie tijdens de rit haar meerderheid in de Eerste Kamer verliest.<sup>124</sup> Dit is sinds 1983 nog niet één keer gebeurd. Maar de kans daarop neemt wel toe door de grotere electorale volatiliteit en de kleinere meerderheden waarover coalities tegenwoordig beschikken.

Om meer inzicht te krijgen in de mogelijke effecten van een terugkeer naar het oude systeem is nagerekend wat de uitslagen zouden zijn geweest van de Eerste Kamerverkiezingen als het systeem in 1983 niet was veranderd. De verschillen met de huidige wijze van verkiezingen blijken maar klein. Behalve een enkele uitschieter blijken de effecten van de verandering van de verkiezingswijze niet heel groot voor het verschil in samenstelling tussen beide Kamers. De veranderingen lijken iets minder schoksgewijs te gaan, maar het gaat om kleine verschillen die op zichzelf niet voldoende zijn om een terugkeer naar het oude stelsel te rechtvaardigen (waarvoor een grondwetswijziging vereist is).

Een ander verondersteld effect van de nieuwe wijze van verkiezing was dat de Eerste Kamer zich sterker gelegitimeerd zou gaan voelen en zich assertiever zou gaan opstellen, waardoor het primaat van de Tweede Kamer in het geding zou komen. Dat de Eerste Kamer af en toe over een recenter kiezersmandaat beschikt dan de Tweede Kamer past conceptueel niet bij de verhouding tussen de Kamers, maar lijkt in de politieke praktijk geen rol te spelen.

Historisch onderzoek bevestigt wel het beeld dat de Eerste Kamer sinds de jaren 60 iets actiever en zelfbewuster is geworden, maar het is niet waarschijnlijk dat die verandering veroorzaakt is door de verandering in de wijze van verkiezing in 1983.<sup>125</sup> Wel is duidelijk dat de huidige wijze van verkiezing iedere vier jaar zorgt voor speculatie over de vraag of de regering haar meerderheid behoudt. De Eerste Kamer wordt op die momenten (althans in de

123 De staatscommissie-Cals/Donner (1971) citeerde op dit punt met instemming de staatscommissie-Van Schaik (1954). Zie *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*. Den Haag, 1971, p. 102.

124 D.J. Elzinga, 'Moet er een ander tweekamerstelsel komen? De weeffout uit 1983 breekt het stelsel nu structureel op' in: A. Bos, e.a. (red.), *De Eerste Kamer. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2015*. Amsterdam, 2015, p. 64.

125 F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*. Deventer, 2000, p. 344.

beeldvorming) meer in verband gebracht met de mogelijkheid om af te rekenen met de regering en de coalitiepartijen.

Bij een verkiezing om de drie jaar zou de coalitie haar meerderheid ook kunnen verliezen, maar het zou enige tijd (tot wel drie jaar) kunnen duren voordat de kiezersuitspraak bij de provinciale statenverkiezingen zou leiden tot een daadwerkelijk verlies van de meerderheid. Omdat de driejaarlijkse verkiezing van de helft van de Eerste Kamer tot wel drie jaar na de statenverkiezingen zou kunnen plaatsvinden, kan het gebeuren dat de uitslag van de provinciale statenverkiezingen duidelijk maakt dat de regering haar meerderheid in de Eerste Kamer verliest, maar dat deze verandering zich pas drie jaar later zal voltrekken. In de tussentijd zou de democratische legitimatie van de beslissingen van de Eerste Kamer betwist kunnen worden. Deze vertraagde doorwerking van kiezersvoorkeuren in de Eerste Kamer was een van de redenen waarom de staatscommissie-Van Schaik en de staatscommissie-Cals/Donner adviseerden om af te stappen van de verkiezing in twee delen.<sup>126</sup> In 1983 is in de Grondwet vastgelegd dat de Eerste Kamerverkiezingen binnen drie maanden na de statenverkiezingen moeten worden gehouden.<sup>127</sup>

Een ander neveneffect van een terugkeer naar het stelsel van vóór 1983 is dat het voor kleine partijen moeilijker is om in de Eerste Kamer te komen. Er zijn dan bij iedere verkiezing namelijk maar 37 of 38 zetels te verdelen in plaats van 75, wat feitelijk leidt tot een verdubbeling van de kiesdrempel.

Gezien dit alles adviseert de staatscommissie niet om de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer aan te passen.

### 7.2.4 TWEEDE LEZING VAN GRONDWETSWIJZIGINGEN

In Nederland is het niet eenvoudig om de Grondwet te veranderen. De staatscommissie is voorstander van het behoud van een procedure waarin een wijziging pas tot stand komt via twee 'lezingen'. Dit betekent dat er ná de eerstvolgende Tweede Kamerverkiezingen nog steeds steun moet zijn voor het voorstel. Zo wordt voorkomen dat er op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd en dat vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat. In die tweede lezing moet het voorstel bovendien nog met een twee derde meerderheid worden aangenomen, zodat verzekerd is dat er ruime en bestendige steun is.

<sup>126</sup> Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet, p. 101-102.

<sup>127</sup> Art. 55 Grondwet.



In deze procedure moeten beide Kamers een wijziging twee keer aanvaarden. Bij de tweede lezing moeten beide Kamers los van elkaar met een twee derde meerderheid instemmen. Dit betekent dat één derde deel van de Eerste Kamer een grondwetswijziging kan verhinderen, ook indien beide Kamers in meerderheid voor zijn en ook als een grote meerderheid van de nieuwgekozen Tweede Kamer vóór is.

Deze mogelijkheid, die zich af en toe manifesteert, plaatst de Eerste Kamer in een moeilijke positie en maakt haar als instituut kwetsbaar. Zij komt dan in de situatie dat een minderheid van 25 indirect gekozen senatoren een constitutionele verandering blokkeert waarvoor grote steun is in een Tweede Kamer die steunt op een recent en direct kiezersmandaat.<sup>128</sup>



*Nacht van Wiegel (1999)*

<sup>128</sup> Als reactie klinken dan direct pleidooien voor afschaffing van de Eerste Kamer. Zie bijvoorbeeld toen zeventien senatoren ('de heren xvii') in de jaren 50 tegenhielden dat de Tweede Kamer vergroot werd naar 150 leden: C.C. van Baalen en J. Ramakers (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel 5. Het kabinet-Drees III, 1952-1956. Barsten in de brede basis*. Den Haag, 2001, p. 72-73. Hetzelfde gebeurde na de 'Nacht van Wiegel', toen de invoering van het bindend referendum op één stem na geen twee derde meerderheid in de Eerste Kamer haalde.

Het is niet wenselijk dat de Kamers op een dergelijke manier tegenover elkaar komen te staan. Het is daarom een aantrekkelijke optie om de tweede lezing van een grondwetswijziging in een verenigde vergadering van beide Kamers te behandelen. Het vereiste van de twee derde meerderheid blijft in stand, zodat de zorgvuldigheid gewaarborgd is. Het voordeel van deze procedure is verder dat de argumenten die Eerste Kamerleden inbrengen tegen een grondwetswijziging kunnen meewegen in de stemkeuze van de leden van de Tweede Kamer.

Het betekent tevens dat de stemverhoudingen in de Eerste Kamer minder bepalend worden voor de vraag of een grondwetswijziging in de tweede lezing de vereiste twee derde meerderheid haalt. Als bijvoorbeeld vier vijfde van de Tweede Kamerleden vóór stemmen (120 leden), dan is een minderheid van 30 senatoren voldoende voor een twee derde meerderheid in de verenigde vergadering. Omgekeerd is een twee derde meerderheid in een verenigde vergadering niet haalbaar als niet tenminste de helft van de Tweede Kamerleden vóór stemt.

De staatscommissie acht het wenselijk dat de stemverhoudingen in de Tweede Kamer op deze manier iets meer gewicht krijgen, omdat deze stemverhoudingen zijn gebaseerd op een verkiezing die mede bedoeld was om de grondwetswijziging mogelijk te maken. Normaliter spelen grondwetswijzigingen inhoudelijk geen rol bij de Tweede Kamerverkiezingen. Maar de wijzigingsprocedure maakt dit wel mogelijk en is daar in zekere zin ook op ingericht. Als er een wijziging van groot gewicht in eerste lezing door beide Kamers is aangenomen, kunnen kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen hun keuze mede laten bepalen door de vraag of zij voor of tegen deze grondwetswijziging zijn en dit kan doorklinken in de uitslag. Het is daarom niet onlogisch dat de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen iets zwaarder meeweegt in de stemming over de tweede lezing van het voorstel.

### 7.2.5 ANDERE FUNCTIES EN BELANGEN VAN SENATOREN

De staatscommissie pleit voor een versterking van de waarde van de Eerste Kamer als tegenwicht tegen de in de praktijk bestaande monistische verhoudingen tussen de regering en de Tweede Kamer. Zij moet daarvoor enige afstand behouden van de regering en de dagelijkse politiek. Het is vanuit deze optiek gunstig dat het Eerste Kamerlidmaatschap een parttimefunctie is, zodat senatoren het werk in de Kamer kunnen combineren met een andere



functie. Hierdoor kunnen zij met meer distantie naar een wetsvoorstel kijken dat door de regering of de Tweede Kamer gemaakt is.

Dit betekent dat senatoren de rest van de week andere activiteiten ontplooiën. Dit levert soms spanningen op. Als volksvertegenwoordiger behartigen Kamerleden de belangen van de bevolking en vanuit hun andere functies nemen zij kennis mee over de belangen die in een of meer specifieke sectoren spelen. Dat kan zeer waardevol zijn maar het kan ook leiden tot onevenredige bevoordeling van specifieke belangen.<sup>129</sup> Het is belangrijk om open te zijn over de dilemma's die zich voordoen bij het functioneren als parttime-volksvertegenwoordiger en het debat daarover niet uit de weg te gaan.

Naar aanleiding van het rapport van de Group of States against Corruption (GRECO) van de Raad van Europa (zie hiervoor 7.1.7) heeft de Eerste Kamer een hoofdstuk over integriteit in het Reglement van Orde opgenomen. Hierin zijn bepalingen opgenomen over belangenconflicten, het registreren van geschenken en bepaalde reizen, het geven van gedetailleerdere informatie over de functies naast het lidmaatschap van de Kamer en het omgaan met vertrouwelijke informatie.<sup>130</sup> De voorzitter van de Eerste Kamer heeft recent aangekondigd dat de Eerste Kamer de eigen integriteitsregels nogmaals onder de loep zal nemen.<sup>131</sup> De staatscommissie beveelt aan dat de Eerste Kamer een adequate voorziening treft voor het toezicht op de volledigheid en de juistheid van de registers.

Het is in dit verband ook nuttig om te bezien hoe decentrale volksvertegenwoordigingen omgaan met dit onderwerp, want dit zijn ook deeltijdparlementen. Art. 15 van de Gemeentewet geeft een overzicht van handelingen die gemeenteraadsleden niet mogen verrichten, bijvoorbeeld het sluiten van een overeenkomst met de gemeente over het aannemen van werk ten behoeve van de gemeente.<sup>132</sup> Dit wetsartikel is een uitwerking van art. 129, vijfde lid, van de Grondwet, waarin staat dat de wet bepaalde handelingen kan aanwij-

<sup>129</sup> Bij het laatste Parlementsonderzoek was dit een van de kritiekpunten die door Tweede Kamerleden werden geuit op de Eerste Kamer. R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van Eerste en Tweede Kamer*, p. 28.

<sup>130</sup> Hoofdstuk XIIa van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. GRECO reageerde dat het toezicht door het College van Senioren 'geschikt zou kunnen zijn', maar constateerde tevens dat het College in de praktijk 'niet proactief bezig [is] met het aanpakken van mogelijke inbreuken op de integriteit'. Zie *Kamerstukken II*, 2017/18, 34 775, VI, nr. 105, bijlage, p. 5.

<sup>131</sup> Zie <https://nos.nl/artikel/2252163-eerste-kamer-onderzoekt-eigen-integriteitsregels.htm>.

<sup>132</sup> Een vergelijkbaar artikel staat in artikel 15 van de Provinciewet.

zen die leiden tot het verlies van het lidmaatschap van de raad. De Grondwet (artikel 57) bevat geen grondslag om iets vergelijkbaars te regelen voor leden van de Kamers.

Artikel 28, eerste lid, sub a, van de Gemeentewet bepaalt dat een lid van de gemeenteraad niet deelneemt aan de stemming over ‘een aangelegenheid die hem rechtstreeks of middellijk persoonlijk aangaat of waarbij hij als vertegenwoordiger is betrokken’.<sup>133</sup> In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is verder bepaald dat onder omstandigheden een nauwe, persoonlijke betrokkenheid van een lid bij een besluit van de gemeenteraad kan leiden tot een schijn van belangenverstrengeling die moet worden vermeden.<sup>134</sup> Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak kan deze conclusie echter pas worden getrokken indien aannemelijk is dat de betrokken volksvertegenwoordiger de besluitvorming daadwerkelijk heeft beïnvloed.<sup>135</sup> Hierbij kan onder andere meespelen of het raadslid het woord heeft gevoerd over de aangelegenheid.

Deze wetsartikelen en de jurisprudentie zijn niet van toepassing op de Kamers, maar de beginselen die eraan ten grondslag liggen wel. Het is de vraag of de verschillen tussen de Kamers en de decentrale volksvertegenwoordigingen dermate groot zijn dat zij de huidige verschillen in het wettelijk regime rechtvaardigen. De staatscommissie meent van niet en pleit ervoor om de regels zo veel mogelijk met elkaar in overeenstemming te brengen. De Kamers kunnen besluiten om de regels voor decentrale volksvertegenwoordigers voor zover mogelijk in de praktijk toe te passen en eventueel in hun respectieve reglementen van orde op te nemen. Een bindende regeling zou – deels – een grondslag in de Grondwet vergen.

### AANBEVELINGEN

#### 1. *Geen binding aan het regeerakkoord*

Om de meerwaarde van de Eerste Kamer tot haar recht te laten komen, adviseert de staatscommissie dat senatoren van regeringspartijen niet worden gebonden aan het regeerakkoord.

<sup>133</sup> Een vergelijkbaar artikel staat in artikel 28 van de Provinciewet.

<sup>134</sup> Dit leidt de Afdeling af uit artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht.

<sup>135</sup> Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 augustus 2002 (Winsum), LJN AE6228, AB 2003/3 en ABRvS 6 februari 2013 (Graft-De Rijp), LJN BZ0796, AB 2013/210.

2. *Terugzendrecht*

De staatscommissie adviseert om de Eerste Kamer via een wijziging van de Grondwet de bevoegdheid toe te kennen om wetsvoorstellen aangepast terug te zenden naar de Tweede Kamer. Als de Eerste Kamer van deze bevoegdheid gebruikmaakt, is het laatste woord aan de Tweede Kamer.

3. *Tweede lezing grondwetsherzieningsvoorstellen in verenigde vergadering*

De staatscommissie adviseert om de tweede lezing van een grondwetswijziging in een verenigde vergadering van de Eerste en Tweede Kamer te behandelen.

4. *Betere registratie inzake andere functies e.d. van senatoren*

De staatscommissie beveelt aan dat de Eerste Kamer adequaat toezicht instelt op de registratie van de andere functies die senatoren vervullen, van de inkomsten die zij hieruit genieten, alsmede van andere belangen en ontvangen geschenken.

5. *Regeling niet-toelaatbare handelingen en niet-deelname aan stemmingen*

De staatscommissie adviseert om voor beide Kamers zoveel mogelijk aan te sluiten bij de regels over handelingen die niet toelaatbaar zijn en het niet deelnemen aan stemmingen die reeds voor gemeenteraden en provinciale staten gelden.

### 7.3 HET DOMEIN VAN HET PARLEMENT: DECENTRALISATIES, VERZELFSTANDIGINGEN EN PRIVATISERINGEN

#### **SAMENVATTING**

*In de afgelopen jaren zijn op enkele belangrijke beleidsterreinen (langdurige zorg, jeugdzorg, participatie, natuurbeheer en ruimtelijke ordening) taken gedecentraliseerd, dat wil zeggen: overgedragen aan provincies en gemeenten.*

*Daarnaast zijn er privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidstaken die aandacht verdienen, met name de overdracht van taken en bevoegdheden van de rijksoverheid aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). De staatscommissie verwijst in dat verband naar het rapport 'Verbinding verbroken?' van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Over-*

*heidsdiensten van de Eerste Kamer en de daarin geformuleerde aanbevelingen (➡7.3.1).<sup>136</sup>*

*Bij al deze taakoverdrachten doemt het vraagstuk op tot hoever de bemoeienis van de rijksoverheid zich nog mag uitstrekken: het probleem van de vormgeving van de zgn. ‘systeemverantwoordelijkheid’. Dit vraagstuk werkt ook door in de mate van parlementaire betrokkenheid bij de overgedragen taken (➡7.3.1).*

*Over decentralisaties adviseert de staatscommissie om een aantal duidelijke, processuele en randvoorwaardelijk getinte normen te verankeren in een Wet op de decentralisaties. Deze normen zijn nu nog verspreid over uiteenlopende beleidsnotities (over bijvoorbeeld financiële ruimte, democratische controle en een coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Nu het stof van de grote decentralisaties (de 3D-operatie) iets is opgetrokken, kunnen de opgedane ervaringen worden betrokken bij het opstellen van een dergelijke wet (➡7.3.2).*

*Nieuwe ZBO’s zouden altijd een wettelijke grondslag moeten hebben, zodat instelling bij AMvB of ministeriële regeling is uitgesloten. De eisen die aan hun (financiële) verantwoording worden gesteld, zouden moeten worden aangescherpt. Bij nieuwe verzelfstandigingen zou de figuur van het agentschap in principe de voorkeur verdienen, omdat daarbij de ministeriële verantwoordelijkheid – anders dan bij ZBO’s – volledig in stand blijft (➡7.3.3). De staatscommissie adviseert een Wet op de overheidsorganisaties in het leven te roepen.*

### 7.3.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

*Domeinverkleining van het parlement als gevolg van decentralisaties*

In de Probleemverkenning heeft de staatscommissie vastgesteld dat er sprake is van verkleining van het domein van het parlement doordat bij decentralisatieoperaties<sup>137</sup> taken van het rijksniveau zijn verlegd naar het niveau van

<sup>136</sup> *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten.* Rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verszelfstandiging Overheidsdiensten, *Kamerstukken I 2012/13*, C, B.

<sup>137</sup> Zoals de 3D-operatie: decentralisatie in de langdurige zorg, jeugdzorg en participatie. Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 48.

de provincie(s) of gemeente(n). In dit verband wijst de staatscommissie erop dat het niet haar taak is om de decentralisaties *als zodanig* te evalueren: het gaat de staatscommissie om de effecten van decentralisatie(operaties) op het functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie. Datzelfde geldt overigens voor privatisering en verzelfstandiging.

