

Tussenstand



Tussenstand

Samenstelling staatscommissie parlementair stelsel

Leden:

- J.W. (Johan) Remkes (voorzitter)
- C.C. (Carla) van Baalen
- E.J. (Eric) Janse de Jonge
- J. (Jacob) Kohnstamm (plv. voorzitter)
- R.A. (Ruud) Koole
- E.F. (Flora) Lagerwerf-Vergunst
- T.W.G. (Tom) van der Meer
- A.C. (Nanneke) Quik-Schuijt

Secretariaat:

- M.H. (Meine Henk) Klijnsma (secretaris)
- A. (Ardaan) van Ravenzwaaij (plv. secretaris)

Woord vooraf

De staatscommissie parlementair stelsel heeft opdracht gekregen om het parlementair stelsel en de parlementaire democratie door te lichten en zo nodig aanbevelingen te doen om het geheel toekomstbestendig te maken.

De staatscommissie realiseert zich dat deze opdracht niet uniek is, in die zin dat haar opdracht grote overeenkomsten vertoont met de opdrachten die eerdere staatscommissies kregen. Ook voor de uitkomsten zal gelden dat die niet volstrekt uniek zijn, omdat sommige voorstellen in enigerlei vorm al eens eerder zijn gedaan, soms in een andere context en vaak in een ander tijdsgewricht. In die zin ziet de commissie zich geplaatst in een historische lijn. Dit onderstreept weliswaar (de waarde van) de continuïteit van ons staatsbestel, maar het is tegelijk ook onmiskenbaar dat de huidige samenleving in allerlei opzichten steeds meer is gaan verschillen van de samenleving in de tijd waarin de basis is gelegd voor ons parlementaire stelsel.

Dat wil niet zeggen dat hetgeen de staatscommissie uiteindelijk zal gaan voorstellen niet nieuw is of niet van andere invalshoeken of accenten is voorzien. De commissie is gevraagd om te bezien of het parlementair stelsel en de parlementaire democratie op dit moment nog bevredigend functioneren, en ook of zij dit in de (nabije) toekomst zullen en kunnen blijven doen. Daarom is voor de commissie van belang dat zij de tijdgeest goed verstaat en onderscheid maakt tussen structurele ontwikkelingen, kortstondige modegrillen en de duiding daarvan.

Naar het oordeel van de staatscommissie is er voldoende urgentie om aanbevelingen en adviezen te doen die het parlementair stelsel en de parlementaire democratie kunnen en ook moeten versterken. Indachtig de woorden van A.M. Donner: *de staat, dat zijn de dijken!* als typering van het wezen van de staat, meent de commissie, om in deze beeldspraak te blijven, dat het noodzakelijk is om de dijken op Deltahoogte te brengen. Dat betekent dat het parlementair stelsel en de parlementaire democratie moeten worden beveiligd en versterkt tegen bedreigingen en uitholling van binnen en van buiten. Daarmee wachten tot een combinatie van vliegende storm en springtij zich manifesteert is te laat. Het is beter om dergelijke maatregelen te nemen wanneer er nog gelegenheid is om dat weloverwogen te doen.

J.W. Remkes
Voorzitter staatscommissie parlementair stelsel

Leeswijzer

In de inleiding (hoofdstuk 1) worden de opzet en het karakter van deze Tussenstand uiteengezet. In het verlengde daarvan worden de twee pijlers van de Nederlandse democratische rechtsstaat geschetst.

Het tweede hoofdstuk in deze Tussenstand gaat in op de plaats van het parlementair stelsel binnen het bredere kader van de democratische rechtsstaat. Ook wordt een toelichting gegeven op de urgentie om zowel binnen de democratie als binnen de rechtsstaat op onderdelen versterkingen aan te brengen.

In het derde hoofdstuk worden de thema's uit de Probleemverkenning gerecapituleerd en drie leidende vragen toegelicht.

In de hoofdstukken daarna worden de gedachten van de staatscommissie over mogelijke oplossingsrichtingen bij de drie vraagstukken geschetst. De Tussenstand sluit af met een vooruitblik naar de laatste fase van het werk van de staatscommissie.

Uiteraard kan het zo zijn dat een oplossing voor één van de vraagstukken ook van belang is voor één of twee van de andere vragen. Deze onderlinge samenhang of wisselwerking wordt waar nodig en mogelijk benoemd. De samenhang en de balans tussen de verschillende oplossingsrichtingen zal in het eindrapport verder worden uitgewerkt.

Nadrukkelijk zij aangetekend dat het in deze Tussenstand nog niet gaat om aanbevelingen of adviezen; die zijn pas aan de orde in het eindrapport. Net zoals zij met de Probleemverkenning heeft gedaan wil de staatscommissie de inhoud van deze Tussenstand graag eerst verder onderzoeken en bespreken met burgers, wetenschappers en andere deskundigen voordat zij haar werk afrondt.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
2	Het parlementair stelsel als onderdeel van de democratische rechtsstaat	11
	2.1 De democratische rechtsstaat	12
	2.2 De toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat	15
3	De tussenstand en drie leidende vragen voor het vervolg	17
	3.1 De zes thema's uit de Probleemverkenning	18
	3.2 De noodzaak van aanpassingen	19
	3.3 Drie leidende vragen	20
4	Versterking van de democratische pijler	23
	4.1 Een ander kiesstelsel	25
	4.2 Versnippering en afsplitsing	38
	4.3 Het belang van opkomstbevordering	44
	4.4 Meer directe zeggenschap voor burgers	49
	4.5 Het referendum	53
	4.6 Kiezersinvloed op de kabinetsformatie	56
	4.7 Openheid rond de kabinetsformatie	66
5	Versterking van de democratische rechtsstaat	69
	5.1 Institutionele waarborgen en politieke partijen	71
	5.2 Regels voor digitale politieke campagnes	77
	5.3 Constitutionele toetsing	82
	5.4 Benoeming van de leden van de Hoge Raad	87
	5.5 Het versterken van democratische kennis en vaardigheden	88
6	Versterking van het parlement	93
	6.1 De taken van beide Kamers	95
	6.2 De Tweede Kamer als herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging	101
	6.3 Het domein van het parlement: decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen	107
	6.4 Het domein van het parlement: de Europese Unie	112
7	Recapitulatie	121
	7.1 Problemen en mogelijke oplossingen	122
	7.2 Het verdere proces	125

Hoofdstuk

1

Inleiding

De staatscommissie parlementair stelsel heeft 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;
- bezinning over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie (in het licht van bovenstaande overwegingen) gewenst is.¹

Met de publicatie van de Probleemverkenning deed de staatscommissie parlementair stelsel op 18 oktober 2017 verslag van de eerste fase van haar werkzaamheden. De staatscommissie besteedde aandacht aan de sterke en zwakke punten van de Nederlandse parlementaire democratie en aan belangrijke ontwikkelingen in politiek en samenleving die invloed hebben op de manier waarop het parlementair stelsel functioneert. Er werden zes thema's benoemd die de staatscommissie samen met anderen (burgers, wetenschappers en andere deskundigen) verder wilde gaan onderzoeken. De vele reacties op de Probleemverkenning hebben de staatscommissie het afgelopen half jaar zeer geholpen bij haar werkzaamheden.

De staatscommissie brengt nu een tweede rapport uit, de Tussenstand. In aanloop naar haar eindrapport wil de staatscommissie 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. Centrale waarden van de democratische rechtsstaat zijn: de democratie (met vrije en eerlijke verkiezingen), de machtsverspreiding, de eerbiediging van grondrechten en het legaliteitsbeginsel.

¹ Instellingsbesluit staatscommissie parlementair stelsel, Koninklijk Besluit van 1 februari 2017, *Staatscourant* 2017, nr. 6895.

De staatscommissie stelt vast dat de Nederlandse democratische rechtsstaat in het algemeen goed functioneert. Dat geldt ook voor het parlementair stelsel daarbinnen, maar de commissie is tevens van oordeel dat op onderdelen de urgentie bestaat om de democratische rechtsstaat te versterken, wil die voldoende toekomstbestendig zijn.

De staatscommissie beziet het functioneren van de politiek en bestuur daarbij vanuit het perspectief van een goede werking van de parlementaire democratie, maar zal zich uiteraard niet bezighouden met mogelijke onvrede over concrete resultaten of uitvoering van beleid. De vaak besproken (maatschappelijke) onvrede kent vele – vaak dieperliggende – oorzaken, waarbij (soms onvermijdelijke) ontevredenheid over de resultaten die de overheid weet te boeken misschien wel de voornaamste is.