Deze operaties hebben gemeen dat publieke taken die door de rijksoverheid werden behartigd nu worden uitgevoerd door decentrale overheden of organisaties die geheel of gedeeltelijk buiten de overheidsorganisatie als zodanig staan. Dat betekent in veel gevallen dat de regering of de minister(s) slechts gedeeltelijk verantwoordelijk zijn en soms zelfs dat niet.

Wanneer de uitvoering van publieke taken in deze vorm mankementen of tekortkomingen vertoont verwacht het publiek gewoonlijk dat ‘de politiek’ die kan oplossen en dat ook doet. Veelal leidt dat in het parlement tot het stellen van vragen en het indienen van moties. Doordat de conclusie in de reacties daarop van regeringszijde nogal eens luidt dat ingrijpen van de minister niet (meer) mogelijk is – omdat het desbetreffende onderwerp ‘op afstand is gezet’ of zelfs buiten de beïnvloedingssfeer van de overheid is komen te liggen – ontstaan gevoelens van onmacht, wrevel en frustratie. Dat heeft zijn weerslag op het functioneren van de parlementaire democratie en ook op de beleving daarvan bij de kiezers. In dat licht rekent de staatscommissie het tot haar taak om aan deze onderwerpen aandacht te besteden en daarover te adviseren.

De staatscommissie meent dat de huidige ontwikkelingen rond decentralisaties niet nopen tot grote institutionele aanpassingen van het parlementaire stelsel. Wat wél aandacht verdient is de neiging van de nationale politiek om gemeenten bij de uitvoering te weinig financiële en afwegingsruimte te laten en de gemeenten te veel gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften op te leggen.<sup>138</sup> Vaak bestaat de indruk dat het parlement nog steeds bij machte is om op alle terreinen en bij specifieke onderwerpen in te grijpen. In dat verband wijst de staatscommissie op de noodzaak bewuster om te gaan met het concept van systeemverantwoordelijkheid, ook wel aangeduid met de term stelselverantwoordelijkheid.

<sup>138</sup> Ook de Raad van State heeft over deze problematiek in de interbestuurlijke beschouwingen opmerkingen gemaakt, zie hierover het *Jaarverslag Raad van State 2017*, p. 44-46 en de vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen [...], Raad van State, advies van 30 september 2016, W04.15.367/I.





*Systeemverantwoordelijkheid in de praktijk. De sluiting van het geprivatiseerde Slotervaart-ziekenhuis leidde tot demonstraties en veel politieke aandacht.*

De staatscommissie realiseert zich dat geen eenduidige definitie bestaat van het concept systeem- of stelselverantwoordelijkheid, maar dat gangbare definities tenminste de volgende elementen bevatten:

- Het Rijk (de minister) draagt er zorg voor dat het bestuurlijk bestel naar behoren functioneert. In dat verband waarborgt het Rijk (de minister) de minimumnormen en -rechten, en stelt het Rijk (de minister) de decentrale overheden in staat hun taken uit te voeren. Daarbij staat de vrijheid en zelfstandigheid van de bestuurslagen voorop.
- De minister is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het systeem als geheel. Waar de verantwoordelijkheid ligt voor de *resultaten* van het geheel is niet eenduidig: soms wordt de minister daarvoor verantwoordelijk gesteld, soms zijn dat andere actoren, zoals de organen die de gedecentraliseerde taken uitvoeren. Soms wordt dit geheel in het midden gelaten.
- De verantwoordelijke minister controleert of alle actoren zich houden aan de voorwaarden binnen het systeem en stelt daartoe de strikt noodzakelijke normen op.

- Het Rijk (de minister) ondersteunt de uitvoerende organen en draagt er zorg voor dat toereikende financiële middelen, voldoende voorbereidingstijd alsmede voldoende menskracht ter beschikking staan om de decentraliseerde taken naar behoren uit te voeren.
- Het Rijk (de minister) is verantwoordelijk voor correctie en bijsturing op het moment dat in het stelsel (ernstige) mankementen of tekortkomingen zijn aangetoond.

De staatscommissie is zich bewust van het feit dat het niet goed mogelijk is om in een algemene regeling haarscherp te omschrijven wie welke verantwoordelijkheden draagt en waarvoor en hoever de bevoegdheden reiken om de taken uit te voeren, hetzij op rijksniveau, hetzij op decentraal niveau. Niettemin adviseert de staatscommissie de hoofdlijnen en afwegingskaders wettelijk vast te leggen en daaraan ook de hand te houden.

Systeemverantwoordelijkheid berust bij regering en parlement. Het parlement behoort zich daarbij te richten op zijn primaire taken: (mede)wetgeving en controle op de regering. Daarbij is het niet wenselijk dat het parlement een individuele praktijkcasus aan de orde stelt om vervolgens de regering daarvoor ter verantwoording te roepen. Dat is alleen dan op zijn plaats wanneer deze casus duidt op een fout in het stelsel of het systeem, die moet worden hersteld.

### *De wenselijkheid van een Wet op de decentralisaties*

In dat licht adviseert de staatscommissie om in een Wet op de decentralisaties de hoofdlijnen te codificeren van het financieringsregime, een adequaat nalevingstoezicht op het juiste niveau en gepaste regelgeving. Bij decentralisatieoperaties is van belang dat de rijksoverheid rekening houdt met de bestuurskracht van de overheden bij wie de taken en verantwoordelijkheden worden belegd. Wanneer de rijksoverheid weet of kan weten dat het bestaande instrumentarium voor decentrale overheden tekort schiet, is het zaak eerst te voorzien in de instrumenten om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren en verantwoordelijkheden te kunnen dragen, alvorens te decentraliseren. Dat geldt niet alleen de uitvoering van taken op zich, maar ook de financiering daarvan en het toezicht en de handhaving die horen bij de uitvoering.



### *Ook cultuurverandering nodig*

De staatscommissie beseft dat daarvoor primair een verandering in de Haagse politieke cultuur nodig is. Deze cultuurverandering kan worden gestimuleerd door de gerichte hervormingen van meer institutionele aard die de staatscommissie adviseert. Daarnaast is er nog een enkel ander punt dat naar het oordeel van de staatscommissie aandacht verdient.

Allereerst is van belang dat in gang gezette decentralisatieoperaties worden afgerond of, wanneer de decentralisatie niet leidt tot de gewenste effecten of resultaten, de mogelijkheid in ogenschouw wordt genomen of het ongedaan maken van desbetreffende decentralisatie (*recentralisatie*) een serieuze optie is.

Wanneer decentralisatieoperaties niet (volledig) worden afgerond kan onduidelijkheid blijven bestaan welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is, hetgeen leidt tot onnodige verwijten over en weer, frustraties en verspilling van tijd, moeite en geld.

Voor privatiseringen en verzelfstandigingen geldt *mutatis mutandis* in hoge mate hetzelfde.

### 7.3.2 PRIVATISERINGEN EN VERZELFSTANDIGINGEN

#### *Privatiseringen*

Bij privatiseringen wordt de behartiging van publieke taken overgedragen aan private rechtspersonen, zoals stichtingen of vennootschappen. Waarborgen bestaan in de regel uit 'de tucht van de markt'. Publieke taken waarmee openbaar gezag is gemoeid, worden in beginsel overgedragen aan publiekrechtelijke organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Hier zorgt de – weliswaar beperkte – ministeriële verantwoordelijkheid (en dus parlementaire controle) als waarborg voor behartiging van de publieke taak.

Een gevolg van privatisering is meestal dat democratische controle op het bestuur en verantwoording door bestuurders niet langer mogelijk is, tenzij de overheid op enige manier mede het beleid bepaalt<sup>139</sup> door het maken van bijzondere afspraken of het opstellen van wettelijke kaders waarbinnen de betreffende markt moet opereren.

<sup>139</sup> Echter ook in dat geval is er sprake van een indirecte verantwoordingsrelatie.

## *Verzelfstandigingen*

Voor verzelfstandigingen geldt een beperkte democratische controlemogelijkheid, namelijk op de bevoegdheden die de minister nog heeft jegens het ZBO, zoals het geven van algemene aanwijzingen. Ook hier heeft het parlement – als medewetgever – invloed op de totstandkoming van wettelijke kaders (bijvoorbeeld de instellingswet) en kan het parlement – als controleur van de regering – de minister verantwoording laten afleggen over het systeem waarbinnen het ZBO opereert.

Dat laatste is complex, omdat een zelfstandig bestuursorgaan in beginsel niet valt onder de volledige verantwoordelijkheid van een minister.<sup>140</sup> Om aan dat dilemma te ontsnappen bestaat de mogelijkheid tot het instellen van agentschappen. Dit zijn afzonderlijke onderdelen binnen de reguliere overheidsorganisatie die hiërarchisch onder een minister vallen, waardoor deze voluit ministerieel verantwoordelijk is voor hun handelen. Dat laatste wordt door de staatscommissie als een belangrijk pluspunt gezien van de figuur van het agentschap ten opzichte van die van het ZBO. Indien een bepaalde publieke taak (of een taak die de overheid aan zich getrokken heeft) ‘op afstand’ wordt gezet, zou in dat licht het agentschap de voorkeur verdienen.<sup>141</sup> Hoewel die voorkeur voor een agentschap vastgelegd beleid is,<sup>142</sup> adviseert de staatscommissie om dit uitgangspunt wettelijk te verankeren, zodanig dat afwijken mogelijk is onder de voorwaarde dat daarvoor een dragende motivering wordt gegeven.<sup>143</sup>

ZBO's en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's, voor zover die niet tevens ZBO zijn) worden – uitzonderingen daargelaten – hoofdzakelijk gefi-

<sup>140</sup> Zie de definitie van artikel 1, onder a, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen: ‘zelfstandig bestuursorgaan: een bestuursorgaan van de centrale overheid dat bij de wet, krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of krachtens de wet bij ministeriële regeling met openbaar gezag is bekleed, en dat niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister.’

<sup>141</sup> In verband met artikel 4, eerste lid, onder a, van de Regeling agentschappen waarin als een van de instellingseisen wordt genoemd dat het agentschap een verwachte omzet of ontvangsten heeft van tenminste 50 mln euro op jaarbasis, adviseert de commissie om deze norm te herzien en zo nodig te schrappen.

<sup>142</sup> *Kamerstukken II*, 2013/14, 25 268, nr. 83 (eerste alinea).

<sup>143</sup> Meer concreet doelt de commissie hier op een motivering, waarin wordt toegelicht welke van de drie instellingseisen die artikel 3, eerste lid, van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen vermeldt, wordt gediend, hoe de minister hieraan nadere invulling denkt te geven, en welke overwegingen er toe hebben geleid om te kiezen voor de instelling van een ZBO.

nancierd met publiek geld. Voor financiële controle moet soms te rade worden gegaan bij de Algemene wet bestuursrecht, soms bij het Burgerlijk wetboek, en soms bij de Comptabiliteitswet. Dat maakt de controle ingewikkeld en ondoorzichtig. Terecht klaagt ook de Algemene Rekenkamer daarover: door het verleggen van de geldstromen, ook bij decentralisaties, is niet goed na te gaan wat er met publiek geld gebeurt. Het kan zijn dat de verantwoording elders is komen te liggen, maar het komt ook voor dat niet duidelijk (meer) is wie verantwoording moet afleggen aan wie en over wat. Daaruit komt de klacht voort dat de Algemene Rekenkamer geen volledig beeld kan krijgen van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van uitgaven van de rijks-overheid.<sup>144</sup>

De staatscommissie adviseert daarom het uitgangspunt van de politieke en financiële controle zodanig vast te leggen dat steeds inzichtelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en aan wie verantwoording moet worden afgelegd. Dat geldt met name wanneer op decentraal niveau taken en bevoegdheden worden belegd bij een samenwerkingsverband, zonder daarvoor een duidelijke verantwoordingsstructuur is vastgelegd.

Voor zover het parlement actief is betrokken bij voorstellen tot privatisering of de oprichting van ZBO's is het zaak dat Kamerleden zich goed rekenschap geven van nut en noodzaak daarvan. In dat kader dient men zich ook te realiseren dat het alternatief van de figuur van het agentschap aanwezig is. Belangrijke aandachtspunten voor het debat over de borging van het publieke belang kunnen worden ontleend aan rapport 'Verbinding verbroken?'.<sup>145</sup> De essentie van het in dat rapport omschreven stappenplan bij nieuwe verzelfstandigingen en privatiseringen leent zich hier goed voor, zo meent de staatscommissie.

In navolging van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer<sup>146</sup> en het rapport 'Verbinding verbroken?' adviseert de staatscommissie de samenwerking tussen betrokken ministeries, alsmede een coördinerende rol voor de

<sup>144</sup> Zie hiervoor het rapport van de Algemene rekenkamer, *Kaderwet ZBO's. Reikwijdte en implementatie*. Den Haag, 2012, met name het schema in Bijlage 2: 'Verantwoordingsregimes ZBO's en RWT's', p. 31. Met het functioneren van ZBO's en RWT's is op jaarbasis 132 miljard euro gemoeid (cijfers tot 2012). Over het zicht op de resultaten van beleid, zie het rapport van de Algemene rekenkamer, *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*. Den Haag, 2016, p. 32-34.

<sup>145</sup> *Verbinding verbroken. Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*. Rapport van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, *Kamerstukken I 2012/13*, C, B, p. 47 en 78.

<sup>146</sup> Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Kaderwet ZBO's Reikwijdte en implementatie*, p. 5.

ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Financiën, bij de instelling van ZBO's te verankeren in een Wet op de overheidsorganisaties.

### *De wenselijkheid van een Wet op de overheidsorganisaties*

De meeste uitgangspunten en besliskaders die de staatscommissie hier op het oog heeft zijn nu verspreid opgetekend in nota's, brieven en beleidsdocumenten. Voor de kenbaarheid en de eenduidigheid van uitgangspunten is dat niet bevorderlijk, en voor toezicht op de naleving ervan biedt de status van dergelijke stukken vrijwel geen geschikte middelen. In dat perspectief meent de staatscommissie dat een wettelijke verankering (codificatie) wenselijk is van de hoofdlijnen waarlangs beslist wordt of een publieke taak elders wordt belegd en zo ja, hoe dat dient te gebeuren en welke waarborgen daarbij hebben te gelden voor de uitvoering, de handhaving en de verantwoording.

In de Wet op de overheidsorganisaties kunnen de verspreid voorkomende beleidstoezeggingen en voornemens in nota's en brieven aan de Tweede Kamer door de verschillende bewindspersonen worden samengebracht en wettelijk verankerd (gecodificeerd). Soortgelijk kan dit ook van toepassing zijn op RWT's.

Deze Wet op de overheidsorganisaties dient een uitwerking te bevatten (codificatie) van de specifieke eisen voor de instelling van een ZBO, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven.

## **AANBEVELINGEN**

### *1. Wet op de decentralisaties*

De staatscommissie adviseert een op codificatie gerichte Wet op de decentralisaties op te stellen. Daarin dient tenminste aandacht te worden besteed aan de volgende punten:

- a. vooraf moet duidelijk zijn welke taken en verantwoordelijkheden worden gedecentraliseerd;
- b. daarbij is differentiatie tussen decentrale overheden mogelijk en soms wenselijk;
- c. de Tweede Kamer wordt nadrukkelijker betrokken bij het aangaan van uitvoerende (bestuurs)akkoorden met decentrale overheden

- en/of maatschappelijke partners, door de inzet van het kabinet van tevoren in de vorm van een kaderbrief aan de Kamer voor te leggen;
- d. het financiële kader bij decentralisaties wordt zodanig vormgegeven dat voldoende voorbereidingstijd en financiële middelen beschikbaar zijn om de te decentraliseren taken naar behoren uit te voeren;
  - e. voorafgaand aan een decentralisatie moet het instrumentarium van de decentrale overheden waarnaar wordt gedecentraliseerd, op orde zijn. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is als coördinerend minister hiervoor verantwoordelijk;
  - f. ook de aanwezigheid van een adequate democratische controle op gemeentelijk niveau kan worden gerekend tot de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan, voordat decentralisaties plaatsvinden. Daarbij verdient intergemeentelijke samenwerking vanuit een oogpunt van democratische controle bijzondere aandacht;
  - g. bij decentralisaties is het parlement als medewetgever in hoge mate medeverantwoordelijk voor de vormgeving en de inrichting van decentralisatieoperaties. Daarbij moeten gerealiseerde prestaties deugdelijk en eenduidig meetbaar zijn, zodat daarover verantwoording kan worden gevraagd en afgelegd en vervolgens kan worden beoordeeld in hoeverre het gedecentraliseerde systeem functioneert;<sup>147</sup>
  - h. met het oog op een verantwoorde bestuurlijke inbedding en een zorgvuldige democratische vormgeving van decentralisatieoperaties dient de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden belast met de coördinatie van dergelijke operaties. Hij dient hiervoor te worden voorzien van voldoende bevoegdheden.

### 2. *Wet op de overheidsorganisaties*

De staatscommissie adviseert daarnaast een Wet op de overheidsorganisaties in het leven te roepen. Daarin dient tenminste aandacht te worden besteed aan de volgende punten:

- a. bij het ‘op afstand zetten’ van publieke taken verdient de instelling van een agentschap de voorkeur boven de instelling

<sup>147</sup> Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2017. Opmaat naar geïntegreerd verantwoor-*  
*den*. Den Haag, 2018, p. 6-7.

- van een ZBO met het oog op democratische controle en politieke verantwoording;
- b. het helder formuleren van specifieke eisen voor de instelling van een agentschap c.q. ZBO, de wettelijke grondslag, de begrenzing van het uit te oefenen openbaar gezag en de daarvoor toegekende bevoegdheden, de wijze waarop en aan wie beleidsinhoudelijke en financiële verantwoording wordt afgelegd alsmede de wijze waarop en door wie aanwijzingen en richtlijnen kunnen worden gegeven;
  - c. de plicht tot samenwerking van de betrokken departementen en een coördinerende rol voor de ministeries van Financiën en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij de oprichting van ZBO'S.

## 7.4 HET DOMEIN VAN HET PARLEMENT: DE EUROPESE UNIE

### SAMENVATTING

*Door de Europese integratie en de overdracht van bevoegdheden aan de Europese Unie (EU) zijn de verantwoordelijkheden, de invloed en de zelfstandige beslissingsmacht van het Nederlandse parlement veranderd en soms verkleind.*

*Dat proces van overdracht van bevoegdheden is niet zonder problemen.*

*Enerzijds is er geen Europese regering die op alle beleidsterreinen verantwoording moet afleggen aan het Europees Parlement en ook steeds het vertrouwen behoeft van het Europees Parlement. In die zin is er op onderdelen sprake van een democratisch tekort, omdat op EU-niveau een volwaardig parlementair stelsel ontbreekt.*

*Anderzijds komt daarbij dat burgers in Nederland het Europees Parlement niet ervaren als hún parlement. Hoewel met het Verdrag van Lissabon het Europees Parlement en de nationale parlementen meer bevoegdheden hebben gekregen, is het juiste samenstel van checks and balances op het niveau van de EU nog niet gevonden. Het is niet aan de staatscommissie om daarover te adviseren, maar wel over de manier waarop in Nederland de regering en het parlement omgaan met EU-aangelegenheden (→7.4.1).*

## HOOFDSTUK 7

*In deze paragraaf worden enkele mogelijke verbeteringen beschreven: een Europawet waardoor de informatievoorziening aan het parlement wordt geborgd, betere ambtelijke ondersteuning, verbetering van de rechterlijke controle, en herinvoering van een gezamenlijke Kamercommissie (►7.4.2).*

*Verder wordt ingegaan op de tweede motie-Duthler naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel-Van der Staaij (►7.4.3).*

### 7.4.1 VAN PROBLEEM NAAR OPLOSSING

#### *Oprichting*

Nederland was in 1957 een van de zes landen die de Europese Economische Gemeenschap (EEG) oprichtten. De grondwetsherzieningen van 1953 en 1956 in Nederland stonden in het teken van een open rechtsorde die zich wenste te voegen naar de internationale en de Europese ontwikkelingen. Ten tijde van de grondwetsherziening van 1983 was dit niet anders. Tot een verankering van de Europese rechtsorde in de Grondwet of een plechtige verklaring van trouw aan de Europese Gemeenschap is het nooit gekomen. Deze zaken werden als vaststaand en vanzelfsprekend aangenomen, ook omdat de Grondwet daar ruimte voor bood.<sup>148</sup>

#### *Recente ontwikkelingen*

De ontwikkelingen in de EU begonnen op weerstand te stuiten met name met de aankondiging van een Grondwet voor Europa (2004), die vervolgens bij referenda over dit project in Frankrijk en Nederland tot een duidelijke nee-stem leidden (2005).

In een wat gewijzigde vorm is veel van wat de Grondwet voor Europa omvatte neergelegd in het Verdrag van Lissabon. Daarin is onder meer beoogd de invloed van nationale parlementen te vergroten.

De laatste jaren heeft zich nog een andere ontwikkeling voltrokken. Waar de EU en haar voorgangers van oudsher erop waren gericht om marktordening te bewerkstelligen en daarvoor regels te ontwerpen, is de EU gaandeweg ook de organisatie geworden waar wordt geprobeerd om gezamenlijk een oplossing te vinden voor meer of minder acuut optredende problemen – die overigens een veel beter terrein omvatten dan de marktordening.

<sup>148</sup> Vgl. artikel 93 Grondwet.



### *Regelpolitiek en gebeurtenissenpolitiek*

Voor de als ‘klassiek’ te typeren taken van (de instellingen van) de EU (regelpolitiek) bestaan vaste procedures en besluitvormingsmechanismen. Die hebben vaak een (in de tijd) voorspelbaar verloop.

Dat betekent dat nationale parlementen daarop kunnen inspelen door invloed uit te oefenen op het verloop en de uitkomst van deze processen.

Overigens wordt die voorspelbaarheid soms verstoord door het gebruik van de ‘trilogie’ (samenspraak tussen de Raad van Ministers, de Europese Commissie en het Europees Parlement), waardoor het besluitvormingsproces in een stroomversnelling kan geraken en het nationale parlement niet meer kan vertrouwen op gebruikelijke behandelingsfasen.

Bij de besluitvorming van de lidstaten gezamenlijk in de vorm van de Europese Raad (gebeurtenissenpolitiek)<sup>149</sup> is beïnvloeding door het nationale parlement veel moeilijker, omdat gebeurtenissen in de wereldpolitiek, zoals crises in de financiële sector, bij migratiestromen of dreigende handelsoorlogen, een dringende aanleiding zijn om onder tijds- en politieke druk dergelijke crises te bezweren, soms door het aanleggen van een noodverband. In dit soort situaties worden beslissingen genomen door regeringsleiders en staatshoofden, in de regel zonder voorafgaande betrokkenheid van de nationale parlementen. Die moeten veelal genoegen nemen met informatievoorziening achteraf over genomen beslissingen die niet meer kunnen worden teruggedraaid.

In dergelijke gevallen geldt, althans in Nederland, de ministeriële verantwoordelijkheid onverkort en kan het parlement met een beroep op zijn grondwettelijk verankerde inlichtingenrecht de regering niet alleen om opheldering, maar ook om verantwoording vragen. Vaak gebeurt dat maar ten dele, waardoor het gevaar bestaat dat kwesties niet worden uitgesproken en latente onvrede blijft smeulen. Idealiter moet de regering de Tweede Kamer van te voren op de hoogte stellen en zou een debat mogelijk moeten zijn. Dat zou tevens het voordeel hebben dat Europa meer gaat leven bij de mensen in het land, met name wanneer de media daarvan verslag doen.

Een voorbeeld waarin zowel de regelpolitiek als de gebeurtenissenpolitiek aan de orde was en is, vormt de behandeling van migratievraagstukken. Volgens de klassieke regelpolitiek is het Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel (GEAS) tot stand gebracht, waarin gemeenschappelijke afspraken zijn

<sup>149</sup> L. van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen, 2017, *Passim*.

vastgelegd over binnenkomst, verblijf en vertrek van migranten van buiten de EU. In de migratiecrisis van met name 2015 zijn deze afspraken over grens-procedures en de afhandeling van asielaanvragen op een chaotische en onge-coördineerde wijze geschonden, waarop de Europese Raad noodoplossingen moest vinden om de migratiecrisis te beteugelen. Daarmee is het een voorbeeld van gebeurtenissenpolitiek.

### *Instrumenten voor verbetering*

Om enerzijds het verlies aan zeggenschap van het nationale parlement en anderzijds het democratisch tekort in de EU te compenseren is een aantal instrumenten en middelen beschikbaar. Twee nieuwe instrumenten die het Nederlandse parlement – sinds het Verdrag van Lissabon – tot zijn beschikking heeft zijn het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. Naast deze instrumenten om invloed uit te oefenen op besluitvorming binnen de EU kan het Nederlandse parlement ook moties en schriftelijke vragen gebruiken voor controle op Europese besluitvorming en heeft het toegang tot de EU-databank met Raadsdocumenten.

Het is denkbaar dat het nationale parlement het aldus ontstane vacuüm opvult dan wel dat er een volwaardig Europees parlementair stelsel wordt gerealiseerd. Beide Kamers beschikken al over de nodige bevoegdheden en instrumenten om, vanuit het nationale Nederlandse perspectief, hier hun invloed te laten gelden. De staatscommissie constateert echter dat deze bevoegdheden niet altijd optimaal worden benut en dat zij veelal ook weinig effectief zijn.

In de evaluatie van Mastenbroek e.a. van de nationale parlementaire controle op besluitvorming binnen de EU (uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer) wordt gesteld dat de effecten van de zogenoemde ‘gele kaart’-procedure beperkt zijn en ook geen duidelijke functie hebben met betrekking tot het publiek debat door een gebrek aan media-aandacht, waardoor er vrijwel geen effect was op lopende EU-besluitvorming.<sup>150</sup> Gesteld kan worden dat de parlementaire instrumenten om informatie te verkrijgen over en eventueel invloed uit te oefenen op de besluitvorming in de EU dit democratisch tekort maar gedeeltelijk kunnen compenseren en zeker niet opheffen. Bovendien

<sup>150</sup> E. Mastenbroek, e.a. (Institute for Management Research), *Gericht op Europa. Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming na het Verdrag van Lissabon*. Nijmegen, 2014, p. 13. Ook het Hof van Justitie van de EU en de Europese ombudsman hebben op deze tekortkoming gewezen.

is de effectiviteit van deze beïnvloedingsmogelijkheden (zoals een behandelvoorbehoud) afhankelijk van het tijdstip waarop het parlement wordt geïnformeerd.

De staatscommissie wijst in dit verband op het onderzoek van de parlementair advocaat over de transparantie bij de besluitvorming van de EU. Transparantie is een eerste voorwaarde om zicht te krijgen op dit proces van besluitvorming, opdat het nationale parlement vervolgens in staat is passende actie te ondernemen (bijvoorbeeld verantwoording vragen, een behandelvoorbehoud maken of een ‘gele kaart’-procedure in gang zetten).<sup>151</sup>

Ook het Hof van Justitie van de EU en de Europese Ombudsman hebben op deze tekortkoming gewezen.<sup>152</sup> De parlementair advocaat concludeert dat de richtlijnen van de Raad inzake (bepaalde) openbaarmaking in strijd zijn met het Europese transparantierecht, maar dat de Nederlandse regering niet de vrijheid heeft om hier op eigen gezag van af te wijken. Het Nederlandse parlement kan aandringen op openbaarmaking bij de Raad en dit eventueel in individuele gevallen afdwingen bij het Hof van Justitie van de EU.<sup>153</sup>

#### 7.4.2 MOGELIJKE OPLOSSINGEN

Afhankelijk van het onderwerp van de onderhandelingen is essentieel dat volksvertegenwoordigers relevante informatie verkrijgen over de standpunten van partijen bij de onderhandelingen (uitgangsposities) en die aldus verkregen kennis en inzichten delen met andere volksvertegenwoordigers: binnen het nationaal parlement, maar ook met de parlementen van andere lidstaten. Dat zorgt voor krachtenbundeling en zal het draagvlak vergroten, evenals de efficiëntie van een mogelijke interventie. De staatscommissie adviseert daarom het parlement om de regering te vragen onderzoek te doen hoe de openbaarmaking van EU-documenten kan worden vergroot en deze documenten toegankelijk kunnen worden gemaakt, niet alleen voor het parlement, maar ook voor niet-gouvernementele organisaties (NGO's).

Voorts adviseert de staatscommissie het parlement om de regering te vragen de BNC-fiches aan te vullen met informatie over de politieke inzet van de

<sup>151</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 22 112, nr. 2321, p. 3-4.

<sup>152</sup> Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process, Straatsburg, 19 februari 2018, en de arresten HvJ EU 30 april 1996, C-58/94 (Nederland/Raad) en HvJEU 17 oktober 2012, C-280/11P (Raad/Access Info Europe).

<sup>153</sup> *Kamerstukken II*, 2016/17, 22 112, nr. 2321, p. 3-4.

regering en dit in de vorm van een kaderbrief in een vroegtijdig stadium voor te leggen aan het parlement.

Daarbij adviseert de staatscommissie het parlement om de regering te vragen deze uitgebreidere fiches regelmatig te actualiseren en het parlement regelmatig te informeren over nieuwe ontwikkelingen en de voortgang in de besluitvorming.

Ook is het belangrijk te beseffen dat de besluitvorming in de EU een ander karakter heeft dan de besluitvorming op nationaal niveau. Waar op het nationaal niveau duidelijk is wie de voorstanders en wie de tegenstanders zijn van een voorstel, is dat in de EU-instellingen meestal niet duidelijk. Daar worden besluiten (meestal) niet bij meerderheid van stemmen genomen, maar wordt op basis van compromissen en concessies gestreefd naar consensus.

In dat licht adviseert de staatscommissie om de samenwerking tussen nationale parlementen te verstevigen, zodat de mogelijke inzet van een 'gele kaart'-procedure beter wordt gecoördineerd en daardoor vaker dan nu succesvol kan worden ingezet. Overleg tussen de parlementen en een thema-rapporteur van het Europees Parlement kan daarvoor behulpzaam zijn, evenals een frequenter gebruik van de mogelijkheid voor het (Nederlandse) parlement om een rapporteur te benoemen voor een thema of onderwerp. Met betrekking tot dat laatste is een jaarlijks Kamerdebat over de 'Staat van de Unie' van belang.

### ***Rol van de beide Kamercommissies***

Om de greep op de besluitvorming, met name in de Europese Raad, maar ook in de Raad van Ministers, te versterken is niet alleen belangrijk dat de betrokken bewindspersoon(-personen) achteraf rekening en verantwoording afleggen aan hun nationale parlement, maar ook vooraf worden bevraagd over de aard en de inzet van de bijdragen van de betrokkenen, zodat de vaste commissies van de Tweede Kamer en van de Eerste Kamer voor Europese Zaken (EUZA) de betrokken bewindspersonen kunnen bevragen en erover kunnen debatteren.

De Kamercommissies worden ondersteund door medewerkers van de Dienst Analyse en Onderzoek in de Tweede Kamer en de afdeling Inhoudelijke Ondersteuning in de Eerste Kamer. Nauwere samenwerking op dit punt tussen beide diensten acht de staatscommissie wenselijk. Omdat dit algemene informatie betreft voor alle fracties in de Kamers adviseert de staatscom-

missie daarnaast ondersteuning van de fracties door een Europaspecialist om uit deze algemene informatie die onderdelen te filteren die voor de onderscheiden fracties specifiek politiek belang hebben. Deze Europaspecialist kan worden ingeschakeld door fracties op grond van ‘trekkingsrechten’ uit een algemene pool van de ondersteunende diensten van de Kamers.

### ***Gezamenlijke commissie van beide Kamers***

Voor een gezamenlijk optrekken van de Tweede en Eerste Kamer op dit terrein is het instellen van een gezamenlijke commissie naar het inzicht van de staatscommissie het overwegen waard. Daarbij realiseert de staatscommissie zich dat de ervaring die in het verleden is opgedaan met de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)<sup>154</sup> laat zien dat hier enkele hobbels moeten worden genomen. Desalniettemin adviseert de staatscommissie een gezamenlijke commissie in te stellen om een goede informatievoorziening voor beide Kamers te verzekeren.

### ***De wenselijkheid van een Europawet***

Geïnspireerd door het Duitse ‘*Europagesetz*’<sup>155</sup> is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend voor een Nederlandse Europawet. Die beoogt de verschillende afspraken die over de informatievoorziening in het verleden zijn gemaakt bijeen te brengen en wettelijk te verankeren. Daarenboven moet het wetsvoorstel ook bepalen dat het parlement wordt geïnformeerd over de inzet van de regering bij onderhandelingen, afwegingskaders, voorbereidingen op de onderhandelingen en verloop van de discussies binnen de Europese instellingen, zoals de ‘trilogie’ tussen Raad, Commissie en Europees Parlement.<sup>156</sup>

De Nederlandse Europawet beoogt een lichte en wendbare informatievoorziening aan de Kamers te garanderen, die is toegesneden op de Neder-

<sup>154</sup> Voor de evaluatie zie: *Kamerstukken I/II* 2006/07, 30 953, C en nr. 3.

<sup>155</sup> Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundesgesetzblatt Teil 2013 nr. 36 vom 12.07.2013.

<sup>156</sup> *Kamerstukken II* 2016/17, 34 695, nrs. 1-3: Voorstel van wet van de leden Maij en Anne Mulder tot verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie (Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie).

landse praktijk waarin een degelijk prioriteringssysteem essentieel is.<sup>157</sup> Daarmee is het geen kopie van het Duitse ‘*Europagesetz*’. In die vorm is het, naar het oordeel van de staatscommissie, een wezenlijke aanvulling omdat een Europawet de wettelijke verankering is van bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen naast nieuwe regels die de informatievoorziening van het parlement moeten borgen.

### *Een taak voor het Constitutioneel Hof*

Behalve mogelijkheden voor het parlement om de regering ter verantwoording te roepen is ook denkbaar om een vorm van controle door de rechter mogelijk te maken, vergelijkbaar met de controle van het Duitse *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) dat kan beoordelen of een (onderdeel van een) bestaand of nieuw oprichtingsverdrag van de EU in overeenstemming is met de Grondwet, het *Grundgesetz*.<sup>158</sup> Een dergelijke taak zou, naar het inzicht van de staatscommissie, kunnen worden opgedragen aan het door de staatscommissie voorgestelde Constitutioneel Hof.<sup>159</sup>

#### 7.4.3 DE MOTIE-DUTHLER<sup>160</sup> EN HET INITIATIEFVOORSTEL-VAN DER STAAIJ

Op 24 januari 2017 nam de Eerste Kamer de motie-Duthler aan, die er toe strekt de behandeling van het wetsvoorstel-Van der Staaij (inzake wijziging van de Grondwet op het punt van goedkeuring van (wijzigingen van) oprichtingsverdragen van de EU met een versterkte meerderheid) op te schorten en de mogelijkheid om hogere drempels in te stellen voor de overdracht van bevoegdheden aan de EU in onderzoek te geven aan de staatscommissie parlementair stelsel.

<sup>157</sup> Zie voor een gedetailleerde vergelijking tussen de informatieplicht voor de Duitse en de Nederlandse regering de bijlage bij de verkenning in CM 1605.

<sup>158</sup> Solange I, Beschluss vom 29. Mai 1974, Az. BvL 52/71 (BVerfG 37, 271 ff.); Solange II, Beschluss vom 22. Oktober 1986, Az. 2 BvR 197/83; ‘Maastricht-Urteil’, BVerfG 89, 155 vom 12. Oktober 1993, Az. 2 BvR 2134, 2159/92; ‘Lissabon-Urteil’, BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Az. BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08 und 2 BvR 182/09; en de uitspraken over het opkoopprogramma van de ECB, BVerfG, Urteil vom 29. Juni 2006, Az. 2 BvR 2728/13, 2729/13, 2730/13, 2731/13 en 2 BvE 13/13.

<sup>159</sup> Zie hiervoor 6.1.4.

<sup>160</sup> *Kamerstukken I* 2016/17, 30 874 (R1818), G.



Het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet ter invoering van een versterkte meerderheid voor de goedkeuring van EU-verdragen werd in 2006 door de Tweede Kamerleden Herben en Van der Staaij aanhangig gemaakt.<sup>161</sup> Na het vertrek van het Kamerlid Herben is het wetsvoorstel verdedigd door Van der Staaij.<sup>162</sup> De behandeling van het wetsvoorstel is enige tijd aangehouden om af te wachten wat de staatscommissie Grondwet (2010) (commissie-Thomassen) op dit punt zou adviseren.

Het wetsvoorstel beoogt het toevoegen van drie leden aan artikel 91 Grondwet. Daarin wordt bepaald dat nieuwe of gewijzigde oprichtingsverdragen van de Europese Unie en de toetreding van nieuwe lidstaten (niet associatieakkoorden en handelsakkoorden) altijd met een twee derde meerderheid moeten worden goedgekeurd. Het voorstel beoogt alle verdragen te omvatten waarop de EU is gegrondvest.<sup>163</sup> Op die wijze wil het wetsvoorstel de betrokkenheid van het parlement vergroten en de legitimiteit van de goedkeuringsbeslissing versterken.