Kijkend vanuit het perspectief van de werking van de parlementaire democratie heeft de staatscommissie vastgesteld dat sommige groepen binnen de samenleving, vooral lager opgeleiden en groepen uit de lagere inkomensklassen, zich niet goed vertegenwoordigd voelen en dat ook niet altijd zijn. Dat kan tot onvrede over of zelfs afkeer van de politiek leiden. In artikel 50 van de Grondwet staat dat de Tweede en de Eerste Kamer het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen en juist op dat punt zijn volgens de staatscommissie verbeteringen noodzakelijk.

De staatscommissie vindt ook dat verbeteringen nodig zijn waar het de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat betreft. Zij vindt het noodzakelijk om voorstellen te doen die bijdragen aan democratische vorming en aan een betere rechtsstatelijke bescherming van de democratie. Daarnaast zijn er in de context van het parlementair stelsel (met name technologische) ontwikkelingen die vragen om aanpassingen.

Met het oog op de toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat vindt de staatscommissie het nodig om de positie van de kiezer binnen de democratische rechtsstaat te versterken, niet alleen binnen de democratische pijler, maar ook binnen de rechtsstatelijke pijler. Versterking van de democratie moet hand in hand gaan met een versterking van de rechtsstaat om de balans tussen beide te bewaken.²

² Alexis de Tocqueville wees in de 19e eeuw al op de noodzaak een tegenwicht in te stellen tegen de wil van de meerderheid: "...the authority they have entrusted to members of the legal profession, and the influence that these individuals exercise in the government, are the most powerful existing security against the excesses of democracy." A. de Tocqueville, *Democracy in America. Vol. 1*. New York, 1898. p. 347-348. Zie ook de door A. Kinneging bewerkte integrale editie: *Over de democratie in Amerika*. Rotterdam, 2011. p. 286.

De pijlers van de democratische rechtsstaat

Binnen de *democratische pijler* oefent de kiezer op basis van algemeen kiesrecht in vrije en eerlijke verkiezingen invloed uit op het landsbestuur dat geacht wordt het algemeen belang (het belang van alle burgers) te dienen.

Binnen de *rechtsstatelijke pijler* worden de belangen van de (individuele) burger gediend door instituties die op onafhankelijke en onpartijdige wijze eveneens het algemeen belang dienen. Denk hierbij vooral aan de rechtspraak.

Tussen deze twee pijlers van de democratische rechtsstaat bestaat een zekere, gezonde spanning. Rechters ontberen democratische legitimatie, maar behoeven wel draagvlak onder de bevolking voor hun uitspraken. Scheiding van machten betekent ook dat de politiek zich niet in dient te laten met de rechtsgang. Andersom dient de rechter politieke overwegingen buiten beschouwing te laten.³ Het bestaan van voldoende balans tussen beide pijlers is een essentiële voorwaarde voor het blijvend goed functioneren van de democratische rechtsstaat.

Ook binnen de afzonderlijke pijlers dienen instituties met machten en tegenmachten te bestaan, zodat uiteindelijk het algemeen belang het beste wordt gediend.

In de tweede plaats wil de staatscommissie in deze Tussenstand een schets neerleggen van de concrete mogelijkheden om de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel te vergroten. Het schetsmatige karakter van de Tussenstand brengt met zich dat sommige oplossingsrichtingen al meer zijn uitgewerkt dan andere.

In deze schets zijn de mogelijkheden die de staatscommissie op dit moment in serieuze overweging heeft langs drie lijnen gegroepeerd. Het betreft mogelijke oplossingsrichtingen voor drie belangrijke vraagstukken:

- Hoe borgen we een goede representatie van álle Nederlanders?
- Hoe versterken we de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat?
- Hoe optimaliseren we de taakvervulling van het parlement?

In het eindrapport zal de staatscommissie een drietal soorten maatregelen onderscheiden:

- Maatregelen waarvoor de Grondwet dient te worden gewijzigd.
- Maatregelen waarvoor geen Grondwetswijziging nodig is.
- Maatregelen die de actoren in het parlementair stelsel tot ander (politiek) gedrag beogen aan te zetten.

³ C.L. de Montesquieu, *Over de geest der wetten*. Amsterdam, 2006. p. 227.

Hoofdstuk

2

**Het parlementair stelsel
als onderdeel van de
democratische rechtsstaat**

Het kabinet heeft de staatscommissie parlementair stelsel gevraagd om te onderzoeken of het parlementair stelsel nog voldoende toekomstbestendig is. Om die vraag te kunnen beantwoorden is het goed eerst vast te stellen dat het parlementair stelsel⁴ een cruciaal onderdeel is van onze democratische rechtsstaat. De vraag naar het huidige en het toekomstige functioneren van het parlementair stelsel kan en moet niet los worden gezien van het feit dat wij in een democratische rechtsstaat leven. De democratische rechtsstaat is er om de waarden die wij met elkaar hoog achten 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.

In dit hoofdstuk schetst de staatscommissie daarom eerst het bredere kader: wat verstaat zij onder de democratische rechtsstaat, welke waarden staan centraal en onder welke randvoorwaarden kan de democratische rechtsstaat effectief functioneren? Vervolgens gaat ze in op de toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat.

2.1 De democratische rechtsstaat

De Nederlandse *democratische rechtsstaat* zoals die zich in de tijd heeft ontwikkeld is een belangrijke verworvenheid. Het systeem is in staat gebleken om cruciale democratische en rechtsstatelijke waarden te dienen en te beschermen. Dat is tegelijkertijd de belangrijkste legitimatie voor het systeem.

De democratische rechtsstaat is te beschouwen als een *politiek-juridisch systeem* dat het algemeen belang moet dienen en daarbij steeds de vrijheid van het individu en van minderheden probeert te waarborgen. Van oudsher is de Nederlandse samenleving sterk egalitair van aard. Waarden als *vrijheid, gelijkheid, ruimte voor verschil, de mogelijkheid om mee te spreken* en de samenleving zelf als burger vorm te geven in combinatie met de *zekerheid van rechtsbescherming* en de *vrije toegang tot de rechter* zijn in de loop van de eeuwen uitgekristalliseerd. Vandaag de dag vormen zij de voorwaarden voor het individu om zich te kunnen ontwikkelen en bieden in beginsel alle groepen in onze pluriforme samenleving de mogelijkheid om met elkaar samen te leven. Ze komen ook tot uitdrukking in onze huidige vormen van burgerschap (zie ook 5.5.1).

Democratie en rechtsstaat zijn twee begrippen die nauw met elkaar zijn verbonden⁵. In de inleiding zijn de beide pijlers van de democratische rechtsstaat geïntroduceerd. Deze pijlers worden hieronder verder uitgewerkt. Daarbij wordt stilgestaan bij het noodzakelijke evenwicht tussen beide.

⁴ De staatscommissie onderscheidt vier verschijningsvormen van het parlementair stelsel: de volksvertegenwoordiging als de basis van de parlementaire democratie, het domein van het nationale parlement in relatie tot Europa en decentrale overheden, de verhouding van de regering tot het parlement en het tweekamerstelsel. Voor een nadere omschrijving en toelichting zie: Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. Den Haag, 2017. p. 10-11.

⁵ Bij de behandeling van de algemene bepaling in de Grondwet is het amendement-Koopmans aangenomen. Hierdoor werden de woorden democratie en rechtsstaat aan elkaar gekoppeld. In de toelichting staat: "De democratie en de rechtsstaat zijn immers in het Nederlandse staatsbestel onverbreekbaar met elkaar verbonden." Kamerstukken II 2016/17, 34 516, nr. 10.

2.1.1 De democratische pijler

Binnen de democratische (electorale) pijler oefent de kiezer op basis van algemeen kiesrecht in vrije en eerlijke verkiezingen invloed uit op het landsbestuur dat geacht wordt het algemeen belang (het belang van alle burgers) te dienen.

Nederland is een *representatieve* democratie. Dat wil zeggen dat burgers door middel van verkiezingen invloed hebben op het landsbestuur. Belangrijk element van de representatieve democratie is het algemeen kiesrecht: het recht om te kiezen, maar ook om gekozen te worden, en vrije en eerlijke verkiezingen. Daarin ligt een belangrijke democratische waarde: het maakt een vreedzame wisseling van de macht mogelijk na een uitspraak van de kiezers. Representatieve democratie is een ander democratiemodel dan *directe* democratie. Voor de staatscommissie is het representatieve democratiemodel uitgangspunt. Vormen van directe democratie kunnen echter in sommige gevallen een nuttige correctie vormen op het representatieve model.

In het representatieve democratiemodel dragen verkiezingen een dubbel karakter: de gekozenen moeten de verwachtingen van kiezers inlossen en hen vertegenwoordigen, én de verkiezingen moeten leiden tot een regering. In de relatie tussen kiezers en gekozenen treedt naast de vertegenwoordigende relatie tegenwoordig de verhouding tussen de regering en de 'geregeerden' meer op de voorgrond.⁶ Wanneer burgers het gevoel hebben niet gehoord te worden, te moeten toekijken hoe over hun hoofd beslissingen worden genomen en vinden dat de politiek in zijn eigen wereld leeft en onvoldoende rekenschap aflegt ervaren zij dit als reële tekortkomingen van de democratie. Democratie is dus meer dan naar de stembus gaan, het gaat ook over de manier waarop de kiezers geregeerd worden en over de vraag of burgers zich herkennen in de stijl en inhoud van het bestuur.

Het bestuur kan uiteraard niet tegemoetkomen aan alle (soms tegenstrijdige) verwachtingen in de samenleving. Teleurstelling van de kiezer is dus in zekere zin onvermijdelijk. Voor het vertrouwen in het politieke en parlementaire stelsel is het daarom van belang dat de burger ook op andere manieren dan de stembus wordt betrokken bij zaken van algemeen belang, zowel in de nabijheid op lokaal niveau als op nationaal niveau. Het laatste niveau kan leren van de vele vormen van burgerparticipatie waarmee op lokaal niveau ervaring is opgedaan. Het algemeen belang vereist dan wel dat die vormen zo inclusief mogelijk zijn en bijvoorbeeld niet alleen voor hoger opgeleiden aantrekkelijk zijn.

De staatscommissie hecht eraan erop te wijzen dat de Nederlandse democratie niet alleen een politieke maar ook een maatschappelijke of burgerlijke dimensie heeft. De brede basis van onze democratie ligt in de *maatschappelijke* democratie. De initiatieven en activiteiten van individuele burgers en tal van maatschappelijke organisaties brengen de democratie

⁶ P. Rosanvallon, *Die gute Regierung*. Hamburg, 2018. p. 9-10.

tot leven. Versmalling van de democratie tot de politieke democratie miskent het recht van burgers om betrokken te worden bij en mee te beslissen over voor hen essentiële zaken in hun leefwereld, zo stelt de ROB.⁷ De staatscommissie onderstreept dat het belangrijk is dat burgers zich *betrokken* voelen en weten bij de democratie en dat democratische gezindheid gedragen wordt door burgers zelf. Opvattingen over de 'democratie als ideaal' zouden zoveel mogelijk moeten stroken met de wijze waarop de democratie in de praktijk is ingericht en werkt.⁸

Politiek en bestuur dienen dus steeds een scherp oog te hebben voor de wensen en eigen activiteiten van burgers. Burgers moeten ook de mogelijkheid hebben om zaken zelf te doen en het bestuur moet zorgvuldig met burgers omgaan in de beleidsuitvoering. Het democratisch systeem kan zijn legitimiteit niet alleen aan verkiezingen ontleen.

2.1.2 *De rechtsstatelijke pijler*

Binnen de rechtsstatelijke (niet-electorale) pijler worden de belangen van de (individuele) burger gediend door instituties die op onafhankelijke en onpartijdige wijze eveneens het algemeen belang dienen. Denk hierbij vooral aan de rechtspraak maar ook aan andere onafhankelijke instituties en autoriteiten.

Nederland is een *rechtsstaat*. Dat wil zeggen dat burgers belangrijke vrijheidsrechten bezitten en dat de macht van de overheid wordt gereguleerd en beperkt door het recht. Belangrijke elementen van de rechtsstaat zijn te vinden in de Grondwet (met daarin de grondrechten, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van vereniging en vergadering) en de toetsing/controle door een onafhankelijke rechter; de scheiding (of de spreiding) van machten: de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht, vaak aangeduid als de *checks and balances* binnen rechtsstaat en parlementair stelsel. De spreiding van machten over verschillende instituties zorgt voor stabiliteit en evenwicht in de democratische rechtsstaat. Het gaat dan vaak om macht en tegenmacht. Tot slot is er het legaliteitsbeginsel: ieder overheidsoptreden moet berusten op wettelijke bevoegdheden en ook de overheid zelf is gebonden aan de wet.

Kritische burgers met een gezond wantrouwen en een onafhankelijke pers zijn tevens van groot belang in het kader van voldoende *checks and balances*. Voor de spreiding van machten is ook het idee van de 'tegendemocratie'⁹ een relevant inzicht: onafhankelijke toezichthoudende instellingen, belangenorganisaties en burgers die vanuit een kritische houding de uitvoerende macht scherp houden. Tegendemocratie is geen verschijnsel buiten de democratische rechtsstaat, maar maakt daar juist deel van uit. Democratie is een combinatie van vertrouwen en scepsis en

⁷ Raad voor het openbaar bestuur (ROB), *Democratie is méér dan politiek alleen. Burgers aan het roer in hun leefwereld*. Den Haag, 2017. p. 9-12.

⁸ Voldoende kennis van burgerschap en de democratische rechtsstaat is in dit kader dan ook van belang, vooral voor de jongere generaties.

⁹ P. Rosanvallon, *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*. Cambridge, 2008. p. 8.

de tegendemocratie heeft tegenwoordig ook een belangrijke legitimerende functie binnen de democratische rechtsstaat. Het houdt het toezicht op de macht scherp en draagt bij aan machtsevenwicht.

2.1.3 *Het belang van machtsverspreiding, balans tussen de pijlers en mogelijkheden tot correctie*

Tussen de twee pijlers van de democratische rechtsstaat bestaat een zekere, gezonde spanning. Politici moeten alles in het werk stellen om de onafhankelijke rechtsgang veilig te stellen en het instituut van de onafhankelijke rechtspraak te respecteren. De rechterlijke macht dient zich op haar beurt zoveel mogelijk te onthouden van politieke overwegingen.

Het bestaan van voldoende balans tussen beide pijlers is een essentiële voorwaarde voor het blijvend goed functioneren van de democratische rechtsstaat. Ook binnen de afzonderlijke pijlers dienen instituties met machten en tegenmachten te bestaan, zodat uiteindelijk het algemeen belang het beste wordt gediend.

Bij processen van verzelfstandiging en privatisering moet de vraag gesteld worden of het algemeen belang beter wordt gediend door het op afstand plaatsen van taken buiten de politiek bij een onafhankelijke instantie, of dat beter kan worden vastgehouden aan democratische invloed via de electorale pijler.

In elk parlementair stelsel bestaat de mogelijkheid dat bij een bepaalde politieke kwestie de meerderheid in het parlement niet overeenkomt met die van de meerderheid van de bevolking, hoezeer men ook pogingen heeft ondernomen de werking van het parlementair stelsel te verbeteren. Dit is vooral onwenselijk als het om belangrijke politieke thema's gaat. Ook kan het zo zijn dat wetgeving in zijn uitwerking de belangen van individuele burgers op onevenredige wijze schaadt, of kan er tussen bestuurslagen (bijvoorbeeld door decentralisatieprocessen) een patstelling ontstaan over welke bestuurslaag bevoegd is tot handelen. In deze gevallen zijn dan correctiemechanismen binnen en soms ook tussen de pijlers nodig.

De staatscommissie heeft zich daarom de vraag gesteld welke problemen zich binnen de beide pijlers voordoen en of de Nederlandse democratische rechtsstaat over voldoende correctiemiddelen in deze situaties beschikt.

2.2 De toekomstbestendigheid van de democratische rechtsstaat

Het verleden, maar ook de actualiteit in de wereld om ons heen laat zien dat democratieën komen en gaan. In de periode 1975 tot 2015 is het aantal democratische landen in de wereld toegenomen van 30% naar 68%¹⁰. In sommige landen, het betreft dan vaak de relatief jonge

¹⁰ IDEA, *Global State of Democracy. Exploring Democracy's Resilience, Overview, 2017* (www.idea.int). Stockholm, 2017. p. 2.

democratieën, is nu echter sprake van *democratische erosie of verval* – een gedeeltelijke terugkeer naar autocratisch bestuur. Dit gebeurt veelal niet via een coup, maar geleidelijker: door het aantasten van de positie van onafhankelijke media en het inperken van de onafhankelijkheid van rechters. Zo wordt de spreiding van de macht gaandeweg aangetast en raakt de democratische rechtsstaat uit balans. In deze landen worden ook vaak kunstmatige meerderheden gecreëerd via het kiesstelsel.

Ook de opkomst van het fenomeen van de illiberale (ook wel onvrije of schijn-) democratie met steeds minder rechtsstatelijke waarborgen is een belangrijke en zorgelijke ontwikkeling. De staatscommissie meent dat deze daadkrachtige, op de (veronderstelde) volkswil gebaseerde democratieën een uitdaging vormen voor 'ons' concept van de liberale democratie, dat gebouwd is op het ideaal van vrij en gelijk burgerschap. Democratie en rechtsstaat moeten steeds in een goede balans blijven en dat vergt permanent onderhoud.