Op verzoek van de Tweede Kamer adviseerde de staatscommissie Grondwet (commissie-Thomassen) over verdragen die afwijken van de Grondwet, mede in het licht van het voorstel-Van der Staaij.<sup>164</sup>

De commissie-Thomassen bepleitte destijds een ruimere uitleg en toepassing van artikel 91, derde lid, Grondwet. Daarvoor werkte de commissie-Thomassen mogelijkheden uit om vast te stellen of een verdrag afwijkt van de Grondwet aan de hand van formele<sup>165</sup> (type verdrag) dan wel materiële<sup>166</sup> (aanzienlijk, wezenlijk) criteria. In dat verband oordeelde de staatscommissie-Thomassen dat het voorstel-Van der Staaij enerzijds te ruim,<sup>167</sup> en ander-

161 *Ibidem*, nrs. 1-3.

162 *Ibidem*, nr. 4.

163 *Ibidem*, nr. 3, p. 9.

164 *Rapport Staatscommissie Grondwet*, p. 115-124. Het betreft de paragrafen 12.4 en 12.5.

165 Het formele criterium knoopt aan bij de vorm van het verdrag: oprichtingsverdrag of de wijziging daarvan.

166 Als materieel criterium zou kunnen gelden dat een goed te keuren verdrag 'aanzienlijke' gevolgen heeft voor de Nederlandse rechtsorde, met name het constitutionele bestel. Ook zou de overdracht van 'wezenlijke' bevoegdheden aan de EU of internationale organisaties een criterium kunnen zijn. Probleem daarbij dat 'aanzienlijk' en 'wezenlijk' niet duidelijk zijn omljnd en dat de opvattingen over wat 'aanzienlijk' en wat 'wezenlijk' is naar persoon en tijd kunnen verschillen.

167 Als voorbeeld kunnen dienen het Eerste en Tweede Budgettaire Verdrag (respectievelijk uit 1970 en 1975) over de verplichte en onverplichte uitgaven, en het Verdrag van Groenland (1984) over de uittreding van Groenland.



zijds te beperkt is. Het is te ruim omdat het ook verdragen omvat die voldoen aan het criterium (oprichtingsverdragen of herzieningen daarvan), maar die inhoudelijk geen verscherpte aandacht behoeven. Het is te beperkt, omdat bijvoorbeeld de associatieakkoorden (zoals het associatieverdrag EU-Oekraïne), handelsverdragen (zoals TTIP) en overeenkomsten als het Stabiliteitspact of de Europese bankenunie buiten het bereik van het voorstel vallen.<sup>168</sup> Van al deze verdragen zijn ‘aanzienlijke’ gevolgen te verwachten, maar vermoedelijk zullen die zich pas na enige tijd openbaren en vervolgens als een gemis van zeggenschap of verlies van bevoegdheden worden ervaren. Eerder had de Raad van State in zijn advies dat ook geconstateerd.

De commissie-Thomassen adviseerde om bij de toepassing van artikel 91, derde lid, Grondwet de gebruikelijke restrictieve uitleg te verlaten door niet alleen rekening te houden met de inhoud van een concrete grondwetsbepaling, maar ook met de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking daarvan.<sup>169</sup>

De staatscommissie parlementair stelsel constateert dat het wetsvoorstel uitgaat van een formeel criterium: verdragen waarop de EU is gegrondvest. Dat betekent dat, zoals hiervoor beschreven, het formele criterium van verdragen waarvoor bij goedkeuring een versterkte meerderheid is vereist, enerzijds te ruim en anderzijds te beperkt is en daarmee niet de lading dekt van verdragen die, naar verwachting, aanzienlijke gevolgen zullen hebben voor de Nederlandse rechtsorde of de samenleving.<sup>170</sup>

In die zin beantwoordt het wetsvoorstel niet aan het doel dat volgens de toelichting wordt nagestreefd. Ook kan twijfel bestaan over de effectiviteit van het wetsvoorstel, omdat het pas aan het einde van het proces van besluitvorming in de EU wordt ingezet.

Al met al adviseert de staatscommissie, evenals de commissie-Thomassen dat eerder deed, tot een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet in die zin dat niet alleen de inhoud van een concrete grondwetsbepaling relevant is,

<sup>168</sup> Van der Staaij geeft daarover duidelijkheid in zijn overzicht in: *Kamerstukken I* 2016/17, 30874 (R1818), C, p. 10 (Memorie van Antwoord).

<sup>169</sup> *Rapport Staatscommissie Grondwet*, par. 12.4.2, met verwijzing naar het advies van de Raad van State over de implementatiewetgeving van buitenlandse jurisdicties, *Kamerstukken II*, 1990/2000, 26 800 VI (begroting Justitie voor het jaar 2000), A, onder punt 4.

<sup>170</sup> Hierbij behoeven niet steeds concrete grondwettelijke normen aan de orde te zijn, maar het betekent veelal wel een verlies aan zeggenschap op nationaal niveau, soms zijn ook andere belangen aan de orde, zoals de rechtspositie van burgers of hun fundamentele rechten.

maar ook de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking ervan. Indien daar om wat voor reden toch niet voor wordt gekozen adviseert de staatscommissie het initiatiefvoorstel-Van der Staaij te volgen.

## AANBEVELINGEN

### 1. *Meer gebruikmaken van bestaande instrumenten*

De Tweede Kamer kan meer gebruikmaken van bestaande instrumenten om invloed uit te oefenen op de EU-besluitvorming (parlementair behandelvoorbehoud, subsidiariteitstoets, 'gele kaart'-procedure).

### 2. *Beter openbaarheidsregime*

De Tweede Kamer is niet altijd voldoende tijdig geïnformeerd over voorgenomen EU-beleid. Daarom adviseert de staatscommissie het openbaarheidsregime van Raadsdocumenten in overeenstemming te brengen met de Europese regels daarover, zoals bepleit door de Europese Ombudsman en in overeenstemming met de uitspraken van het Hof van Justitie EU over openbaarheid van Raadsdocumenten. Voorts adviseert de staatscommissie om de BNC-fiches uit te breiden met informatie over de voorgenomen inzet van de regering en het parlement daarover te informeren.

### 3. *Europawet*

Het is gewenst dat de bestaande en aanvullende afspraken en werkwijzen over informatie aan en betrokkenheid van de Kamers wettelijk worden verankerd. De staatscommissie adviseert daarom tot invoering van een Europawet.

### 4. *Interparlementaire en horizontale samenwerking met andere nationale parlementen*

Het succes van een 'gele kaart'-procedure is sterk afhankelijk van de bereidheid van nationale parlementen om de krachten te bundelen. Interparlementaire samenwerking tussen nationale parlementen als zodanig of op fractieniveau met fracties van verwante partijen is daarvoor bevorderlijk.

### 5. *Versterking van de fractie-ondersteuning*

De fractieondersteuning op het terrein van EU-aangelegenheden kan worden verbeterd door een EU-deskundige in te schakelen ten behoeve van de politieke oordeelsvorming van de fracties op EU-dossiers.

### 6. *Gezamenlijke Europa-commissie van beide Kamers*

De positie van de Tweede en Eerste Kamer op het vlak van de EU-beleidsvorming wordt versterkt als beide Kamers de krachten bundelen. Daarom adviseert de staatscommissie tot de instelling van een gezamenlijke commissie van Tweede en Eerste Kamer voor de informatievoorziening over onderwerpen die betrekking hebben op de EU en de Europese Raad.

### 7. *Ruimere uitleg van art. 91, derde lid, Grondwet*

De staatscommissie adviseert, evenals de commissie-Thomassen heeft gedaan, tot een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet in die zin dat niet alleen de inhoud van een concrete grondwetsbepaling relevant is, maar ook de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking ervan.<sup>171</sup> Wanneer dit advies niet wordt overgenomen adviseert de staatscommissie het voorstel-Van der Staaij tot uitgangspunt te nemen.

<sup>171</sup> Zie vorige noot.

## Conclusies en aanbevelingen

### 8.1 ENKELE OPMERKINGEN VOORAF

#### *Omvang van de taak van de staatscommissie*

De taak van de staatscommissie was omvangrijk. Dat vloeide voor een aanzienlijk deel voort uit de taakopdracht. De door de staatscommissie uitgevoerde probleemanalyse verdiepte die taak echter nog. Hetzelfde effect hadden de diverse in opdracht van de staatscommissie uitgevoerde onderzoeken en andere inbreng van buiten. Bij dit laatste moet worden gedacht aan onder meer suggesties en ideeën van burgers en maatschappelijke organisaties, maar ook aan enkele passages uit het regeerakkoord en actuele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen en bijbehorende publicaties.

Een en ander heeft geleid tot een omvangrijk rapport met een groot aantal aanbevelingen van uiteenlopende aard en zwaarte. Soms zal grondwetswijziging nodig zijn om een aanbeveling te realiseren, in andere gevallen alleen wijziging van de formele wet of soms het opstellen van nieuwe wetten, voor weer andere aanbevelingen geldt dat lagere regelingen wijziging behoeven, en in nog weer andere gevallen betreffen de aanbevelingen de per definitie wat ongrijpbare categorie van cultuur- en gedragsverandering.

#### *Voor welk probleem is dit een oplossing?*

In 'beleidsland' klinkt regelmatig de verzuchting 'voor welk probleem is dit een oplossing?' Soms is die verzuchting afkomstig van personen die een bepaalde oplossing niet willen, maar het komt ook wel voor dat het verband tussen oplossing en probleem niet of onvoldoende wordt geschetst.

De staatscommissie heeft geprobeerd de laatstgenoemde valkuil te vermijden. De afzonderlijke paragrafen van de hoofdstukken 5, 6 en 7 beginnen telkens met een subparagraaf 'Van probleem naar oplossing', waarin het

verband tussen de in desbetreffende paragraaf behandelde problemen en de daarvoor voorgestelde oplossingen wordt gelegd. In het in paragraaf 8.2 opgenomen overzicht van alle aanbevelingen worden ook nog eens, alweer paragraafsgewijs, de onderliggende vraagstukken kort vermeld.<sup>1</sup>

Het komt ook nogal eens voor dat bepaalde aanbevelingen beogen *verschillende* problemen tegelijk geheel of gedeeltelijk op te lossen. Dat is dan altijd vermeld.

Ingewikkelder is de beantwoording van de vraag op welke wijze de voorgestelde oplossingen bijdragen aan het oplossen van meer abstracte vraagstukken. Verderop in deze paragraaf, onder 'De samenhang', wordt daar nader op ingegaan.

### *De effectiviteit van de voorgestelde oplossingen*

Uiteraard kan niet op voorhand met zekerheid worden voorspeld of de door de staatscommissie geadviseerde oplossingen ook daadwerkelijk het beoogde effect zullen hebben. Voor een aanzienlijk deel is dat inherent aan het feit dat het – zeker in complexe situaties – onzeker is of en in hoeverre met bepaalde ingrepen beoogde gedragseffecten daadwerkelijk zullen optreden. Op grond van rechtsvergelijkend en ander wetenschappelijk onderzoek is het goed mogelijk uitspraken te doen over de mate van aannemelijkheid daarvan. Dat is gebeurd in dit Eindrapport, met name in de hoofdstukken 5, 6 en 7, waarin de zoektocht naar oplossingen voor de gesignaleerde problemen is beschreven.

### *De samenhang*

In het normatieve kader (zie hiervoor hoofdstuk 2) dat de staatscommissie heeft gehanteerd voor zowel haar probleemanalyse als voor het toetsen van mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde vraagstukken, is de evidente samenhang tussen de waarden en normen van de democratie en de rechtsstaat met nadruk naar voren gebracht.

De gesignaleerde problemen lopen veel meer uiteen. Ordening van deze problemen is daarom noodzakelijk. Wat daarbij helpt is het wegen van deze vraagstukken in het licht van de opzet van dit Eindrapport. In de volgende

<sup>1</sup> De *Tussenstand* bevatte een vergelijkbaar overzicht. Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 122-124.

paragraaf wordt dat gedaan. Daarbij wordt dan ook duidelijk dat de gesignaleerde problemen zich laten onderscheiden qua abstractieniveau:

- a. problemen op operationeel niveau en bijbehorende oplossingen (zie hiervoor de matrix in paragraaf 8.2);
- b. problemen zoals verwoord in de tussenconclusies ontleend aan de hoofdstukken 3 en 4; en
- c. de complexe problematiek die daar weer aan ten grondslag ligt.

Uit deze gelaagde analyse van de problematiek blijkt dat er tussen de afzonderlijke vraagstukken meer samenhang bestaat dan op het eerste gezicht het geval lijkt te zijn. Veel van de bedoelde problemen blijken namelijk analytisch terug te voeren op het onderliggende vraagstuk van de maatschappelijke complexiteit, in het bijzonder de nieuwe maatschappelijke tweedeling.

### ***Toekomstbestendigheid***

Het oogmerk van de staatscommissie is dusdanig te adviseren dat uitvoering van de adviezen leidt tot een toekomstbestendig parlementair stelsel. De vraag is gewettigd wat onder die toekomstbestendigheid moet worden verstaan.

Voor de beantwoording van die vraag moet in de eerste plaats naar de probleemstelling (zie paragraaf 1.1) worden gekeken. Dat leidt dan tot het antwoord dat het parlementair stelsel dusdanig moet zijn vormgegeven dat het *ook*, of beter nog *juist* in een veranderende maatschappelijke omgeving (zie de hoofdstukken 3 en 4) adequaat moet blijven functioneren om daarmee fundamentele democratische en rechtsstatelijke waarden (zie hoofdstuk 2) tot uitdrukking te brengen.

Van cruciaal belang daarbij is in de eerste plaats de notie dat het stelsel onvoldoende in staat is om een aanzienlijke groep burgers inhoudelijk te vertegenwoordigen (het representatievraagstuk: de eerste rode draad van dit Eindrapport). De staatscommissie heeft daarbij in ogenschouw genomen dat het gerepresenteerde Nederlandse volk sinds de Pacificatie van 1917, ruim een eeuw geleden, toen ons politieke stelsel voor de laatste keer ingrijpend werd gemoderniseerd, sterk is veranderd. Nederland is veel rijker, aanmerkelijk beter opgeleid, etnisch-cultureel diverser en mondiger dan een eeuw geleden. De moderne informatietechnologie heeft zijn intrede gedaan, waardoor burgers toegang tot veel meer informatie hebben gekregen. De ooit zo verzuilde

Nederlandse samenleving is in hoge mate ontzuid, wat samenhangt met een proces van ontkerkelijking. De positie van politieke partijen is veranderd.

Het einde van deze maatschappelijke ontwikkeling is nog lang niet in zicht, hetgeen – zo mag worden verwacht – zal doorwerken in de objectieve (zoals is het is) en de subjectieve (zoals het wordt ervaren door de burgers) kwaliteit van ons stelsel van representatie en politieke wilsvorming.<sup>2</sup> De staatscommissie acht daarom de kans aanzienlijk dat in de (nabije) toekomst de tekortschietende inhoudelijke representatie, meer nog dan nu het geval is, een urgent probleem wordt.

Een tweede belangrijk aandachtspunt betreft de noodzaak om te borgen dat onze democratische rechtsstaat ook in de toekomst voldoende weerbaar is met het oog op gevaren die nu niet acuut zijn, maar dat wellicht wel kunnen worden.

Daarbij moet worden aangetekend dat het zaak is de nu bestaande balans tussen de instituties en functies van de Nederlandse democratische rechtsstaat, met name tussen de democratische en de rechtsstatelijke pijler, in stand te houden en – zo mogelijk – verder te versterken. Dat wil zeggen dat het streven van de staatscommissie erop gericht is geweest *binnen* de afzonderlijke voorstellen een zo groot mogelijke evenwichtigheid na te streven en dat evenzeer te doen *tussen* de afzonderlijke voorstellen.

### 8.2 DE TWEE RODE DRADEN, PROBLEMEN EN CONCLUSIES

#### *Een drieslag als opzet*

In de leeswijzer is de opzet van dit Eindrapport geschetst. Die schets bevat de volgende drieslag:

- (a) de waarden waarop het huidige stelsel is gebaseerd (hoofdstuk 2);
- (b) de historische ontwikkeling van het parlementair stelsel als onderdeel van de democratische rechtsstaat (hoofdstuk 3), en de ontwikkeling van de maatschappelijke context (hoofdstuk 4), waarbij aan het eind van deze twee hoofdstukken tussenconclusies worden getrokken over

<sup>2</sup> J.W. Remkes en M.H. Klijnsma, “‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk’- Enige gedachten over het parlementair stelsel en de burger’ in: B.J. Van Ettehoven, e.a., *Rechtsorde en bestuur. Liber Amicorum aan Piet Hein Donner*, p. 43.



de mate waarin het huidige, in een andere tijd ontworpen, stelsel nog adequaat functioneert en voor zover dat niet het geval is, welke problemen zich dan voordoen (zie hiervoor de tussenconclusies aan het eind van deze twee hoofdstukken);

- (c) de zoektocht naar oplossingen voor deze vraagstukken, die wordt beschreven in de hoofdstukken 5 tot en met 7. De in deze hoofdstukken opgenomen paragrafen beginnen telkens met het oppakken van de eerdere gesignaleerde problemen en het in verband brengen met mogelijke oplossingen in de subparagrafen ‘Van probleem naar oplossing’, waarop vervolgens mogelijke oplossingen worden verkend, gewogen en gekozen.

### ***De eerste rode draad: het complexe vraagstuk van de maatschappelijke tweedeling***

In hoofdstuk 4 wordt gewag gemaakt van de complexe maatschappelijke problematiek die ten grondslag ligt aan het urgente probleem van de tekortschietende inhoudelijke representatie. Enigszins chargerend gesteld leidt de maatschappelijke tweedeling tot een duidelijke tegenstelling qua waardenoriëntatie en praktische politiek tussen enerzijds een doorgaans hoger opgeleid volksdeel en anderzijds een doorgaans lager opgeleid volksdeel. Een omvangrijke middengroep bevindt zich er tussenin.<sup>3</sup>

Inhoudelijk onvoldoende gerepresenteerde burgers zijn vooral te vinden in het lager opgeleide volksdeel. Eerder is opgemerkt dat het buiten de opdracht van de staatscommissie viel om met voorstellen te komen om deze maatschappelijke tweedeling, laat staan de dáaraan weer ten grondslag liggende nóg diepere oorzaken, op te lossen. Dat neemt niet weg dat zij het representatievraagstuk tot op zekere hoogte wél oplosbaar acht.