Voor elke democratische rechtsstaat geldt dat anti-democratische en anti-rechtsstatelijke (politieke) partijen op enig moment een reële bedreiging kunnen gaan vormen. Dit roept de cruciale vraag op hoe een democratische rechtsstaat zichzelf daartegen moet verdedigen.¹¹ Sommige landen stellen eisen aan politieke partijen en hebben de mogelijkheid van een partijverbod in de Grondwet opgenomen. Daarmee vergeleken heeft Nederland een zwakkere verbinding tussen democratische besluitvorming en rechtsstatelijke waarborgen.

Ook in Nederland gaan daarom al langer stemmen op die zeggen dat we meer aandacht moeten besteden aan de *weerbaarheid* van onze democratie. Ook wanneer de feitelijke bedreigingen niet acuut of urgent worden geacht, is het verstandig om voorzorgsmaatregelen te treffen. Er kunnen zich op enig moment omstandigheden voordoen, waarbij de huidige bescherming van de democratische rechtsstaat ontoereikend is. In dit verband zij ook gewezen op de valkuil, of inherente kwetsbaarheid van onze democratie, democratie als vanzelfsprekend te beschouwen: de vermeende zekerheid "dat het altijd wel weer goed komt" kan burgers en politici verleiden tot onverantwoord gedrag.

De democratische rechtsstaat is dus geen statisch gegeven. Steeds opnieuw dwingen veranderende omstandigheden tot vernieuwing en aanpassingen van het stelsel. Essentiële uitgangspunten als de spreiding van machten over de verschillende instituties, het bestaan van voldoende *checks and balances* en de grondrechten dienen altijd gewaarborgd te zijn.

¹¹ B. Rijpkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam, 2017. p. 148 e.v.

Hoofdstuk

3

**De tussenstand en drie
leidende vragen voor het
vervolg**

In het vorige hoofdstuk werd het parlementair stelsel in de bredere context van de democratische rechtsstaat geplaatst. In dit hoofdstuk maakt de staatscommissie de voorlopige balans op. Eerst worden de zes thema's uit de eerder gepubliceerde Probleemverkenning nog eens op een rij gezet. Daarna volgt een paragraaf over de noodzaak van aanpassingen in het parlementair stelsel en is de vraag aan de orde welke vragen de staatscommissie nu als leidend ziet voor de laatste fase van haar werkzaamheden.

3.1 De zes thema's uit de Probleemverkenning

In de Probleemverkenning deed de staatscommissie vorig jaar verslag van de eerste fase van haar werkzaamheden. De staatscommissie maakte daarin een analyse van de sterke en zwakke punten van de Nederlandse parlementaire democratie en keek naar belangrijke ontwikkelingen in politiek en samenleving die invloed hebben op de manier waarop het parlementair stelsel functioneert. Aan het eind van de probleemverkenning benoemde de staatscommissie zes thema's voor het vervolg van haar werkzaamheden:

1. Het principe van vertegenwoordiging

Worden en voelen mensen zich goed vertegenwoordigd door de leden van de Tweede en Eerste Kamer? Kunnen zij er vertrouwen in hebben dat hun belangen zo goed mogelijk worden gehoord en behartigd?

2. De rol van politieke partijen

Politieke partijen verbinden de samenleving met de politiek maar lijden aan functieverlies. Ze hebben nog maar weinig leden (2,3% van de kiesgerechtigde bevolking) en moeten uit die leden dan geschikte kandidaten zoeken. Dat is niet goed voor het vertegenwoordigend stelsel.

3. De kabinetsformatie

Bij de verkiezingen kiezen de mensen een nieuwe Tweede Kamer, maar geen nieuw kabinet. Moeten de kiezers niet meer invloed krijgen op de kabinetsformatie? Formaties duren vaak (erg) lang in Nederland; het formatieproces is erg gesloten. Kan dat niet transparanter?

4. De weerbaarheid van de democratie

De democratie kan wel wat hebben. Maar toch, moet onze democratische rechtsstaat niet beter worden beschermd tegen ondermijning? De staatscommissie maakt zich in dit verband ook zorgen over de risico's van digitalisering, in het bijzonder over de beïnvloeding van kiezers met gerichte digitale middelen (het gebruik van *big data* en *micro targeting*).

5. De macht van de nationale overheid

Veel beslissingen die belangrijk zijn voor het dagelijks leven van mensen worden niet meer door de nationale politiek genomen, maar steeds vaker door anderen, zoals de Europese Unie, gemeenten of provincies. En tegelijkertijd is de nationale overheid voor mensen nog steeds het richtpunt. Hoe gaat het parlement daarmee om?

6. Het tweekamerstelsel

In het parlementair stelsel heeft de Tweede Kamer een andere, zwaardere functie dan de Eerste Kamer. De taakverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer is echter niet altijd even duidelijk en als de beide Kamers het niet eens zijn is er ook geen evenwichtige regeling om conflicten op te lossen.

3.2 De noodzaak van aanpassingen

In de periode na het uitbrengen van de Probleemverkenning heeft de staatscommissie deze thema's verder besproken en onderzocht. Op basis van dit onderzoek, daarbij geholpen door veel gesprekken met burgers en deskundigen, en kijkend naar de cruciale plaats van het stelsel in de bredere context van de democratische rechtsstaat, stelt de staatscommissie nu vast dat aanpassingen van het parlementair stelsel noodzakelijk en in enkele opzichten ook (maatschappelijk) urgent zijn. Systeemaanpassingen alleen zullen echter niet voldoende zijn. Er moeten ook zaken veranderen in de politieke cultuur.¹²

Met kwaliteiten als het evenredige kiesstelsel, de levendige *civil society* en een groot draagvlak onder de bevolking voor het systeem op zich is er volgens de staatscommissie op dit moment geen reden om te spreken over een crisis in de democratie. Dat neemt echter niet weg dat het stelsel ook tekortkomingen kent, met name waar het gaat om een adequate representatie van alle Nederlanders. Binnen de democratische pijler is sprake van een onevenwichtige representatie: vooral lager opgeleiden en groepen uit de lagere inkomensklassen voelen zich minder goed gerepresenteerd door de Tweede en Eerste Kamer en zijn dat in sommige opzichten ook. Dat kan tot onvrede over of zelfs afkeer van de politiek leiden. Naar de mening van de staatscommissie volgt hieruit een maatschappelijke urgentie om aanpassingen in het stelsel door te voeren.¹³

Een andere zwakte binnen deze pijler is dat de kiezer weinig invloed heeft op de kabinetsformatie. De staatscommissie zoekt naar mogelijkheden om dat te verbeteren met behoud van het evenredige kiesstelsel.

Bij het functioneren van het parlement gaan de praktijk van een sterke binding van de meerderheid in de Tweede Kamer aan het regeerakkoord en de neiging van de Tweede Kamer tot meebesturen ten koste van de controlerende taak. De Eerste Kamer kan zich meer beperken tot het toetsen van de kwaliteit, de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van wetgeving.

¹² "The functioning of even the best institutions (...) will always depend, to a considerable degree, on the persons involved. Institutions are like fortresses. They must be well designed and manned". K. Popper, *The open society and its enemies*. Londen, 1945. p. 110.

¹³ Hier speelt ook dat politieke partijen minder dan vroeger gestoeld zijn op ideologie, religie of op de vertegenwoordiging van een sociale klasse. De sociaal-culturele heterogeniteit van de samenleving is sterk toegenomen en ook daarom is vertegenwoordiging een begrip dat een andere benadering behoeft.

Binnen de rechtsstatelijke pijler doen zich zowel binnen als buiten het stelsel ontwikkelingen voor die in combinatie met elkaar reële risico's met zich meebrengen voor de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. Het is van belang om nu de nodige aanpassingen door te voeren om ervoor te zorgen dat de veerkracht en weerbaarheid van onze democratie in de toekomst op orde blijven en het stelsel niet kwetsbaar wordt voor anti-democratische en anti-rechtsstatelijke krachten. Voorkomen moet worden dat de cruciale waarden die de democratische rechtsstaat moet dienen en beschermen onder te hoge druk komen te staan. En dat burgers het vertrouwen verliezen in het systeem en de bewoners van dat systeem.

De staatscommissie vindt daarom dat het beter kan en beter moet. Burgers zijn mondiger en gemiddeld hoger opgeleid dan vroeger, en burgers beschikken nu ook over meer (technologische) mogelijkheden om informatie tot zich te nemen, van zich te laten horen en in actie te komen. Er liggen ook mogelijkheden om de soms haperende representatie te verbeteren. Evenzo zijn er verbeteringen mogelijk en wenselijk op het gebied van de weerbaarheid van de democratie. Zoals eerder benadrukt zou een versterking van democratie en representatie hand in hand moeten gaan met een versterking van de rechtsstaat om de balans tussen beide te bewaken.

3.3 Drie leidende vragen

De zes vraagstukken uit de Probleemverkenning zijn na de presentatie op hoofdlijnen ontvangen als herkenbaar en op hoofdlijnen juist. In het afgelopen half jaar heeft de staatscommissie tal van nuttige reacties en aanvullingen op de Probleemverkenning ontvangen.¹⁴

Om te kunnen komen tot een zoveel mogelijk samenhangend pakket van mogelijke oplossingen heeft de staatscommissie voor de laatste fase van haar werkzaamheden nu de volgende leidende vragen geformuleerd:

Voor de democratische pijler:

1. Hoe borgen we een goede representatie van alle Nederlanders?

De staatscommissie vindt dat het parlementair stelsel niet voor alle Nederlanders (even) goed werkt. Het is nodig om veranderingen in het parlementair stelsel door te voeren die kunnen bijdragen aan een betere inhoudelijke en symbolische representatie ván en verbinding mét specifieke groepen in de samenleving en die zorgen voor meer herkenbaarheid van de politiek. Verbeteringen zijn mogelijk zowel aan de voorkant van het democratisch proces: het verbeteren van representatie en responsiviteit, als ook aan de achterkant: het creëren van meer mogelijkheden voor tegenmacht en correctie.

¹⁴ De staatscommissie doet verslag van haar werkzaamheden op: www.staatscommissieparlementair-stelsel.nl.

Voor de rechtsstatelijke pijler:

2. Hoe versterken we de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat?

De staatscommissie vindt dat de democratie weerbaarder moet worden gemaakt. Zij vindt het noodzakelijk om voorstellen te doen die bijdragen aan democratische vorming en aan een betere rechtsstatelijke bescherming van de democratie. De grondslagen van de democratische rechtsstaat zouden steviger gestut moeten worden.

Voor het tweekamerstelsel:

3. Hoe optimaliseren we de taakvervulling van het parlement?

De staatscommissie vindt dat het parlement op onderdelen een betere invulling aan zijn taken kan geven. De staatscommissie zal voorstellen doen die de actoren in het politieke systeem beogen aan te zetten tot ander gedrag. De actoren binnen het systeem zijn onderdeel van een politieke cultuur¹⁵ die niet bevorderlijk is voor het vertrouwen van de burgers in politici en politieke partijen. Ze zijn niet voldoende in staat om zich los te maken van ingesleten patronen en reflexen.

In de volgende hoofdstukken worden per vraag de mogelijke oplossingsrichtingen die de staatscommissie op dit moment in serieuze overweging wil nemen, verder toegelicht.

¹⁵ J.Th.J. van den Berg, "Democratie onder de Kaasstolp" in: Socialisme en Democratie, 1985. p. 3-11.

Hoofdstuk

4

**Versterking van de
democratische pijler**

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
- Kandidaatstelling in de regio's



Kabinetsformatie

Mogelijke oplossingen:

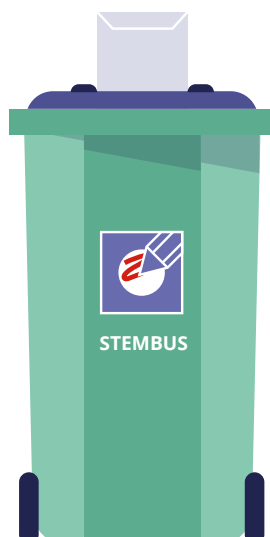
- Gekozen formateur
- Tussenrapportages
- Regeerakkoord op hoofdlijnen



Opkomst bij verkiezingen

Mogelijke oplossingen:

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



Directe zeggenschap

Mogelijke oplossingen:

- Direct-democratische instrumenten, bijvoorbeeld burgerinitiatief
- Bindend correctief referendum

Versnippering en fractiesplitsing

Mogelijke oplossingen:

- Hogere waarborgsom
- Fractiesplitsingen ook waarborgsom



4.1 Een ander kiesstelsel

Samenvatting

Het Nederlandse politieke systeem is gebouwd rond het concept representatie dat vooral door middel van verkiezingen voor vertegenwoordigende lichamen gestalte krijgt. Hieruit volgt dat de kwaliteit van het kiesstelsel van groot belang is. Ofschoon het Nederlandse, strikt evenredige kiesstelsel behoorlijk succesvol is, zijn er toch enkele tekortkomingen. Vooral het feit dat sommige groepen burgers, met name lager opgeleiden, zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet zijn, baart de staatscommissie ernstige zorgen. De veranderde positie van politieke partijen is in dat verband een relevant gegeven (>>4.1.1). Daarnaast is van diverse kanten aandacht gevraagd voor de regionale dimensie van het kiesstelsel.

Dat betekent dat de staatscommissie binnen de grondwettelijke grenzen van de evenredige vertegenwoordiging op zoek is gegaan naar mogelijke verbeteringen van het kiesstelsel (>>4.1.2). Deze wijzigingen beogen de persoonlijke en regionale componenten in het kiesstelsel te versterken (>>4.1.3).

Vanuit die randvoorwaarden zijn enkele alternatieve kiesstelsels dan wel wijzigingen in het bestaande kiesstelsel gewikt en gewogen. Dat heeft nog niet tot definitieve keuzes geleid (>> 4.1.4 en 4.1.5). In het eindrapport gaat de staatscommissie hier een nadere afweging in maken.

4.1.1 Van probleem naar oplossing

In de Probleemverkenning is geconstateerd dat het Nederlandse politieke systeem in belangrijke, zo niet overwegende mate is gebouwd rondom het concept representatie.¹⁶ De Nederlandse democratie is zowel in theorie als in de praktijk vooral een vertegenwoordigende democratie. De staatscommissie constateert dat voor de vertegenwoordigende democratie als zodanig zeer brede steun bestaat.¹⁷ Het constitutionele anker van het concept representatie is gelegen in artikel 50 van de Grondwet: "De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk." Deze bepaling werd en wordt vooral gelezen in haar historische context. De *founding fathers* van de Grondwet van 1814 wilden ermee tot uitdrukking brengen dat er geen terugkeer kon zijn naar de staatkundige praktijk van de Republiek der Verenigde Nederlanden toen de Staten-Generaal niet het Nederlandse volk, maar de zeven gewesten vertegenwoordigden.¹⁸

¹⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 10-11.

¹⁷ Ook Thierry Baudet die zich in woord en geschrift kritisch heeft uitgelaten over het huidige politieke systeem van Nederland, stelt dat de vertegenwoordigende democratie "het meest realistische bestuursmodel" is. T. Baudet, *Breek het partijkartel! De noodzaak van referenda*. Amsterdam, 2017. p. 40-42.

¹⁸ J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*. Dl. I. Arnhem, 1883. p. 382-383.

In het zicht van de pacificatie van 1917 en de in dat kader geplande overgang naar een evenredig kiesstelsel gaf de toenmalige premier Cort van der Linden een nieuwe interpretatie aan het concept representatie. Hij formuleerde het toen als volgt:

“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 in het kort 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 doen komen in de volksvertegenwoordiging is nodig de evenredige vertegenwoordiging.”¹⁹

Ook de interpretatie van Cort van der Linden behoeft inmiddels actualisering. Anno 2018 bepleit de staatscommissie daarom een eigentijdse en normatieve interpretatie van artikel 50 Grondwet.^{19b}

De representatieve democratie krijgt primair gestalte door middel van verkiezingen voor vertegenwoordigende organen. Dit primaat van de representatieve democratie wordt door de staatscommissie niettemin in verband gebracht met enkele direct-democratische instrumenten, waaronder het referendum (zie de paragrafen 4.4 en 4.5), alsmede de wenselijkheid van meer invloed van de kiezers op de kabinetsformatie (zie paragraaf 4.6) en van openheid over de kabinetsformatie (zie paragraaf 4.7). De verkiezingen voor vertegenwoordigende organen staan echter centraal in het concept representatie.

Verkiezingen veronderstellen een bepaalde relatie tussen kiezer en gekozene. Om de kwaliteit van deze relatie te kunnen beoordelen is in de Probleemverkenning gebruik gemaakt van het onderscheid in inhoudelijke, descriptieve en symbolische representatie.²⁰ Op grond van deze analyse kan een vijftal analytische conclusies worden getrokken.