De aard en omvang van de maatschappelijke tweedeling (en de bijbehorende polarisatie) is echter wel van dien aard dat het de oplossing van het representatievraagstuk in de ogen van de staatscommissie buitengewoon urgent maakt. Dit vraagstuk is niet voor niets een rode draad door dit Eindrapport. Naar nog zal blijken zijn de door de staatscommissie voorgestelde oplossin-

<sup>3</sup> Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) maakt in *De sociale staat van Nederland 2017* onderscheid tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden, waarbij de bevolking voor dat doel in twee gelijke helften wordt opgedeeld, P. Dekker en J. den Ridder, ‘Publieke opinie’ in: R. Bijl, e.a. (red.), *De sociale staat van Nederland 2017*, p. 88.

gen voor het representatievraagstuk voor een groot deel institutioneel van karakter. Sommige van deze oplossingen zijn al eerder voorgesteld, zonder dat dit tot invoering van de voorstellen leidde. Destijds werd de onderbouwing en daarmee ook de urgentie van de bedoelde oplossingen echter in hoge mate ontleend aan systeem-immanente argumenten.<sup>4</sup> Dat is in dit Eindrapport dus wezenlijk anders.

### *De tweede rode draad: gevaren voor de democratische rechtsstaat*

De staatscommissie signaleert in dit Eindrapport<sup>5</sup> nog een tweede belangrijk probleem: dat van de gevaren die onze democratische rechtsstaat kunnen gaan bedreigen en dat deels al doen. Het gaat hierbij met name om de wereldwijde opkomst van het verschijnsel van de autoritaire democratieën. Dat gevaar is weliswaar nog niet acuut, maar kan dat ook in Nederland zeker worden. Mocht het zo ver komen, dan is de autoritaire democratie in hoge mate onomkeerbaar.

Het is daarom verstandig nu al voorzorgsmaatregelen te treffen en onze democratische rechtsstaat zo sterk mogelijk te maken.<sup>6</sup> Andere gevaren zijn nu al manifest. Voor een deel komt dat nu al zichtbare gevaar van *buiten* het politieke systeem (terrorisme, ondermijning door criminele activiteiten), maar onderkend moet worden dat ook *binnen* het systeem uit bepaalde politiek extremisme voortvloeiende antidemocratische krachten (salafistisch extremisme, rechts-extremisme en links-extremisme) actief zijn of dat kunnen worden.<sup>7</sup>

Uit het voorgaande blijkt duidelijk de urgentie van de versterking van de democratische rechtsstaat, de tweede rode draad in dit Eindrapport. Ook daarvoor geldt dat de onderbouwing van de urgentie niet wordt ontleend aan, per definitie nogal abstracte, systeem-immanente redenen, maar aan in brede kring herkenbare potentiële gevaren voor onze democratische rechtsstaat.

4 Dat wil zeggen: argumenten die vooral het systeem en de daarin handelende politici, bestuurders en ambtenaren betreffen en veel minder de burgers.

5 Zie paragraaf 4.2, 'De staat van de democratische rechtsstaat'.

6 Staatscommissie parlementair stelsel, *Tussenstand*, p. 16.

7 Jaarverslag AIVD 2017, p. 15-17, Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 december 2017 over prioriteiten en accenten van het AIVD Jaarplan 2018. *Kamerstukken II 2017/18*, 30 977, nr. 150, p. 3-4, en NCTV, *De golfbewegingen van rechts-extremistisch geweld in West-Europa. Aard, ernst en omvang van de rechts-extremistische geweldsdreiging in West-Europa, inclusief Nederland*. Den Haag, 2018, p. 34-35.

### *Oudere maatschappelijke ontwikkelingen en hun gevolgen*

Naast de hiervoor genoemde meer actuele ontwikkelingen, zijn er andere systeemproblemen of aspecten daarvan die zijn terug te voeren op al langer bestaande maatschappelijke problemen of verschijnselen. Het zich vanaf de jaren 60 voltrekkende complexe proces van ontzuiling, deconfessionalisering en individualisering lag ten grondslag aan de staatsrechtelijke hervormingsagenda van die tijd, die onder meer in het advies van de staatscommissie Cals/Donner zijn verwoording vond.<sup>8</sup>

Van de voorstellen van de staatscommissie Cals/Donner is weinig terecht gekomen. De problematiek is echter gebleven en deels verklonterd met het veel grimmiger eigentijdse representatievraagstuk. Dit gegeven is voor de staatscommissie aanleiding om een krachtige oproep te richten aan de (grond)wetgever om de oudere staatsrechtelijke problematiek opnieuw, maar dan met een eigentijdse blik te bekijken en te wegen.



*Het oude gebouw van de Katholieke Radio Omroep (KRO), een symbool voor het verzuilde omroepbestel.*

8 Zie voor het advies van deze staatscommissie: [http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a\\_cie\\_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf](http://resources.huygens.knaw.nl/watermarker/pdf/cc/scans/1967a_cie_cals-donner/verslag/plenair/data/1971-03-29/1971-03-29.pdf).

### *Systeemproblemen*

Hoofdstuk 4 wordt afgesloten met zes tussenconclusies die voortvloeien uit de hoofdstukken 3 en 4 (zie paragraaf 4.5 ‘Tussenconclusies’). Deze tussenconclusies betreffen stuk voor stuk vraagstukken die direct te maken hebben met het politieke systeem, in het bijzonder het parlementair stelsel.

Drie van deze tussenconclusies laten zich trechteren tot het majeure vraagstuk van de tekortschietende inhoudelijke representatie. Het gaat hierbij om:

- tussenconclusie sub a: de parlementaire democratie werkt niet voor iedereen even goed;
- tussenconclusie sub b: door met name maatschappelijke polarisatie staan gemeenschappelijke waarden onder druk;
- tussenconclusie sub c: de inhoudelijke representatiefunctie van het parlement en daarmee de belangrijkste legitimatie van het stelsel is aan het eroderen.

Tussenconclusie sub e (versterking weerbaarheid van de democratische rechtsstaat) vloeit voor ten minste een deel ook voort uit reëel bestaande maatschappelijke vraagstukken,<sup>9</sup> maar is ook terug te voeren op andere problemen, zoals buitenlandse (digitale) inmenging en vooral het nu vooralsnog dreigende, maar nog niet acute, gevaar van de autoritair-democratische krachten. In hoofdstuk 6 ‘Weerbare democratische rechtsstaat’, wordt dit onderwerp verder behandeld.

In tussenconclusie sub d (grote behoefte van burgers om direct te participeren) wordt eveneens gerefereerd aan een maatschappelijke realiteit die onvoldoende wordt bediend door het stelsel. Hierin weerklinkt een echo uit de jaren 60 en 70; het betreft hier deels een onderdeel van de ‘oude’ staatkundige hervormingsagenda die in het huidige tijdgewricht echter wel een nieuwe urgentie heeft gekregen. In de paragrafen 5.2 ‘Het bindend correctief referendum’<sup>10</sup> en 5.3 ‘Andere vormen van directe zeggenschap van burgers’ wordt het in deze tussenconclusie vervatte probleem geadresseerd.

<sup>9</sup> Jaarverslag AIVD 2017, p. 15-17.

<sup>10</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat het correctief bindend referendum ook en vooral is bedoeld als oplossing voor het vraagstuk van de tekortschietende inhoudelijke representatie.

## *Operationele problemen en hun oplossingen*

De eerdergenoemde systeemproblemen laten zich ontrafelen in een groot aantal operationele problemen. Dit ontrafelen gebeurt in de hoofdstukken 5 tot en met 7. In die hoofdstukken worden tevens de oplossingen bij de operationele problemen gezocht. Zie hiervoor ook de matrix in paragraaf 8.3 ‘Aanbevelingen’.

### 8.3 AANBEVELINGEN

#### *De top 7*

De omvang van de opdracht van de staatscommissie, alsmede de complexiteit en veelomvattendheid van de gesignaleerde problemen hebben geresulteerd in een groot aantal voorstellen. Deze voorstellen variëren bovendien van meer en minder ingrijpende voorstellen tot grondwetsherziening, suggesties voor formele aanpassingen van uiteenlopende soort, aard en omvang, idem wat betreft lagere regelgeving, en nog tal van voorstellen voor meer feitelijke interventies, dikwijls gericht op cultuur- en gedragsverandering.

Al deze voorstellen zijn stuk voor stuk van voldoende belang om opgenomen te worden in dit Eindrapport. Dat neemt echter niet weg dat een zevental voorstellen de speerpunten zijn in de verwezenlijking van het streven van de staatscommissie om onze democratische rechtsstaat verder te versterken.

Deze zeven voorstellen (de top 7) zijn de volgende:

1. Aanpassing van het kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer (zie hiervoor paragraaf 5.1).
2. Invoering van een bindend correctief referendum (zie hiervoor paragraaf 5.2).
3. Invoering van de gekozen formateur (zie hiervoor paragraaf 5.3).
4. Invoering van een constitutionele toets ex post, uit te voeren door een Constitutioneel Hof (zie hiervoor paragraaf 6.1).
5. Invoering van de plicht voor politieke partijen transparant te zijn over het gebruik van digitale instrumenten, vast te leggen in een nieuwe Wet op de politieke partijen (zie hiervoor paragraaf 6.4).
6. Verbetering van de democratische kennis en vaardigheden in het onderwijs en daarbuiten (zie hiervoor paragraaf 6.5).
7. Invoering van een specifieke vorm van terugzendrecht voor de Eerste Kamer (zie hiervoor paragraaf 7.2).



Van de zeven aanbevelingen van de top 7 zien er drie op het verbeteren van de inhoudelijke representatie (de eerste rode draad): het bindend correctief referendum, het gewijzigde kiesstelsel voor de verkiezingen van de Tweede Kamer, en de gekozen formateur. Drie voorstellen betreffen de tweede rode draad, de versterking van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat: de constitutionele toetsing ex post, de plicht voor politieke partijen om transparant te zijn over het gebruik van digitale instrumenten, en het versterken van democratische kennis en vaardigheid binnen en buiten het onderwijs. De zevende aanbeveling, de invoering van een specifieke vorm van terugzendrecht voor de Eerste Kamer, betreft het (bij uitstek systeem-immanente) probleem van de onvolkomen rolverdeling tussen beide Kamers der Staten-Generaal.

### *Alle aanbevelingen op een rij*

In de navolgende matrix worden alle aanbevelingen nog eens op een rij gezet. Dat gebeurt voor de drie oplossingsgerichte hoofdstukken 5, 6 en 7. Door de aanbevelingen per hoofdstuk en paragraaf te clusteren, wordt ook hun onderlinge samenhang duidelijk.

Bij elke oplossing (geformuleerd in de vorm van een aanbeveling) wordt tevens vermeld welk operationeel probleem erdoor wordt opgelost en wat de aard van de interventie is die uitvoering van de desbetreffende vermelde aanbeveling vereist. De in de matrix weergegeven informatie is uit de aard van de gekozen opzet beknopt verwoord. Dat betekent dat soms de nuance en vaak de context ontbreekt. Daarvoor zij verwezen naar de desbetreffende paragrafen.

## A. DEMOCRATIE (HOOFDSTUK 5)

### 1. Een ander kiesstelsel

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A1	Onvoldoende mogelijkheid voor kiezers om de <i>persoonlijke</i> component tot uitdrukking te brengen bij het stemmen.	Invoering van het kiesstelsel, zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel in 2006: scherpere keuze tussen stemmen op de kandidatenlijst als geheel of op een individuele kandidaat. Groter gewicht van stemmen op een voorkeurskandidaat.	Wijziging van de Kieswet.
A2	Onvoldoende mogelijkheid voor kiezers om de <i>regionale</i> component tot uitdrukking te brengen bij het stemmen. <sup>1</sup>	Invoering van het kiesstelsel, zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel in 2006: scherpere keuze tussen stemmen op de kandidatenlijst als geheel of op een individuele kandidaat. Groter gewicht van stemmen op een voorkeurskandidaat. Dat kan ook een regionaal geprofileerde kandidaat zijn.	Wijziging van de Kieswet.
A3	Onnodige administratieve rompslomp in het kiesproces.	Afschaffing van de Kamerkiekring.	Wijziging van de Kieswet.

<sup>1</sup> Indien het kabinet het wenselijk zou achten de regionale component nog een extra accent te geven, zou het denkbaar zijn om in aanvulling op het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel de figuur van de kandidaatstellingsdistricten in te voeren. Partijen mogen in elk district een kandidaat stellen. Ze kunnen echter ook bepaalde districten 'open' laten of dezelfde kandidaat in verschillende kandidaatstellingsdistricten nomineren. Hiervoor is wijziging van de Kieswet nodig.



## HOOFDSTUK 8

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A4	Ondoorzichtige financiering van verkiezingscampagnes van individuele kandidaten.	Regulering van deze campagnefinanciering.	Wet op de politieke partijen (Wpp).
A5	Nieuwe partijen kunnen te gemakkelijk aan verkiezingen deelnemen.	Verhoging van de waarborgsom bij deelname aan Kamerverkiezingen van 11.2500 naar 36.000 euro.	Wijziging van de Kieswet.
A6	Idem.	Verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen voor deelname aan de Kamerverkiezingen van 580 naar 1.200.	Wijziging van de Kieswet.
A7	Afsplitsing van bestaande Kamerfracties is te gemakkelijk.	Zie de voorstellen A5 en A6.	
A8	Te grote versnippering, te weinig politieke blokvorming.	Herinvoering van de lijstencombinatie. Zie ook A31.	Wijziging van de Kieswet.
A9	Lage opkomst bij sommige bevolkingsgroepen.	Meer stembureaus op plekken waar deze groepen zich vaak bevinden (bijvoorbeeld mbo- en vwo-scholen).	Feitelijk handelen (gemeenten).
A10	Ontoegankelijk en onhanteerbaar stembiljet	Nieuw, kleiner en duidelijker stembiljet.	Wijziging van het Kiesbesluit.
A11	Moeizaam telproces (langzaam en met te veel fouten).	Elektronisch tellen invoeren.	Wijziging van het Kiesbesluit.

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A12	Kiesproces kiezers in het buitenland hapert.	Naast het stembiljet ook het briefstembewijs en de handleiding per e-mail naar de kiezers in het buitenland.	Wijziging van het Kiesbesluit.
A13	Idem.	Uitbreiding van het aantal briefstembureaus bij ambassades in landen met veel Nederlandse kiezers en/of slecht functionerende postkerken.	Feitelijk handelen (ministerie van Buitenlandse Zaken).
A14	Drempel om te gaan stemmen is soms nog te hoog.	Vervroegd stemmen ( <i>early voting</i> ) mogelijk maken door invoering van stemmen per brief.	Wijziging van de Kieswet.
A15	Idem.	Vervroegd stemmen mogelijk maken door per gemeente één stembureau al voor de verkiezingsdag open te stellen.	Wijziging van de Kieswet.
A16	Onvoldoende kenbaarheid van de verkiezingsuitslagen.	De Kiesraad draagt zorg voor de publicatie van de verkiezingsuitslagen, niet alleen op nationaal niveau, maar ook per provincie, gemeente en stembureau. Deze uitslagen zijn voor een ieder raadpleegbaar in de database met verkiezingsuitslagen van de Kiesraad.	Wijziging van de Kieswet.

## 2. Het bindend correctief referendum

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A17	Gebrekkige inhoudelijke representatie/parlementaire besluitvorming die niet wordt gedragen door de meerderheid van de bevolking.	Invoering van het bindend correctief referendum. Uitsluitend wetgeving waarvan de parlementaire behandeling is afgerond, kan voorwerp van een referendum zijn. Ook onderdelen van wetten zijn referendabel.	Herziening van de Grondwet. Daarna nieuwe wettelijke grondslag.
A18	Referenda over onderwerpen die zich naar hun aard niet lenen daarvoor.	Deze onderwerpen uitsluiten door middel van een negatieve lijst.	Grondwet of gewone wet (beide opties zijn mogelijk).
A19	Te lage drempel voor het in werking zetten van de referendumprocedure, waardoor de inwerkingtreding van wetten onnodig wordt vertraagd.	Vereiste van ten minste 5000 handtekeningen voor het inleidend verzoek. Deze handtekeningen moeten persoonlijk op een gemeentehuis worden gezet.	Grondwet of gewone wet (beide opties zijn mogelijk).
A20	Onvoldoende draagvlak voor het houden van een referendum.	Vereiste van ten minste 400.000 ondersteuningsverklaringen voor het definitieve verzoek.	Grondwet of gewone wet (beide opties zijn mogelijk).
A21	Slechts een beperkt deel van de bevolking bepaalt wat er met een wet moet gebeuren.	Uitkomst drempel van 33 $\frac{1}{3}$ %.	Grondwet of gewone wet (beide opties zijn mogelijk).

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A22	Te lage opkomst bij een referendum.	Zo veel mogelijk combineren van referenda met andere stembusgangen.	Beleidskeuze.

### 3. *Andere vormen van burgerparticipatie*

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A23	Onduidelijkheid bij burgers over proces en effect deliberatieve participatieprocessen, wat tot verkeerde verwachtingen bij hen kan leiden.	Randvoorwaarden duidelijk vastleggen.	Bestuurlijke afspraken.
A24	Onvoldoende gebruik van de internetconsultatie.	Vergroting van de bekendheid van dit instrument door middel van publiekscampagnes en sociale media.	Feitelijk handelen.
A25	Onderbenutting van het nationaal burgerinitiatief door een te afhoudende opstelling van de Tweede Kamer.	Verkorting van de tweejaarstermijn (regel) naar een jaar en minder restrictieve interpretatie van deze regel.	Herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Andere interpretatie (cultuur).
A26	Onderbenutting van het burgerforum als manier om advies van burgers in te winnen.	Dit instrument meer positie geven en het vaker koppelen aan een nationaal burgerinitiatief.	Herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

## HOOFDSTUK 8

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A27	Onvoldoende gehoor voor belangen en idealen van groepen die in de Nederlandse polderdemocratie niet goed zijn vertegenwoordigd, zoals jongeren.	Instelling van specifieke burgerfora voor deze groepen.	Herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

## 4. De kabinetsformatie

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A28	Onvoldoende invloed van de kiezers op de kabinetsformatie.	Invoering van de gekozen formateur, te kiezen via een ordinaal kiesstelsel, waarbij de kiezer ten hoogste drie voorkeuren mag aangeven. De formateursverkiezingen vinden plaats tegelijk met de verkiezingen voor de Tweede Kamer.	Wijziging van de Kieswet.
A29	Eventueel mislukken van de gekozen formateur.	Binding van de werkzaamheden van de gekozen formateur aan een maximum van drie maanden. Daarna terugvallen op de huidige formatieprocedure. De Tweede Kamer kan dan het mandaat van de gekozen formateur verlengen.	Vastleggen in een (nieuw) Reglement voor de kabinetsformatie.
A30	Niet altijd zuivere verhoudingen omtrent de belangen van de (in)formateur.	Passende vergoeding voor de (in)formateur die voor de duur van de formatie geen andere functie bekleedt.	Regelen in het Reglement voor de kabinetsformatie.
A31	Te kleine slaagkans voor de gekozen formateur.	Bevorderen van politieke blokvorming te stimuleren door herinvoering van de lijstencombinatie (zie ook A8).	Feitelijk handelen (cultuur). Kieswet.

## HOOFDSTUK 8

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A32	<p>Te kleine slaagkans voor de gekozen formateur.</p> <p>Te grote binding van coalitiefracties aan het kabinet, wat de controlerende rol van de Kamer niet ten goede komt.</p> <p>Onvoldoende mogelijkheden voor profilering van coalitiefracties.</p>	<p>Het minderheidskabinet als reële en volwaardige optie.</p>	<p>Feitelijk handelen (cultuur).</p>
A33	<p>Te kleine slaagkans voor de gekozen formateur.</p> <p>Te grote binding van coalitiefracties aan het kabinet, wat de controlerende rol van de Kamer niet ten goede komt.</p> <p>Onvoldoende mogelijkheden voor profilering van coalitiefracties.</p>	<p>Kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden. Invoering van lange-termijnakkoorden.</p>	<p>Feitelijk handelen (cultuur).</p>
A34	<p>Verminderde politieke stabiliteit als gevolg van vervroegde Kamerverkiezingen.</p>	<p>Niet als vanzelfsprekend Kamerontbinding bij kabinetscrises.</p>	<p>Feitelijk handelen (cultuur).</p>



	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
A35	Onvoldoende openheid van het formatieproces/ gebrekkige verantwoording daarover jegens de Tweede Kamer.	Betere fasering van de kabinetsformatie en daarop afgestemde, meer inhoudelijke rapportages aan de Tweede Kamer.	Regelen in het Reglement voor de kabinetsformatie.
A36	Onhelderheid over tal van aspecten van het formatiedossier en de openbaarheid daarvan.	Duidelijke regels hieromtrent: dus over het opnemen van stukken in dit dossier, de naleving daarvan, het overleggen van het dossier aan de Tweede Kamer, alsmede de toepassing van de Wob en de Archiefwet ten aanzien van de openbaarheid voor burgers en media.	Regelen in het Reglement voor de kabinetsformatie, met uitzondering van de toepassing van de Wob en de Archiefwet.

**B. WEERBARE DEMOCRATISCHE RECHTSSTAAT (HOOFDSTUK 6)***1. Constitutionele toetsing en Constitutioneel Hof*

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B1	Onvoldoende rechtsbescherming van de burger tegen afwijking door de overheid van grondwettelijke normen (klassieke grondrechten). Democratische rechtsstaat is onvoldoende weerbaar. Grondwet schiet te kort qua normatieve kracht en maatschappelijke betekenis. Dialoog tussen de staatsmachten is onvoldoende.	Invoering van een constitutionele toetsing ex post, uit te voeren door een Constitutioneel Hof, bestaande vijf à zeven rechters voor twaalf jaar te benoemen volgens dezelfde procedure als de leden van de Hoge Raad (zie B8). Toetsing uitsluitend aan klassieke grondrechten, volgens het stelsel van prejudiciële vragen. Andere rechters zijn gebonden aan de uitspraken van het Constitutioneel Hof.	Herziening van de Grondwet. Nadere regeling in de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) en enkele onderdelen van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren. Verder nadere lagere regelingen (procesreglementen) nodig.
B2	Onvoldoende aandacht voor constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving.	Doorwerking constitutionele toetsing ex post (preventieve werking). Zie B1.	Zie B1.

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B <sub>3</sub>	Idem	Nadrukkelijker aandacht in de internetconsultatie voor constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving mogelijk maken, waar de Raad van State in zijn advisering expliciet op in kan gaan.	Wijziging van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
B <sub>4</sub>	Idem	In de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel expliciet aandacht besteden aan de constitutionele aspecten van het desbetreffende wetsvoorstel.	Aanvulling van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).
B <sub>5</sub>	Ontbreken van een voorziening van geschillen over de toepassing van organisatierechtelijke bepalingen inzake de bevoegdheidsafbakening tussen bestuursorganen of bestuurslagen (in het bijzonder zuivere bestuursgeschillen).	Het Constitutioneel Hof krijgt de bevoegdheid hierover bindende uitspraken te doen.	Het betreft hier de nog ontbrekende nadere wettelijke voorziening ex art. 136 Grondwet.

## HOOFDSTUK 8

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B6	Ontbreken van een voorziening voor een juridisch oordeel over mogelijke afwijking van (wijziging van) (basis) verdragen van de EU van de Grondwet en daarmee over de vraag of een dergelijke verdrag met een gewone of een versterkte parlementaire meerderheid moet worden goedgekeurd.	Het Constitutioneel Hof krijgt de bevoegdheid hierover bindende uitspraken te doen.	Hiervoor is wijziging van de Grondwet nodig.
B7	Ontbreken van een voorziening voor een juridisch oordeel over mogelijke afwijking van een parlementair goed te keuren verdrag van de Grondwet (art. 91, derde lid, Grondwet).	Het Constitutioneel Hof krijgt de bevoegdheid hierover bindende uitspraken te doen.	Hiervoor is wijziging van de Grondwet nodig.

## 2. Benoeming van de leden van de Hoge Raad

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B8	Risico van ongewenste (partij-)politieke inmenging bij het benoemen van leden van de Hoge Raad.	Wijziging van de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad in die zin dat zij voortaan worden benoemd bij Koninklijk Besluit op een bindende voordracht van een commissie, bestaande uit een door de Tweede Kamer te benoemen deskundige, een lid van de Hoge Raad (daartoe aangewezen door de President van de Hoge Raad) een andere deskundige (aangewezen door de President van de Hoge Raad en de Tweede Kamer gezamenlijk), niet zijnde een rechter of parlementariër).	Wijziging van art. 117, eerste lid, Grondwet.

3. *Institutionele waarborgen en politieke partijen*

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B9	Te vage verbodsgrond voor politieke partijen (art. 2:20 BW).	Opnemen van een specifieke, op politieke partijen toegesneden verbodsgrond in een nieuwe Wet op de politieke partijen (Wpp). De nieuwe verbodsgrond ziet op feitelijke handelingen en inhoudelijke doelstellingen van politieke partijen die een zodanige bedreiging vormen voor de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat dat zij (zeer waarschijnlijk) leiden tot ondermijning van die grondbeginselen of zelfs de afschaffing daarvan.	Nieuwe wettelijke regeling (de Wpp). Deze verbodsgrond dient expliciet te worden opgenomen in de Wpp.
B10	OM is niet de aangezeten instantie voor het instellen van een vordering tot een partijverbod, ook al vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid voor het OM.	De Procureur-Generaal bij de Hoge Raad krijgt deze bevoegdheid. Deze valt niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid.	Wpp.

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B11	De gewone rechter is niet de aangewezen instantie om te oordelen over een vordering tot een partijverbod.	Het Constitutioneel Hof krijgt deze bevoegdheid.	Wpp.
B12	Ongewenste beïnvloeding van politieke partijen door te hoge giften.	Het binden van deze giften aan een maximum. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen giften uit het binnen- of het buitenland.	Wpp.
B13	Voorschriften over politieke partijen zijn nu verspreid over verschillende wetten (Kieswet, Wet financiering politieke partijen).	Bundeling van al deze voorschriften in een nieuwe Wet op de politieke partijen (Wpp).	Herziening van de desbetreffende wetten. Totstandkoming van de Wpp.



## 4. Keuzevrijheid in tijden van digitalisering

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B14	Onvoldoende transparantie over het gebruik van digitale instrumenten door politieke partijen.	Afdwingbare plicht tot transparantie creëren in de wet.	Wpp.
B15	Onduidelijkheid voor burgers over de afkomst van hen aangeboden politieke informatie.	Wettelijk regelen dat hierover op een passende wijze duidelijkheid wordt verschaft.	Wpp.
B16	Handhaving van de in B15 en B16 bedoelde regels.	Handhaving van de in B15 en B16 bedoelde plicht door een onafhankelijke toezichthouder.	Wpp.
B17	De verspreiding van politieke informatie wordt op internetplatforms aangestuurd door ondoorzichtige computeralgoritmes.	Een onafhankelijke instantie rapporteert en adviseert over de effecten van algoritmes op de verspreiding van politieke informatie op internetplatforms.	Wpp.
B18	Ontbreken van minimumeisen voor de beveiliging van digitale netwerken van instituties die een belangrijke rol spelen in het democratisch proces.	Dergelijke minimumeisen formuleren. Adviseering door het Nationaal Detectie Netwerk over de beveiliging van netwerken.	Waar het privaatrechtelijke rechtspersonen betreft (politieke partijen) is een wettelijke grondslag vereist (Wpp).

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B19	Politieke advertenties die alleen aan specifieke groep kiezers worden getoond, waardoor dat deel van de verkiezingscampagne zich aan de openbaarheid onttrekt.	Politieke advertenties mogen slechts tot een bepaald maximumpercentage gericht worden getoond aan specifieke groepen.	Wpp.

## 5. Het versterken van democratische kennis en vaardigheden

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B20	Onvoldoende aandacht in met name het voortgezet onderwijs voor het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden.	Versterking van het onderwijs over de democratische rechtsstaat door diverse maatregelen, waaronder het verplicht stellen van de vakken geschiedenis & staatsinrichting en maatschappijleer in het gehele voortgezet onderwijs en deze vakken onderdeel van het centraal schriftelijk eind-examen te maken.	Wijziging van diverse onderwijs-wetten en andere regelingen. Invoeringstraject. Financiële aspecten.
B21	Onvoldoende aandacht voor het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden buiten het onderwijs	Versterken van de positie van de instellingen op het vlak van de burgerschapsvorming. Versterken burgerparticipatie.	Interdepartementaal Nationaal Actieprogramma voor het verbeteren van de democratische kennis en vaardigheden. Zie voor het versterken van de burgerparticipatie A23-A27.
B22	Te weinig besef van de betekenis van democratische rechtsstaat.	Bevrijdingsdag (5 mei) verbreden tot Vrijheidsdag. Vrijheidsdag wordt een verplichte vrije dag.	Kabinetbesluit.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
B23	Onvoldoende gebruik van de mogelijkheden van digitale technologieën om burgerparticipatie te bevorderen.	Ontwikkelen van een systematische en gerichte aanpak voor digitaal burgerschap onder auspiciën van de (als zodanig aan te wijzen) coördinerend minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.	Interdepartementaal Nationaal Actieprogramma voor het verbeteren van de democratische kennis en vaardigheden.

## C. STERK PARLEMENT (HOOFDSTUK 7)

## 1. De Tweede Kamer als herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
C1	Onvoldoende inzicht in de effecten van beleid en wetgeving.	Versterking van de onderzoeksfunctie van de Tweede Kamer (te beleggen bij de vaste commissies).	Feitelijk beleid.
C2	Commissiestelsel komt onvoldoende uit de verf.	Vaker rapporteurs benoemen, meer onderzoek doen en uitbreiding van de bevoegdheden van Kamercommissies om wetsvoorstellen zo veel mogelijk zelf af te handelen.	Feitelijk beleid en te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.
C3	Onvoldoende inhoudelijke ondersteuning van de vaste Kamercommissies.	Uitbreiding van deze inhoudelijke ondersteuning.	Feitelijk beleid.
C4	Onvoldoende zicht op de stand van zaken betreffende toezeggingen.	Instellen van een openbaar toezeggingenregister.	Te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.
C5	Te veel dertigleden-debatten, wat tot uitholling van dit instrument leidt.	Dertigledende debatten vervangen door vijftigledende debatten.	Te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
C6	Ontbrekend toezicht op de naleving van de registratieplicht van geschenken, nevenfuncties en belangen.	Voorziening voor adequaat toezicht op de naleving van deze plicht.	Te regelen in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.
C7	Onvoldoende gebruik van de digitale mogelijkheden voor voorlichting over de Tweede Kamer en zijn werkzaamheden.	Beter gebruikmaken van deze mogelijkheden en de desbetreffende gegevens zo veel mogelijk als open data aanbieden.	Feitelijk beleid
C8	Onvoldoende gebruik van digitale gereedschappen voor burgerparticipatie.	Met inachtneming van een aantal (rand)voorwaarden invoering van vormen van digitale burgerparticipatie als aanvulling op de bestaande werkwijze.	Feitelijk beleid.
C9	Onbekendheid met de mogelijkheden voor contact tussen Kamerleden en ambtenaren (Oekaze-Kok).	De verschillende documenten met regels hierover bij elkaar voegen en actualiseren.	Aanwijzingen over contacten tussen ambtenaren en Kamerleden uitbrengen.
C10	Onduidelijkheid over reikwijdte actieve inlichtingenplicht (art. 68 Grondwet).	De actieve inlichtingenplicht consequent modelleren naar het voorbeeld van de desbetreffende bepalingen in de Gemeente- en de Provinciewet.	Informatieprotocol over de informatieverstrekking door de regering aan de Tweede Kamer.

## 2. De Eerste Kamer in het tweekamerstelsel

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
C11	Rol Eerste Kamer in het geding door te sterke binding van coalitiefracties aan het kabinet.	Deze binding lossen maken.	Feitelijk handelen (cultuur).
C12	Corrigerende taak Eerste Kamer komt onvoldoende uit de verf.	Invoering van een voorwaardelijk terugzendrecht.	Herziening van de Grondwet.
C13	Kwetsbaarheid Eerste Kamer door huidige grondwetsherzieningsprocedure waarbij 25 senatoren een herziening kunnen blokkeren in de tweede lezing.	Tweede lezing grondwetsherzieningsvoorstellen in verenigde vergadering.	Herziening van de Grondwet.
C14	Incidenten rond andere functies Eerste Kamerleden.	Adequaat toezicht op de registratie van andere functies van senatoren, e.d.	Aanpassing van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer.
C15	Incidenten over de betrokkenheid van senatoren bij beleids- of wetgevingstrajecten waarin zij eerder uit andere hoofde betrokken waren.	Invoeren van regels over ontoelaatbare handelingen en stemonthouding naar model van de al bestaande regels daarvoor voor provinciale staten en gemeenteraden.	Vrijwillige regeling in het Reglement van Orde van de Eerste Kamer. Zo nodig een dwingende regeling, waarvoor herziening van de Grondwet nodig is.



3. *Het domein van het parlement: decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen*

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
C16	Decentralisaties zijn in het verleden niet altijd zorgvuldig genoeg verlopen.	Codificeren van procesuele en meer inhoudelijke randvoorwaarden in een Wet op de decentralisaties.	Wet op de decentralisaties.
C17	Verzelfstandigingen en privatiseringen zijn niet altijd zorgvuldig genoeg verlopen.	Codificeren van procesuele en meer inhoudelijke randvoorwaarden in een Wet op de overheidsorganisaties.	Wet op de overheidsorganisaties.

## 4. Het domein van het parlement: de Europese Unie

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
C18	Onvoldoende gericht gebruik van de bestaande parlementaire instrumenten om invloed uit te oefenen op de EU-besluitvorming (parlementair behandelvoorbehoud, subsidiariteitstoets/gele kaartprocedure).	Deze instrumenten gericht gebruiken.	Feitelijk handelen (cultuur).
C19	De Tweede Kamer is niet altijd voldoende tijdig geïnformeerd over voorgenomen EU-beleid.	Het openbaarheidsregime van Raadsdocumenten in overeenstemming brengen met de Europese regels daarover.	Te regelen in de Europawet (zie ook C18).
C20	Onduidelijkheid over diverse afspraken informatievoorziening en betrokkenheid beide Kamers bij voorgenomen EU-beleid.	Helder en kenbaar verankeren van deze afspraken in een formele wet.	Europawet.
C21	Onvoldoende samenwerking tussen nationale parlementen ten behoeve van 'gele kaart'-procedure.	Deze samenwerking bevorderen, o.a. langs lijnen van geestverwant fracties.	Feitelijk handelen.

	<b>Probleem</b>	<b>Oplossing/aanbeveling</b>	<b>Aard van de noodzakelijke interventie</b>
C22	Tekortschietende fractieondersteuning op het terrein van EU-aangelegenheden.	Versterking van deze fractieondersteuning.	Feitelijk handelen.
C23	Onvoldoende positie van beide Kamers op het vlak van de EU-beleidsvorming.	Krachten bundelen in één gezamenlijke Kamercommissie.	Te regelen in beide reglementen van orde.
C24	Onvoldoende parlementaire betrokkenheid bij het ratificeren van EU-verdragen.	Ruimere uitleg van art. 91, derde lid, Grondwet, opdat voor meer goedkeuringswetten een twee derde meerderheid in beide Kamers nodig is. <sup>2</sup>	Feitelijk handelen: overeenstemming tussen kabinet en Staten-Generaal over een ruimere uitleg van dit grondwetsartikel.

2 Wanneer dit advies niet wordt overgenomen, adviseert de staatscommissie het voorstel van Van der Staaij tot uitgangspunt te nemen.

## SAMENSTELLING STAATSCOMMISSIE PARLEMENTAIR STELSEL

Leden staatscommissie	Functie	Begin- en eindperiode werkzaamheden
Remkes, J.W. (Johan)	Voorzitter	februari 2017 - december 2018
Baalen, C.C. (Carla) van	Lid staatscommissie	februari 2017 - december 2018
Janse de Jonge, E.J. (Eric)	Lid staatscommissie	februari 2017 - december 2018
Kohnstamm, J. (Jacob)	Plaatsvervangend voorzitter	februari 2017 - december 2018
Koole, R.A. (Ruud)	Lid staatscommissie	februari 2017 - december 2018
Lagerwerf-Vergunst, E.F. (Flora)	Lid staatscommissie	februari 2017 - december 2018
Meer, T.W.G. (Tom) van der	Lid staatscommissie	februari 2017 - december 2018
Quik-Schuijt, A.C. (Nanneke)	Lid staatscommissie	februari 2017 - december 2018

## SAMENSTELLING SECRETARIAAT STAATSCOMMISSIE PARLEMENTAIR STELSEL

Medewerker secretariaat	Functie	Begin- en eindperiode werkzaamheden
Klijnsma, M.H. (Meine Henk)	Secretaris	februari 2017 – december 2018
Ravenzwaaij, A. (Ardaan) van	Plaatsvervangend secretaris	februari 2017 – december 2018
Walidin, S.A.M. (Aida)	Managementondersteuner	maart 2017 – december 2018
Dam, A. (Aart) van	Adjunct-secretaris	februari 2017 – december 2018
Hillebrink, S. (Steven)	Adjunct-secretaris	februari 2017 – december 2018
Woltjer, A.J.Th. (Aleidus)*	Adjunct-secretaris	februari 2017 – december 2018
Haeften, M. (Martin) van	Adjunct-secretaris	februari 2017 – augustus 2017
Pluijmaekers, C.H.J. (Cécile)	Adjunct-secretaris	februari 2017 – september 2017
Ruijter, J.M.C. (Joyce) de	Adjunct-secretaris	februari 2017 – december 2018
Egmond, A.N. (Annelou) van	Woordvoerder	september 2018 – december 2018
Wassenaar, F. (Frank)	Woordvoerder	april 2018 – september 2018
Mulder, M.T. (Melanie)	Senior Communicatieadviseur	oktober 2018 – december 2018
Pronk, S. (Sylvia)	Communicatieadviseur	februari 2017 – december 2018
Polsbroek, F.A.L. (Farida)	Senior adviseur bedrijfsvoering	april 2018 – december 2018
Swint-Lindhout, J.H. (Jacqueline)	Senior adviseur bedrijfsvoering	september 2017 – maart 2018
Derks, L.J.M. (Leonie)	Stagiair adjunct-secretaris	april 2018 – juni 2018
Heijmans, Y.J.A. (Yannick)	Stagiair adjunct-secretaris	september 2018 – december 2018
Hoole, N. (Nils)	Stagiair adjunct-secretaris	januari 2017 – december 2017

\* De staatscommissie bedankt de Raad van State voor de welwillende detachering van A.J.Th. Woltjer van de directie Advisering.