1. Per saldo moet het huidige Nederlandse kiesstelsel (evenredige vertegenwoordiging met een, althans in theorie, open lijstenstelsel, waarbij het gehele land voor de verdeling van de Kamerzetels één groot kiesdistrict is) als behoorlijk succesvol worden beschouwd. Het stelsel leidt tot een betere representatie dan andere stelsels. Het bevordert ook de responsiviteit van en het vertrouwen in het politieke systeem. Voorts 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. Evenredige vertegenwoordiging is daarom populair in Nederland.²¹

¹⁹ J.A. de Bruyne en N. Japikse, *De staatkundige geschiedenis van Nederland in onzen tijd. Dl. VI, 1897-1917*. Leiden, 1918. p. 474.

^{19b} Zie hiervoor ook: E. van Vugt, “Herbezinning parlementair stelsel? Herinterpretatie artikel 50 Grondwet” in: *Nederlands Juristenblad*, 10 maart 2017. p. 642.

²⁰ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 60-61.

²¹ *Ibidem*. p. 15.

2. Nogal wat burgers, met name lager opgeleiden, burgers met een migratie-achtergrond en minder welgestelden, maar ook de divers samengestelde groep van 'onzekeren',²² *voelen* zich niet altijd voldoende vertegenwoordigd (tekortschietende symbolische representatie) en *zijn* dat in zekere zin evenmin: de Tweede Kamer (en zeker ook de Eerste Kamer) is namelijk geen afspiegeling (demografisch, qua opleiding, welstand, beroepsmatige achtergrond en wellicht ook regio) van de bevolking (tekortschietende descriptieve representatie).²³ Hierbij past wel de kanttekening dat ook in het verleden het Nederlandse parlement qua descriptieve representatie tekortschoot, zij het dat ten tijde van de hoogtijdagen van de verzuiling (1917-1967) er meer lager opgeleiden in de Kamer zaten. De aanname is echter gewettigd dat vanwege de al genoemde verzuiling de kiezers (ook de lager opgeleiden) zich toen wel beter vertegenwoordigd voelden. De symbolische representatie bevond zich dus toen op een hoger niveau.²⁴

3. Daar komt nog bij dat de publieke besluitvorming niet altijd voldoende met de opvattingen van aanzienlijke groepen burgers, met name de al genoemde groepen, correspondeert (tekortschietende inhoudelijke representatie). Juist met enkele gezichtsbepalende onderwerpen, bijvoorbeeld Europese integratie en het migratiebeleid, is dit het geval.²⁵ Hier past een genuanceerde benadering. 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 procentpunten in 1977/1978 naar 3,4 procentpunten in 2017.²⁶ 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%).²⁷ Als het vraagstuk van de 'kloof' tussen kiezers en gekozenen in bredere, meer

²² *Ibidem*. p. 16-17 en 42-45.

²³ A. Hakhverdian en T.W.G. van der Meer, "Spiegel van de samenleving? Politieke vertegenwoordiging en ongelijkheid in Nederland" in R.B. Andeweg en M. Leyenaar, *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*. Amsterdam, 2018. p. 143-161. J. Thomassen wijst de staatscommissie erop dat deze afspiegeling het parlement *als geheel* moet betreffen, niet de afzonderlijke fracties. J. Thomassen, "Kanttekeningen" (ongepubliceerde stuk ten behoeve van de staatscommissie). Enschede, 2018.

²⁴ J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden tussen 1849 en 1970*. p. 227-237, en A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. p. 27-46 en 131-150.

²⁵ T.W.G van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. Amsterdam, 2018. p. 66-75, en Z. Lefkofridfi, e.a., "Left-Authoritarians and Policy Representation in Western Europe: Electoral Choice across Ideological Dimensions" in: *Electoral Studies*, 37(1). 2014. p. 65-90.

²⁶ R.B. Andeweg, *Kiezers, Kamerleden en 'de Kloof'*. Leiden, 2018. p. 7-9.

²⁷ *Ibidem*. p. 12.

ideologische termen wordt geduid, dan is het beeld minder rooskleurig: de grootste groep kiezers (ten minste een derde van het electoraat) is sociaal-economisch links en cultureel rechts, bij de Kamerleden is dat percentage slechts 14%. Van de lager opgeleiden rekent bijna 43% zich tot deze groep.²⁸ De staatscommissie acht het in dit licht voorstelbaar dat het te voeren regeringsbeleid nu en dan niet wordt gesteund door een meerderheid van de kiezers.²⁹ In de Probleemverkenning wordt in dat verband ook gewezen op negatieve effecten als gevolg van een zich verder verscherpende maatschappelijke polarisatie.³⁰

4. De versplintering van de Tweede Kamer in een groot aantal fracties, waarvan de grootste hooguit als middelgroot kan worden beschouwd, kan op weinig waardering bij de burgers rekenen. Dat laatste geldt evenzeer voor nieuwe fracties die ontstaan door afsplitsing van bestaande fracties. Dat oordeel is in zoverre weinig consistent dat dezelfde burgers wel uitgesproken voorstanders zijn van het huidige strikt evenredige kiesstelsel, dat juist deze versplintering mogelijk maakt.³¹
5. Twee belangrijke categorieën actoren in het huidige stelsel, politici en politieke partijen, zijn bij de burgers minder populair dan het kiesstelsel als zodanig.³² Hierbij past wel de kanttekening dat kiezers wel vertrouwen hebben in de eigen partij, maar minder in andere partijen.³³

Samenvattend kan worden gesteld dat het Nederlandse kiesstelsel als een verworvenheid moet worden beschouwd, maar op enkele punten – kijkend naar de laatste vier conclusies – voor verbetering vatbaar is. Daarbij moet worden bedacht dat het sinds 1918 bestaande evenredige kiesstelsel is ontworpen in een maatschappelijke context die op tal van punten sindsdien ingrijpend is veranderd.³⁴

In dat kader is ook de veranderde positie van politieke partijen relevant. De centrale rol die politieke partijen langs lijnen van het lijstenstelsel in het Nederlandse stelsel van evenredige vertegenwoordiging innemen, sloot naadloos aan bij hun machtige positie in de verschillende zuilen in de eerste decennia van de vorige eeuw.³⁵ Vandaag de dag spelen de politieke partijen, met name de gevestigde, niet langer als vanzelfsprekend die centrale rol. Het welbekende samenstel van maatschappelijke ontwikkelingen sinds de jaren '60 heeft daartoe geleid. In de

²⁸ *Ibidem.* p. 13.

²⁹ Dit is de zgn. Ostrogorski-paradox. *Ibidem.* p. 14. Staatscommissie parlementair stelsel. *Probleemverkenning.* p. 60.

³⁰ *Ibidem.* p. 17.

³¹ Het thema versplintering en afsplitsing komt in paragraaf 4.2 aan de orde.

³² T.W.G van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017.* p. 41-44.

³³ 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 Forum voor Democratie. <http://dnpprepo.ub.rug.nl/11053/1/persberichtledentallen2017.pdf>.

³⁴ J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging.* Amsterdam, 2004. p. 49-61 en 207-210.

³⁵ A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek.* Amsterdam, 1984(1968). p. 35-46.

Probleemverkenning is in dat verband gewezen op het functieverlies van politieke partijen.³⁶ Tegelijkertijd concludeert de staatscommissie dat politieke partijen onmisbaar zijn voor een goed functionerend politiek systeem: democratische stelsels zonder politieke partijen zijn in de praktijk moeilijk voorstelbaar.³⁷

4.1.2 Evenredige vertegenwoordiging als uitgangspunt

Met de aan het slot van de vorige sub-paragraaf getrokken conclusie in het achterhoofd heeft de staatscommissie enkele³⁸ alternatieve kiesstelsels tegen het licht gehouden. Daarbij is ook het verzoek van het kabinet betrokken om na te gaan in hoeverre de regionale component in het kiesstelsel kan worden versterkt. Zie hiervoor 4.1.4 en 4.1.5. Daaraan voorafgaand is het echter eerst zaak nog wat preciezer de randvoorwaarden bij deze exercitie in beeld te krijgen.

De eerste relevante randvoorwaarde betreft de notie dat voor de staatscommissie de evenredige vertegenwoordiging, zoals vastgelegd in artikel 53, eerste lid, Grondwet,³⁹ gehandhaafd moet blijven. Dat betekent dat voorstellen tot aanpassing van het kiesstelsel verenigbaar moeten zijn met de Grondwet, i.c. artikel 53, eerste lid, Grondwet.

Dat laatste geldt ook voor artikel 54, eerste lid, Grondwet, waarin is vastgelegd dat de leden van de Tweede Kamer rechtstreeks worden gekozen. Ten aanzien van de uitleg van deze bepaling kan de vraag worden opgeworpen of het lijstenstelsel verenigbaar is met rechtstreekse verkiezing. Immers, kiezers stemmen primair op een lijst en niet op een kandidaat, terwijl dat laatste wel inherent zou zijn aan rechtstreekse verkiezing.⁴⁰ Met de hedendaagse staatsrechtelijke literatuur op dit punt⁴¹ meent de staatscommissie dat het lijstenstelsel niet strijdig is met de essentie van rechtstreekse verkiezing.⁴²

³⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 18, 36-37 en 51-54. Zie ook over deze materie: R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht, 1992. p. 396-423, en – recenter – T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017. p. 50-60.