---

## Verantwoording beeldmateriaal

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht u desondanks menen dat uw rechten niet zijn gehonoreerd, dan kunt u contact opnemen met Boom uitgevers Amsterdam.

DNPP	221
Hollandse Hoogte/Adam Drobiec/EyeEm Mobile GmbH	120
Hollandse Hoogte/Bert Verhoeff	266
Hollandse Hoogte/Co de Kruijf	76
Hollandse Hoogte/Gerhard van Roon	165
Hollandse Hoogte/Ingrid de Groot	320
Hollandse Hoogte/Jeroen van der Meyde	172
Hollandse Hoogte/Manon Bruininga	139
Hollandse Hoogte/Mary Evans Picture Library Ltd.	42
Hollandse Hoogte/Olivier Middendorp Fotografie	345
Hollandse Hoogte/Peter Hilz	252
Hollandse Hoogte/Phil Nijhuis	40, 271, 313
Hollandse Hoogte/Photo12	181
Hollandse Hoogte/Spaarnestad Photo	46, 54
Hollandse Hoogte/Tim Wegner/Laif	205
Hollandse Hoogte/United Photos	257
Hollandse Hoogte/Wiebe Kiestra Fotografie	302
Mediatheek Rijksoverheid	45, 89, 126, 127, 213, 234, 249

De figuren en grafieken in dit rapport zijn gebaseerd op data van PDC Informatie Architectuur b.v. te Den Haag, op data van het Parlementsonderzoek 2017, data van T.A. Mickler en S. Otjes en op eigen tellingen van de staatscommissie. De oorsprong van de data is steeds in de tekst vermeld. Op de website van de staatscommissie ([www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl)) zijn in bijlage 6 nog andere data opgenomen, waarnaar in dit rapport wordt verwezen.

De infographics in de hoofdstukken vijf tot en met zeven zijn in opdracht van de staatscommissie gemaakt door Animatiebedrijf 'in60seconds', Keizersgracht 221, 1016 DV Amsterdam, [www.in60seconds.nl](http://www.in60seconds.nl).

---

# Personenregister

## A

Aben, D. 216  
Adriaansen, A. 88  
Andeweg, R.B. 84, 92, 99  
Arib, Khadija 264, 279, 282  
Augustinus, Aurelius 31

## B

Baalen, C.C. (Carla) van 313, 374  
Bakker, M. 116, 120, 310  
Balkenende, Jan Peter 164, 165  
Bartlett, Jamie 94, 95  
Beaufort, Willem Hendrik de 302  
Biesheuvel, Barend 144, 148, 302  
Borman, T.C. 300  
Bos, Dirk 47  
Bos, Wouter 117  
Buruma, Y. 216

## C

Cals, Jo 184, 311, 312, 345  
Churchill, Winston 28  
Colijn, Hendrik 182, 184  
Cort van der Linden, Pieter 44, 46, 182  
Cuperus, R. 90

## D

Dam, A. (Aart) van 374  
Deetman, Wim 144, 305  
Derks, L.J.M. (Leonie) 374  
Dijstelbloem, H. 92  
Donker Curtius, Dirk 198  
Donner, André 311, 312, 345  
Drexhage, E.C. 292  
Duisenberg, Pieter 165, 276  
Duthler, Anne-Wil 328, 334-337

## E

Egmond, A.N. (Annelou) van 374

## G

Geer, Dirk de 47

Grave, Frank de 296

Green, Jeffrey 92, 93

Groeneweg, Suze 54

Groot, E. de 166

## H

Haeften, M. (Martin) van 374  
Halsema, Femke 202, 203  
Heemskerk, Theo 302  
Heijmans, Y.J.A. (Yannick) 374  
Hendriks, F. 91  
Herben, Mat 335  
Hillebrink, S. (Steven) 374  
Holsteijn, J. van 117  
Hoole, N. (Nils) 374

## J

Janse de Jonge, E.J. (Eric) 374  
Jong, R. de 120, 121, 192

## K

Karabulut, Sadet 264  
Keulen, I. van 285  
Klijnsma, M.H. (Meine Henk) 374  
Kohnstamm, J. (Jacob) 374  
Kok, Wim 287-289, 291, 369  
Kolk, H. van der 111  
Koning, Jan de 144, 148  
Koole, R.A. (Ruud) 136, 138, 374  
Kuiken, Attje 224

## L

Lagerwerf-Vergunst, E.F. (Flora) 374  
Lijphart, A. 46, 47  
Lincoln, Abraham 28

## M

Maarseveen, H.Th.J.F. van 299  
Maij, Marit 333  
Meer, T.W.G. (Tom) van der 374  
Mevis, P.A.M. 221  
Michel, B. 120

Mickler, T.A. 375  
 Montesquieu 39  
 Mulder, Anne 333  
 Mulder, M.T. (Melanie) 374

**N**

Nicolai, Atzo 114

**O**

Oosenbrug, Astrid 269  
 Ostrogorski, M. 13  
 Otjes, S. 375

**P**

Pechtold, Alexander 114, 280  
 Pluijmaekers, C.H.J. (Cécile) 374  
 Polsbroek, F.A.L. (Farida) 374  
 Praag, P. van 88  
 Pronk, S. (Sylvia) 374

**Q**

Quik-Schuijt, A.C. (Nanneke) 374

**R**

Ravenzwaaij, A. (Ardaan) van 374  
 Remkes, J.W. (Johan) 14, 374  
 Rosanvallon, P. 30, 93, 99  
 Ruijter, J.M.C. (Joyce) de 374  
 Rutte, Mark 71, 81, 182, 183, 296, 297

**S**

Schmelzer, Norbert 184  
 Scholten, P. 113  
 Staaij, Kees van der 211, 328, 334-338, 373  
 Swint-Lindhout, J.H. (Jacqueline) 374  
 Szabo, Z. 241

**T**

Thieme, Marianne 297  
 Thomassen, J. 92, 99, 182, 209, 335, 336, 338  
 Thorbecke, Johan Rudolph 39, 41-44, 198, 247, 248  
 Tjeenk Willink, H.D. 278  
 Tongeren, Liesbeth van 202, 203

**V**

Veneman, J. 167  
 Verbeet, Gerdi 256  
 Voskuil, Han 250  
 Vugt, E. van 38, 43

**W**

Walidin, S.A.M. (Aida) 374  
 Wassenaar, F. (Frank) 374  
 Wiegel, Hans 313  
 Willem III, koning 43  
 Woltjer, A.J.Th. (Aleidus) 374

**Z**

Zalm, Gerrit 172



---

# Zakenregister

## A

Aanstellingswijze burgemeester 24, 78  
Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) 216  
*Acte clair* 206  
*Acte éclairé* 206  
Actieve inlichtingenplicht 171, 188, 190  
AfD (*Alternative für Deutschland*) 123n, 174n  
Afdeling advisering (van de Raad van State) 214-215, 336  
Afdeling bestuursrechtspraak (van de Raad van State) 316  
Afspiegeling **53-58**, 68, 72-73, 106, 131, 137  
Afsplitsingen 16, 105, 107, 110, 122-124  
Agentschap 323, 327  
AJC (Arbeiders Jeugdcentrale) 250n  
*Alphabet* 234n  
Algemeen kiesrecht 18, 25, 32, 38, 43, 44-45, 48, 52, 74  
Algemene bepaling in de Grondwet 32n  
Algemene rekenkamer 270, 324  
Algoritmes 93, 95, 231-232, 234-235, 242-244, 246, 364  
Amendementsrecht (Eerste Kamer) 300  
AMvB's (Algemene Maatregelen van Bestuur) 198, 318  
Amsterdam 57  
Antidemocratische krachten 18, 100, 218  
Antirechtsstatelijke krachten 18, 219  
Archiefwet 171, 173, 193, 357  
Associatieverdrag EU-Oekraïne 143, 151, 153, 336  
*Ausgleichmandate* 118  
Australië 176  
Autoriteit financiële markten (AFM) 52

## B

Baltische landen 257, 258n  
Basisscholen 253, 258  
Basisverdragen van de EU, *zie* verdragen van de EU 211  
Bedreiging voor de grondbeginselen van de democratische rechtstaat, ernstige 18, 225, **227**  
Begroting 145

Behandelvoorbehoud 330  
Beieren 121n  
Belangenverstrengeling 180, 191  
Belasting/belastingwetgeving 145-146, 154  
België 201, 277  
Benoeming van rechters **216**  
Bestuursgeschillen, zuivere, *zie* zuivere bestuursgeschillen  
Bestuurskracht (van gemeenten) 321  
Bevolkingsgroei 26, 146  
Bevrijdingsdag (5 mei) 247, 256-257, 366  
Bevrijdingsdag (15 augustus) 247  
*Big data* (grote hoeveelheden persoonsgegevens) 93, 95  
Bindend correctief referendum 17, 102, 135-154, 155, 157, 168, 170, 248, 255, 259, 347-348, 350, 352, 355  
Blokvorming, politieke 170, 176, 178, **180-181**, 191-192, 350, 355  
BNC-fiches 331, 337  
Bonaire 133  
Bond van Vrije Liberalen 180n  
Bondsdag (Duitsland) 118, 174n, 184n  
'Borgen' (Deense tv-serie) 181  
Bornholm 258n  
Brazilië 76  
Briefstembewijs 128, 134, 351  
Briefstembureaus 129, 134, 351  
Briefstemmen 102, 129, 134  
British Columbia 164n  
Buiten toepassing laten **208**  
Buitenlandse inmenging (in Nederlandse verkiezingscampagnes) 100  
*Bundesverfassungsgericht* (Duitsland) 211n, 227, 334  
Burgemeester, direct gekozen 24, 78  
Burgerforum 16, 102, 156-157, 163, **164-167**, 168-170, 353-354  
Burgerforum Kiesstelsel 16, 103, 109-110, **111-112**, 113-117, 120, 126n, 128, 132, 133n, 134, 164, 349  
Burgerinitiatief, nationaal 102, 156, 157, 162, 163, **166-170**, 353  
Burgerlijk Wetboek (BW) (art. 2:20) 221

Burgerparticipatie 155-170, 248, 255, 259, 285-287, 290, 353, 356, 367  
 Burgers met een migratie-achtergrond, *zie* migranten, niet-Westerse  
 Burgerschap 18, 246-247, 248-249  
 Burgerschapsonderwijs 253, 258

## C

Campagne, *zie* verkiezingscampagne  
 Campagnefinanciering 16, 133, 350  
 CDA (Christen-Democratisch Appèl) 118, 182  
 CDU/CSU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union*) 123n, 174n  
 Centraal stembureau 132  
*Checks and balances* 25, 33, 41, 218-219, 292, 299  
*Civil society* 32, 42, 246  
 Commissariaat voor de Media 52  
 Commissie-De Koning 144, 148  
 Commissie-Deetman 144, 305n  
 Commissiestelsel 277, 290  
 Commissie-Veling, *zie* evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen  
 Conflictenregeling 301  
 Constitutionele toets *ex ante* 17, 156, 161-162, 196, 213  
 Constitutionele toetsing 17, 51, 195-196, 199, 200-208, 347-348, 358  
 Constitutioneel Hof 17, 51, 195-197, 204-208, 210-213, 214-215, 299, 334  
 Constructieve motie van wantrouwen 183-185  
 Correctief bindend referendum, *zie* bindend correctief referendum  
*Countervailing powers* 33, 292  
 CPN (Communistische Partij van Nederland) 47  
 CU (ChristenUnie) 66, 182  
 Cultuurverandering 13, 61, 99, 101, 322, 347, 353, 355-356, 370, 372

## D

D66 (Democraten '66) 118, 180n, 182  
 Data-analyse 238, 245  
 Databank verkiezingsuitslagen van de Kiesraad 132, 134  
 Decentralisaties 318-327, 371  
 Definitief verzoek (referendum) 147-148, 155  
*Delegate*-model 136  
*Democratic Audit* 78  
 Democratische kennis en vaardigheden 246-259, 346-347, 366  
 Democratische pijler 29-31, 51  
 Democratische waarden 28-37  
 Denemarken 77-78, 121n, 181-182, 187  
 Den Haag 57

Denk, politieke beweging 123  
 Dertigledendebat 281-282, 290, 368  
 Digitaal burgerschap 95, 247, 255, 259  
 Digitalisering 19, 26, 89, 93-96, 149, 231-233, 367  
 Digitale instrumenten (voor burgerparticipatie) 285-287, 291, 369  
 Diplomademocratie 56  
 Directe verkiezing van de minister-president (direct gekozen minister-president), *zie* gekozen minister-president  
 Direct gekozen formateur, *zie* gekozen formateur  
 Districtenstelsel, enkelvoudig 44, 113, 118-119, 164n, 180n  
 Districtenstelsel, meervoudig 118-119, 121n, 177  
 'Doe-democratie' 156  
 DS'70 (Democratisch-Socialisten '70) 123n  
 Dualisme 49, 64, 69-70, 182, 186n  
 Duitsland 118, 174, 184, 201

## E

*Early voting*, *zie* vervroegd stemmen  
 EHRM (Europees Hof voor de Rechten van de Mens) 223, 226  
 Electorale volatiliteit 19, 77n, 81  
 Elektronisch tellen van stemmen 104, 127, 134, 178, 350  
 Enschede 258n  
 Enquête, parlementaire 42  
 'Escalatieladder' (voorafgaand aan een eventueel partijverbod) 222-223  
 Estland 77  
 Etniciteit 26, 54  
*Europagesetz* 333-334  
 Europawet 328, 333-334, 337, 372  
 EU-ombudsman 331, 337  
 Europees Parlement 80, 132, 244n, 327  
 Europese bankenunie 336  
 Europese besluitvorming 319, 67, 72  
 Europese Commissie 238, 240n, 241, 244n  
 Europese Raad 330  
 Europeanisering 84  
 Evaluatiecommissie kabinetsformatie 2012, 179n  
 Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen (commissie-Veling) 220  
 Evenredige vertegenwoordiging 716, 26, 38, 44-45, 58, 82, 103, 106-109, 113, 118-119, 122, 131, 135, 171, 181  
 EVRM, Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens 34, 51, 209

## F

Facebook 96, 234n, 236, 240n  
 FDP (*Freie Demokratische Partei*) 123n, 174n

## ZAKENREGISTER

- Festivals voor de democratie 257-258  
Financiële gelijkstelling bijzonder onderwijs 44  
Financiën politieke partijen 18, 320, 330  
Financiën individuele kandidaten 110, 114-115, **116**,  
133  
Finland 78  
*First past the post* 113  
Fluorideringsarrest (1973) 210n  
Focusgroepen 22  
Formateur, *zie* kabinetsformateur  
Formateursverkiezingen 17, 170, 173, **175-179**, 181,  
190  
Formatie, *zie* kabinetsformatie  
Formatiedossier 17, 171, 188-190, 193, 357  
Forum voor Democratie (FvD) 97n, 108n  
Fractiediscipline 123  
Fragmentatie (van fracties) 72, **122-124**  
Frankrijk 113  
*Freedom House* 77  
*Freiheitliche demokratische Grundordnung* 228
- G**  
G1000 82, 157n  
GEAS (Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel)  
329  
Gebeurtenissenpolitiek (EU) **329-330**  
Geconcentreerde (constitutionele) toetsing 195,  
**204**  
Gedragsverandering 13, 61  
Gekozen formateur 102, 170, 171, 173-174, 183, 190-  
191, 347-348, 355-356  
Gekozen minister-president 171n, 175-176, 178  
'Gele kaart'-procedure 330, 337, 372  
Gemeenteraden 38, 41 152  
Gemeentewet 189, 369  
- Art. 169, tweede lid 289n  
Gemengd kiesstelsel 113, **117-120**, 121n, 174-175  
*Gerrymandering* 76  
Geschenken, *zie* registratie van geschenken, ne-  
venfuncties en andere belangen  
Geschiedenis en staatsinrichting (vak) 218, 47,  
252-253, 258, 366  
Gettysburg address 28  
Google 96  
GRECO (Groep van Staten tegen Corruptie) 283,  
315  
GroenLinks 118, 182  
Grondwet 13, 17, 32n, 34, 39, 41-42, 51, 116, 118-119,  
143, 145-146, 148n, 154, 201-216, 358, 360, 270  
- Art. 1 202  
- Art. 2 202  
- Art. 3 201  
- Art. 4 116, 202  
- Art. 5 202  
- Art. 6 202  
- Art. 7 202  
- Art. 8 202  
- Art. 9 202  
- Art. 10 202  
- Art. 11 202  
- Art. 12 202  
- Art. 13 203  
- Art. 14 203  
- Art. 15 203  
- Art. 16 203  
- Art. 17 203  
- Art. 18 203  
- Art. 19, derde lid 203  
- Art. 23 203, 253n  
- Art. 50 38, **42-43**, 105  
- Art. 51, tweede lid 109  
- Art. 53, eerste lid 109  
- Art. 54, eerste lid 116  
- Art. 57 316  
- Art. 68 171, 173, 189  
- Art. 91 20n, 336, 360, 373  
- Art. 93 203  
- Art. 94 206, 208  
- Art. 99 203  
- Art. 104 145, 154  
- Art. 105, eerste en derde lid 145-146, 154  
- Art. 113 203  
- Art. 114 203  
- Art. 117, eerste lid 216, 361  
- Art. 120 206  
- Art. 121 203  
- Art. 129, eerste lid 203  
*Grundgesetz* (Duitsland) 184  
- Art. 67, eerste lid 184n  
Grondwetswijziging/wijziging (of herziening)  
van de Grondwet 13, 39, 119, 292, 312-314, 317,  
339, 347  
*Grüne* 123n, 174n
- H**  
Hbo-scholen 125  
Herzieningsprocedure (Grondwet) 146, **312-314**,  
358, 370  
Hof van Justitie (EU) 337  
Hoge Raad 214, 208, **216**, 358, 361  
Hongarije 76  
Hoogopgeleiden/hoger opgeleiden 5, 55-56, 58-59,  
85, 107n, 249-250
- I**  
Identiteit 26, 74  
Ideologie 26  
Ideologische verschillen 74

Ierland/Iers referendum **167-168**, 169-170, 176, 239n  
 IJsland 164  
 Inclusiviteit 33, 35  
 Informateur 179-180, 191, 355  
 Informatieprotocol over de toepassing van de actieve inlichtingenplicht (art. 68 Grondwet) 289, 291  
 Informatisering 273, 341  
 Inhoudelijke representatie/inhoudelijke vertegenwoordiging 13, 15-16, 53, **58-60**, 72-73, 135-136, 341-343, 346, 348, 352  
 Initiërend referendum (volksinitiatief) 140, 144  
 Inleidend verzoek (referendum) 147-148, 154-155, 352  
 Inspraak 157-158  
 Interdepartementaal actieprogramma voor de versterking van democratische kennis en vaardigheden 251, 254-255, 259, 366-367  
 Internetconsultatie 156-157, **160-162**, 169, 214, 286, 353, 359  
 Investituur, *zie* motie van vertrouwen  
 IVBPR (Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten) 209

**J**

Jeugdzorg 317  
 'Jonge Valken, De' 250n  
 Jongeren 23, 68, 88, 125, 129-131, 156, 166, 169, 247, 251  
 Jongerenparlement 166n

**K**

Kabinet-Balkenende II 164  
 Kabinet-Balkenende IV 164  
 Kabinet-Cals 184  
 Kabinet-Colijn V 182, 184  
 Kabinet-Cort van der Linden 182  
 Kabinet-Rutte I 182-183  
 Kabinet-Rutte II 296-297  
 Kabinet-Rutte III 71  
 Kabinetsformateur 17, 170-171, 173, 193, 355  
 Kabinetsformatie 17, 48, 59 **170-193**  
 Kabinetsformatie van 2012 188n  
 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen 323n  
 Kamercommissie voor Europese Zaken (EUZA), vaste 332  
 Kamercommissies 261, 264, **270-281**, 290  
 Kamerontbinding bij kabinetscrises 171, **187**, 193  
 Kandidaatsstellingsdistricten 109, 121, 133n  
 Kandidatenlijst 104, 109-110, 112, 114-118, 120-121, 126n, 132  
 'Keerpunt 1972' 180n  
 'Keuzes in de zorg' (burgerforum) 164

Kiesbesluit 350-351  
 Kiesdrempel 105, 113n, 123, 174-175  
 Kiesgerechtigde leeftijd, verlaging van de **129-131**  
 Kieskring, Kamerkieskring 104, 110, 119, **120-122**, 124, 133, 349  
 Kiesproces 102, 104, **125-129**, 178  
 Kiesraad 116, 120, 132, 191  
 Kiesstelsel (Tweede Kamer) 16, 102-104, 106, 108-109, 116-119, 120n, 126n, 128, 132-133, 139, 164, 181, 237, 347-348  
 Kiesstelsel (Eerste Kamer) 237, 292, **308-312**  
 Kieswet 114, 129, 132, 191, 349-351, 355, 363  
 - Art H4 124n  
 Kiezers in het buitenland 105, 116, **128-129**, 134, 351  
 Kiezers met een beperking 125-126  
 Kiezerskeus 167n  
 Klassieke grondrechten/klassieke vrijheidsrechten 17, 42, **202-203**, 214-215  
 'Kleine luyden' 44  
 Kloof 71, 107n  
 Koning 40-41, 43, 145, 154  
 Koninkrijk (andere landen van het) 24  
 KRO (Katholieke Radio Omroep) 345

**L**

Laaggeletterden 125, 127  
 Laagopgeleiden/lager opgeleiden 58, 68, 79, 85, 105-106, 125, 141, 249-251, 343  
 Langdurige zorg 317  
 Lange-termijnakkoorden 171, 187, 192, 356  
 Legaliteitsbeginsel 24, 32, 34  
*Legitimiteitsmonitor* 78  
 Liberale Unie 180n  
 Lijstencombinatie 170, **180-181**, 191-192, 350  
 Lijstenstelsel 106, 120  
*Linke* 123n, 174n  
 Lokale democratie 24  
 Loting (als selectiemechanisme) 156, 166-167, 308-309  
 LPF (Lijst Pim Fortuyn) 47  
 Luxemburg 79, 162n

**M**

Maatschappelijk burgerschap 248  
 Maatschappelijke democratie 25, 35  
 Maatschappelijke context 74, 108  
 Maatschappelijke onvrede 86  
 Maatschappelijke ontwikkelingen 45, 47, 49, 75  
 Maatschappelijke polarisatie 100, 107  
 Maatschappelijke segregatie 100  
 Maatschappelijke tweedeling 15, 343  
 Maatschappijleer (vak) 18, 247, 252-253, 258, 366

## ZAKENREGISTER

- Machtenscheiding 39  
Machtenspreiding 24, 33, 39, 50  
Malta 176  
Mbo-scholen 56, 102, 105, 125, 134, 350  
Media 26, 34-36, 66, 71-72, 87-89  
Meerderheidskabinet 183  
Meerderheidsstelsel (districtenstelsel) 44, 74, 113, 174, 180n  
Microtargeting 23, 93-94, **96-97**, 233, **236**, 238, 243n, 245  
Middelbaar opgeleiden 5, 85, 141  
Middelbare scholen 253, 258  
Migranten, niet-Westerse 23, 57, 85, 105, 125, 133  
Migratie 58, 83-84, 107  
Migratiebeleid 107  
Minderheidskabinet 170, 173, 175, **182-183**, 185-186, 192, 356  
Minderheden (politieke, religieuze) 30-31, 33, 35, 68  
Monisme 48, 60, 67, 69-71, 92, 186n  
Motie-Duthler, eerste 20  
Motie-Duthler, tweede 20, 334  
Motie-Schmelzer (1966) 184n  
Motie van vertrouwen (investituur) 184  
Motie van wantrouwen 39, 185  
Moties 281
- N**  
'Nacht van Wiegel' (1999) 313  
'Naderend gevaar'-criterium **225-226**, 227-228, 230  
Nationaal Archief 173, 193  
Nationaal Detectie Netwerk (NDN) 364  
Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) 117, 140, 171n, 309  
Nationaal Comité 4 en 5 mei 256  
Nationaal-socialisme 256, 259  
Nationale Conventie 144, 164, 184, 185n  
Natuurbeheer 317  
Negatieve lijst (referendum) 144, 154, 352  
Nevenfuncties, *zie* registratie van geschenken, nevenfuncties en andere belangen  
Nicaragua 76  
Nieuw-Zeeland 77, 118  
Noord-Ierland 176  
Noorwegen 77  
Novelle 300  
NPD (*Nationaldemokratische Partei Deutschlands*) 228-229
- O**  
Oekaze-Kok 287-289, 291, 369  
Oekraïnerferendum 142n, 143, 151, 153  
Onderzoeksfunctie (Tweede Kamer) 261, **267-270**, 289-290  
Ondersteuning Tweede Kamer 17, 66-67, 261, 268, **279-280**, 290  
Ondersteuningsverklaringen 102, 105, 109, **123-124**, 133, 149, 155, 163, 350, 352  
Ontzuiling 342, 344  
Openbaar Ministerie (OM) 212, 220, 362  
Opkomstbevordering **125-132**  
Opkomstdrempel 149  
Opkomstplicht **131-132**  
Opleidingsniveau 26, **54-56**, 85, 158  
Ordinaal kiesstelsel 164n, 170, 175-178, 190, 355  
Ostrogorski-paradox 92, 107, 136, **138**, 151  
OVSE (Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa) 125
- P**  
Paars, paarse kabinetten 47, 59, 84, 132  
Pacificatie (1917) **45-47**, 83, 182  
Pacificatiedemocratie **46-47**  
Parlementaire begeleidingscommissie 20  
Parlementaire Onderzoekscommissie  
Privatisering/Verzelfstandiging 318n  
Parlementair Documentatie Centrum (PDC) 23, 53, 55, 57, 61, 62, 64, 298n  
Parlementair onderzoek 266, 315n  
Parlementsonderzoek (2017) 22, **67-72**, 293n  
Participatie (arbeid) 317  
Participatiedrempel 158-159, 162, 168  
Partijstern 116-117, 120  
Partijverbod 18, 211, 215, **220-229**, 230, 362-363  
Persoonlijke component (kiesstelsel) 103, 108, 110, **114-115**  
Persoonsstern/voorkeursstern 104, 106, 109-110, 112, 115-116, 120-121, 132-133  
Pluriformiteit 33, 35, 88, 94, 98, 113  
Polderdemocratie 91, 166, 169  
Polen 76  
Politeia, Utrechtse juridische studentenvereniging 166n  
Politieke advertenties 239-241, 246, 365  
Politieke cultuur 23-24, 170  
Politieke primaat (Tweede Kamer) 301, 308, 311  
PPR (Politieke Partij Radicalen) 180n  
Prejudiciële vraag, prejudiciële procedure **206-207**, 215, 358  
Presidentieel stelsel 93, 175  
Privatiseringen 156, **322**, 371  
Procureur-Generaal bij de Hoge Raad 212, 215, 362  
Proportionaliteit 209, 222  
Provinciewet 189, 369  
- Art. 15 315n  
- Art. 167, tweede lid 289n  
PvdA (Partij van de Arbeid) 47, 59, 117n, 118, 180n  
PvV (Partij voor de Vrijheid) 118, 122, 182, 184n

**R**

Raad van State 65, 186, 200, **213-214**, 215, 255n, 269-270, 300, 319n, 359  
 Raadgevend referendum 17, 140-142  
 Raadplegend referendum 140-142164n, 168, 170  
 Radboud Universiteit 164  
 Randstad, randstadprovincies 257, 68, 54  
 Rapporteurs **276**, 290  
 Rathenau-instituut 285n  
 Recentralisatie 322  
 Rechtsbescherming 32, 34, 196  
 Rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) 323, 324n, 325  
 Rechtsstatelijke pijler 29-30  
 Rechtsstatelijke waarden **28-37**  
 Referendum, *zie* bindend correctief referendum, raadgevend referendum, raadplegend referendum, Ierland/Iers referendum  
 Regeerakkoord 48, 49, 58-60, 69-71, 92, 102, 117n, 136, 170, 173, **185-187**, 192, 293, 299, 317, 356  
 Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014, 124n  
 Regelpolitiek (EU) **329-330**  
 Regionale component (kiesstelsel) 103, 108-110, 113, 115, 117, 120-121, 133, 349  
 Registratie van geschenken, nevenfuncties en andere belangen (Tweede Kamer) **283**, 290, 369  
 Registratie van geschenken, nevenfuncties en andere belangen (Eerste Kamer) **314-316**, 317, 370  
 Religie 26, 68  
 Reglement van Orde van de Eerste Kamer 315, 373  
 Reglement van Orde van de Tweede Kamer 124n, 216, 264, 270, 277, 282, 353-354, 357, 359, 368-369, 373  
 - Art. 66 185  
 Reglement voor de kabinetsformatie 191, 193, 355  
*Representative agents* 96  
*Res iudicata* 208  
 Rijkswet 146, 154  
*Riksdag* (Zweden) 119n, 174  
 ROB (Raad voor het openbaar bestuur) 161-162, 164, 168  
 Rotterdam 57, 129  
 Ruimtelijke ordening 317  
 Rusland 76

**S**

Scandinavische landen, Scandinavië 182-183, 257, 258n  
 Schotland 118  
 SDAP (Sociaal-Democratische Arbeiderspartij) 47n  
 SGP (Staatkundig Gereformeerde Partij) 182  
 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) 22, 78-80, 85, 157

*Social Impact Assessment* (SIA) 166n  
 Sociale media/*social media* 17, 49, 72, 89, 93, 162, 239, 242, 353  
 SP (Socialistische Partij) 118  
 SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*) 123n, 174n  
 Spoeddebat 281  
 Staatsburgerschap 247-248  
 Staatscommissie-De Beaufort 302n  
 Staatscommissie-Biesheuvel 144, 148  
 Staatscommissie-Cals/Donner 312, 345  
 Staatscommissie-Heemskerk 302n  
 Staatscommissie-Van Schaik 312  
 Staatscommissie-Thomassen 209, 335-336  
 Stabiliteitspact 336  
 Statuut voor het Koninkrijk 32n  
 Stembiljet 16-17, 103-104, 114-115, 117, 120, **125-128**, 134, 350-351  
 Stembureaus 16, 105, **125**, 132, 133-134, 350-351  
 Stembusakkoorden 170, 181, 192  
 Stemgeheim 129  
 Stemvrijheid 129  
 Stemmingendemocratie 90  
*Stimmbezirke* 121n  
*Stimmkreise* 121n  
 Stormvloedkering Oosterschelde 13-14  
 Subsidiariteit 330, 372  
 Subsidiëring van politieke partijen 220, 229  
 Súdwest-Fryslân 103  
 Symbolische representatie 53-54  
 Systeemverantwoordelijkheid 318-321

**T**

T&O (toekomst- en onderzoeksagenda Tweede Kamer) 267-268  
 Tasmanië 176  
 Technologische ontwikkelingen 237  
 Tegendemocratie/*contre-démocratie* (Rosanvallon) 92, 141n  
 Terrorisme 17, 218, 344  
 Terugzendingrecht 291, **301-307**, 317, 347-348, 370  
 Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) van Tweede en Eerste Kamer 333  
 Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer 293n, 296  
 Toekomstbestendigheid (democratische rechtsstaat, parlementair stelsel) 13, 19, 21, **26-27**, 49, 101, 139-140, 154, 341  
 Toeschouwersdemocratie 90-91  
 Toetsingsverbod 195-196, 198, 214  
 Toezeggingen 281, 290  
 Toezeggingenregister 281, 290  
 Transparantie(-eis) inzake politieke advertenties 231, 235, 236, 238, 240-242, 245, 347-348, 364



## ZAKENREGISTER

- Trustee*-model 136  
TU (Technische Universiteit) Delft 23, 96, 243  
Turkije 76  
Tussenrapportages van de (in)formateur 102, 171, 188, 193  
Tweede Wereldoorlog 83, 256  
Tweejaarsregel 156, 162-163, 169, 370  
Tweekamerstelsel 25, 40-41, 292, 308  
Twee rondensysteem (bij verkiezingen) 175, 178  
Twitter 96
- U**  
Überhangmandate 118  
Uitkomstdrempel 149-153, 155, 352  
Unierecht 206  
Utrecht 57, 68
- V**  
V-100 (burgerforum) 165  
*Varieties of democracy* 76-77, 82  
VCJC (Vrijzinnig-Christelijke Jeugdcentrale) 250n  
Venetië-commissie 223  
Venezuela 76  
Verdragen die afwijken van de Grondwet 146, 211, 215  
Verdragen, referendabiliteit van 146, 154  
Verdragen van de EU, basisverdragen van de EU 211, 215  
Verdragstoetsing 206, 208  
Verenigd Koninkrijk 94, 235n, 239n, 240n  
Verenigde Staten 94, 234n, 236-237, 239n, 240n  
Verenigde vergadering 292, 314, 317, 370  
Vergoeding voor de formateur, passende 179, 191  
Verkenner 179-180, 191  
Verkiezingscampagne 16, 18, 50, 66, 213, 231-235, 238, 241-243, 350  
Verkiezingsuitslagen, publicatie van 132, 134  
Versplintering/versnippering 102, 105, 107, 122-124  
Vertrouwensregel 39, 43-44, 184  
Vervroegd stemmen (*early voting*) 102, 105, 129, 134, 351  
Verzelfstandigingen 317-318, 323-325, 326-327, 371  
Verzorgingsstaat 49  
Verzuiling 46-47, 49, 81, 83, 345  
Vijftigledende debat 281-282, 290, 368  
Vmbo-scholen 250, 252  
Volatiliteit, *zie* electorale volatiliteit  
Volgsysteem van toezeggingen 280-281, 290  
Volksinitiatief, *zie* initiërend referendum  
Volmacht (bij verkiezingen) 129  
Vona-uitspraak (2013) 226n  
Voorkeursdrempel 112, 114-115  
Voorkeursstelsel, *zie* persoonsstelsel  
Vrije kiezersmandaat 110, 124  
Vrijheidsdag 247, 256-258, 259, 366  
Vrijzinnig-Democratische Bond (vDB) 180n  
Vrouwelijke Kamerleden 54-55  
Vrouwenkiesrecht, algemeen 25, 74  
vvd (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie) 118, 182  
Vwo-scholen 125, 134, 350
- W**  
Waarborgsom 102, 105, 110, 123, 133  
Waarden en normen, democratische en rechtsstatelijke 21, 23-24, 26, 28-37  
*Wahlkreise* 121n  
Wales 118  
Wederopbouw 47, 83  
Weerbare democratie, weerbaarheid 13, 15, 22, 27, 219, 292, 299, 312  
Weimarrepubliek 184  
Wet financiering politieke partijen (Wfpp) 116, 229, 231  
Wet openbaarheid van bestuur (Wob) 171, 173, 189-190, 193  
Wet op de decentralisaties 318, 321, 325-326  
Wet op de overheidsorganisaties 318, 325, 326-327  
Wet op de politieke partijen (Wpp) 18, 215, 217, 229-230, 231, 238, 347, 350, 362-365  
Wet op de rechterlijke organisatie 213, 358  
Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren 213, 358  
Wetenschappelijke bureaus (van politieke partijen) 110, 268  
Wetgevende taak parlement 18, 274  
Wetgevingsoverleg (Tweede Kamer) 276-277  
Wetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren 202  
Wetsvoorstel-Kuiken 224  
Wetsvoorstel-Van der Staaij 20n, 334-337, 338, 373n  
Wetsvoorstel verduidelijking burgerschaps-  
onderwijs in het funderend onderwijs 250n  
Winsum-uitspraak 316n  
Wiv-referendum 126, 139, 151, 153  
WRR (Wetenschappelijke Raad voor het  
Regeringsbeleid) 80
- Y**  
YouTube 96-97, 234n
- Z**  
ZBO (zelfstandig bestuursorgaan) 51, 65 317-318, 323-325, 327  
Zelfreflectie, parlementaire 64-66, 263, 267, 285  
Zendtijd voor politieke partijen (onthouden van) 22  
Zuid-Holland 68  
Zuivere bestuursgeschillen 210, 215, 359  
Zweden 79, 118-119, 174