³⁷ R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij*. p. 413.

³⁸ Beperking is hier geboden. Er zijn namelijk talloze reëel bestaande kiesstelsels en nog even zovele die niet of niet meer in de praktijk worden toegepast en dus alleen op papier bestaan. Voor een uitputtend overzicht van de kiesstelsels van alle landen met een gekozen volksvertegenwoordiging zij verwezen naar: A. Reynolds, B. Reilly en A. Ellis (red.), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*. Stockholm, 2012(2005). *passim*, en D. Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme*. Bonn (Opladen/Toronto), 2014. p. 233-440.

³⁹ Artikel 53, eerste lid, Grondwet luidt: De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.

⁴⁰ R.P. Tuinstra heeft in een uitvoerig schrijven aan de staatscommissie, "Enkele gedachten over een verbetering van de functie in het huidige vertegenwoordigende Nederlandse parlementaire stelsel" indringend deze vraag op tafel gelegd.

⁴¹ Zoals in P.P.T. Bovend'Eert en H.R.M.B. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, Deventer, 2010. p. 6-7, en G. Leenknecht, "Wetenschappelijk commentaar op de Grondwet, artikel 54" op: www.nederlandserechtstaat.nl/grondwet/artikel54.

⁴² Tuinstra's interpretatie is namelijk te eenzijdig-grammaticaal, terwijl alleen al de rechtshistorische wetsinterpretatie, dat wil zeggen uitgaan van de bedoeling van de grondwetgever destijds, tot een andere, namelijk positieve, conclusie leidt over de grondwettelijkheid van het huidige kiesstelsel. J. Loots, *Voor het volk, van het volk*. p. 138-141.

4.1.3 *De wenselijkheid van versterking van de persoonlijke en de regionale componenten*

Het voorgaande neemt niet weg dat de binding tussen kiezer en gekozene zwak is, dat wil zeggen het persoonlijke element in het evenredige kiesstelsel. De staatscommissie wil op dit punt het kiesstelsel verbeteren in die zin dat de invloed van individuele kiezers op het verkiezen van individuele volksvertegenwoordigers wordt vergroot. Een aldus te wijzigen kiesstelsel sluit beter aan bij eerder gememoreerde maatschappelijke veranderingen van de laatste decennia en de doorwerking daarvan in de opvattingen en gedragspatronen van burgers en de daarmee samenhangende gewijzigde positie van politieke partijen.⁴³

Hierin is een tweede randvoorwaarde gelegen bij het wikken en wegen van uit aan alternatieve kiesstelsels ontleende voorstellen tot wijziging van het Nederlandse kiesstelsel (zie 4.1.4).

De derde randvoorwaarde betreft de al genoemde regionale component. Voorstellen tot wijziging van het kiesstelsel dienen naar het oordeel van de staatscommissie bij te dragen aan het versterken van deze component (zie 4.1.5).

4.1.4 *Enkele kiesstelsels gewikt en gewogen met het oog op de versterking van de persoonlijke component*

De invloed van de kiezer op het verkiezen van individuele afgevaardigden kan op een aantal manieren worden vergroot.⁴⁴ Twee mogelijke ingrepen passen systematisch goed in het huidige Nederlandse kiesstelsel (randvoorwaarde 1),⁴⁵ te weten:

1. Het verder verlagen van de voorkeursdrempel, bijvoorbeeld tot 10% of zelfs 0%.⁴⁶ Deze bedraagt nu 25% van de kiesdrempel.⁴⁷
2. Invoering van het stelsel, zoals in 2006 voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel. Dit stelsel behelst een strikter onderscheid tussen het

⁴³ Voor een vergelijkbaar pleidooi zie: *De Leidende Burger. Eindrapport van de Projectgroep "Democratie & Vernieuwing" van de PvdA*. Amsterdam, 2005. p. 20.

⁴⁴ In het eindrapport zal meer uitvoerig worden ingegaan op stelsels die door de staatscommissie zijn gewogen en vervolgens te licht zijn bevonden.

⁴⁵ Diverse burgers hebben voorstellen gedaan die voorzien in een veel verdergaande beperking van de partijpolitieke component in het kiesstelsel. Een voorbeeld van een dergelijk meer verdergaand voorstel betreft het door H. Kerkhof bepleite kiesstelsel. H. Kerkhof, "Nieuw Nederlands Kiesstelsel + Referenda" en "Overgang naar het Nieuw Nederlands Kiesstelsel en Hiërarchisch Model" (niet gepubliceerde stukken).

⁴⁶ Bij de Kamerverkiezingen van 1918 bedroeg de voorkeursdrempel 0%. Deze werd in 1921 verhoogd tot 50% van de *lijstkiezeler*. De wijziging van de Kieswet van 1989 bracht een zekere verruiming door de voorkeursdrempel te bepalen op de helft van de *algemene kiezeler*. D.J. Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht*. Zwolle, 1989. p. 164-174. In 1998 werd de voorkeursdrempel verlaagd tot 25%. www.parlement.com/voorkeurstemmen. Een voorstel uit 2005 tot verdere verlaging van de voorkeursdrempel naar 12,5% ingediend door de toenmalige minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties werd door diens opvolger Nicolai een jaar later ingetrokken. www.parlement.com/nieuws/verlaging.

⁴⁷ Het gaat hierbij om de algemene kiezeler, niet om de lijstkiezeler. Het verschil tussen beide kiezelaars qua feitelijk effect wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

uitbrengen van een stem op een partij en een stem op een individuele kandidaat en een logisch daarop gebaseerde verdeling van zetels over de kandidaten van de verschillende partijen.⁴⁸ Zie voor een verdere uitleg van dit stelsel het navolgende kader.

Het door het Burgerforum Kiesstelsel voorgestelde kiesstelsel

Een kiezer brengt één stem uit: een stem op een partijlijst (dat kan nu niet) of een stem op een kandidaat die op een partijlijst is geplaatst. De stemmen die direct op een partijlijst 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 partijlijst, een en ander naar evenredigheid van de aldus uitgebrachte stemmen. De aan de individuele kandidaten toevallende zetels worden over deze individuele kandidaten verdeeld in volgorde van het door hen behaalde stemmental. De overblijvende zetels vallen toe aan de partijlijst. Deze zetels worden conform de lijstvolgorde toegekend aan de kandidaten die niet als individuele kandidaat zijn gekozen.

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 iets meer gewicht krijgen dan in het huidige stelsel het geval is: in het stelsel van het Burgerforum worden vier kandidaten (waarvan twee op grond van hun plaatsing op de lijst onverkiesbaren) 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 partij of een stem op een individuele kandidaat. Verder krijgt, zoals al opgemerkt, in dit systeem de voorkeursstem op een individuele kandidaat per saldo waarschijnlijk iets meer gewicht.

⁴⁸ *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel.* Den Haag, 2006. p. 7-10.

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)

Stelsel Burgerforum Kiesstelsel	Huidig kiesstelsel (voorkeursdrempel 25%)
Lijst: 600.000	
Kandidaat 1: 31.000*	Kandidaat 1: 631.000*
Kandidaat 2: 250.000*	Kandidaat 2: 250.000*
Kandidaat 3: 10.000**	Kandidaat 3: 10.000**
Kandidaat 4: 5.000**	Kandidaat 4: 5.000**
Kandidaat 5: 3.000**	Kandidaat 5: 3.000**
Kandidaat 6: 19.000**	Kandidaat 6: 19.000**
Kandidaat 7: 7.000**	Kandidaat 7: 7.000**
Kandidaat 8: 3.000 **	Kandidaat 8: 1.000**
Kandidaat 9: 4.000	Kandidaat 9: 1.000**
Kandidaat 10: 2.000	Kandidaat 10: 2.000**
Kandidaat 11: 22.000*	Kandidaat 11: 22.000
Kandidaat 12: 1.000	Kandidaat 12: 1.000
Kandidaat 13: 20.000*	Kandidaat 13: 20.000
Kandidaat 14: 9.000	Kandidaat 14: 9.000
Kandidaat 15: 1.000	Kandidaat 15: 1.000
Kandidaat 16: 1.000	Kandidaat 16: 1.000
Kandidaat 17: 8.000	Kandidaat 17: 8.000
Kandidaat 18: 1.000	Kandidaat 18: 1.000
Kandidaat 19: 1.000	Kandidaat 19: 1.000
Kandidaat 20: 2.000	Kandidaat 20: 2.000

*Op eigen kracht gekozen.

**Op de lijst verkozen.

Beide opties hebben voor- en nadelen.

Het verder verlagen van de voorkeursdrempel heeft als voordeel dat het een wijziging behelst, die geheel binnen de kaders van het huidige systeem kan worden doorgevoerd. Het effect op de positie van politieke partijen zou echter weleens aanzienlijk kunnen zijn. Dat hoeft niet per se als negatief te worden beoordeeld. De fractiediscipline kan er namelijk enigszins door worden getemperd, de macht van de fractievoorzitter wat beperkt. Het belang van de door de partijen vastgestelde lijstvolgorde wordt er fors door gerelativeerd, hetgeen het belang van politieke partijen als organisaties verder doet afnemen. Anderzijds bevordert dit weer wel dat partijen tot een goede selectie van kandidaten voor de *gehele* lijst komen. Nadelig is dat veel kiezers nog steeds het liefst op een partij willen stemmen en met hun stem op de lijsttrekker ook het idee hebben dat ze dat doen.⁴⁹ Een verdere verlaging van de voorkeursdrempel accommodeert kortom wel de kiezers die een stem op een individuele kandidaat willen uitbrengen, maar niet de kiezers die op een partij willen stemmen.

⁴⁹ P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen (eindconcept)*. Den Haag, 2018. p. 33-34.

Het door het Burgerforum Kiesstelsel voorgestelde kiesstelsel kent deze nadelen niet. Beide types kiezers, degenen die het liefst op een individuele kandidaat willen stemmen en degenen die bij voorkeur een partij wensen te steunen, komen in dit stelsel aan hun trekken. Verder blijft de door de politieke partijen vastgestelde lijstvolgorde relevant. Het is aannemelijk dat per saldo de op individuele kandidaten uitgebrachte stemmen wat meer gewicht krijgen. Vaststaat dat het onderscheid tussen een stem op een partij of een stem op een individuele kandidaat beter zichtbaar wordt. Het kiesproces wordt daarmee duidelijker. Wel vraagt dit stelsel een ander soort stembiljet. De varianten van het door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkelde nieuwe stembiljet voorzien hier in.⁵⁰ In paragraaf 4.3, “Opkomstbevordering”, wordt nader ingegaan op het nieuwe stembiljet.

Een aandachtspunt bij beide opties is gelegen in de aannahme dat individuele kandidaten eigen verkiezingscampagnes gaan voeren en zelf in de financiering daarvan voorzien. Het huidige wettelijke kader, de Wet financiering politieke partijen, voorziet daar niet in.

In het Eindrapport zal de staatscommissie een keuze maken uit deze twee opties, of wellicht nog andere. Daarbij is het ook mogelijk dat elementen uit het ene stelsel worden gecombineerd met het andere. Dat laatste geldt ook voor elementen uit kiesstelsels die bijdragen aan een versterking van de regionale component in het Nederlandse kiesstelsel.

4.1.5 *Enkele kiesstelsels gewikt en gewogen met het oog op de versterking van de regionale component*

Zoals al opgemerkt, vloeit de aandacht voor een mogelijke versterking van de regionale component in het kiesstelsel in de eerste plaats voort uit een daartoe strekkend verzoek van het kabinet. Dit verzoek komt voort uit een passage van het regeerakkoord over dit onderwerp.⁵¹ Uit het laatste Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) blijkt ook dat er een beperkte steun (bij ongeveer 35% van de bevolking) bestaat voor een versterking van de regionale component in het kiesstelsel.⁵² De veronderstelling ligt voor de

⁵⁰ *Verslag van het project “Doorontwikkelen en testen concept model 1 stembiljet”* (BZK: 2015-0000106539). Den Haag, 2016. *Kamerstukken II 2015/16*, 31 142, nr. 55 (Bijlage).

⁵¹ *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021. VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Den Haag, 2017. p. 8.

⁵² T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. p. 93. De steun voor dit idee is groter bij kiezers van CDA (45%) en PVV (46%) dan bij die van D66 (31%) en GroenLinks (29%). *Ibidem*. p. 95. Zie ook de brief van gedeputeerde staten van Limburg d.d. 18 juli 2017 aan de staatscommissie parlementaire stelsel, waarin onder meer aandacht wordt gevraagd voor de “vertegenwoordiging van grensprovincies in de Eerste en Tweede Kamer”, alsmede de aan deze brief ten grondslag liggende motie van provinciale staten van Limburg van 11 mei 2017.

hand dat deze steun buiten de Randstad groter is. Hard empirisch materiaal hiervoor ontbreekt echter.⁵³

Voor de staatscommissie is dit niettemin in deze fase van haar werkzaamheden voldoende om de verschillende opties voor versterking van de regionale component in het Nederlandse kiesstelsel serieus te onderzoeken. Ook wat dit betreft zijn er, ook binnen de bandbreedte van het grondwettelijke voorschrift van de evenredige vertegenwoordiging, talloze mogelijkheden.⁵⁴ Hier is dus beperking geboden. Dat heeft geleid tot drie nader te bespreken alternatieve stelsels.

1. In de eerste plaats is er het, in het publieke debat veel genoemde, *gemengde kiesstelsel*, waarin een deel van de afgevaardigden in *enkelvoudige kiesdistricten*⁵⁵ wordt gekozen en een ander deel, met het oog op correctie van de disproportionele effecten van de uitslagen in de districten, op partijlijsten. Er bestaan diverse varianten van dit stelsel, zoals het Duitse (de helft van de afgevaardigden wordt gekozen in districten, de andere helft op partijlijsten, een en ander op basis van twee uit te brengen stemmen, waarbij de tweede stem, die op de partijlijsten, bepalend is voor de zetelverdeling als geheel), de Nieuw-Zeelandse, Schotse en Welshe systemen (als de Duitse maar met relatief minder partijlijstzetels), en gemengde stelsels gebaseerd op één stem (bijvoorbeeld het stelsel dat wordt gebruikt voor de verkiezingen van de *Landtag* van Baden-Württemberg). Variabelen bij dit type systemen zijn verder nog de aan- of afwezigheid van extra zetels om een evenredige verdeling van zetels over verschillende partijen te garanderen,⁵⁶ en van een kiesdrempel. De kiesdrempel komt aan de orde in paragraaf 4.2.

De politicoloog S. Otjes heeft uitgerekend wat de effecten van dit stelsel zouden zijn op de samenstelling van de Tweede Kamer, uitgaande van de laatste Kamerverkiezingen (*ceteris paribus*).⁵⁷ Otjes maakt daarbij onderscheid tussen het Nieuw-Zeelandse kiesstelsel, waar de extra compenserende zetels op basis van de verkiezingsuitslag in het gehele land worden toegewezen en het Duitse kiesstelsel, waar dit laatste per

⁵³ Volgens recent PDC-onderzoek woont 60% van de Tweede Kamerleden in de drie randstedelijke provincies, tegen 45% van de gehele bevolking. Als daarentegen wordt gekeken naar de geboorteplaats dan is de afspiegeling bijna perfect. Parlementair Documentatiecentrum (PDC), *Eerste resultaten onderzoek* (niet gepubliceerd). Den Haag, 2018. p. 4-5. Zie hierover ook: A. Hakhverdian en T.W.G. van der Meer, "Politieke vertegenwoordiging en ongelijkheid in Nederland" in: R.B. Andeweg en M. Leyenaar (red.), *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*. p. 157-159, en P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. p. 21. J. Thomassen signaleert terecht dat grotere politieke partijen altijd hebben geprobeerd enige regionale spreiding in acht te nemen bij het samenstellen van hun respectievelijke kandidatenlijsten. Dat wordt steeds moeilijker naargelang deze partijen steeds kleiner worden, hetgeen sinds 2006 het geval is. J. Thomassen, "Kanttekeningen". Ook de meer gecentraliseerde procedures voor interne kandidaatstelling bij de meeste politieke partijen hebben als effect gehad dat de vertegenwoordiging van de niet-randstedelijke regio's is verslechterd ten gunste van de Randstad. G. Voerman, "Kandidaatstelling op landelijk niveau" in: S. de Lange, e.a. (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig* (ROB-advies). Den Haag, 2014. p. 46-52.

⁵⁴ Zie voetnoot 38.

⁵⁵ Een enkelvoudig kiesdistrict is een kiesdistrict, waarin één persoon wordt gekozen.

⁵⁶ In het Duitse kiesstelsel zijn dat de zgn. *Überhang-* en *Ausgleichmandate*.

⁵⁷ S. Otjes, "Wat als Nederland het Duitse kiesstelsel had?". <http://stukroodvlees.nl/als-nederland-duitse-kiesstelsel/>.

deelstaat gebeurt; in Nederland zijn dat in zijn berekeningen de provincies. In beide stelsels bestaat een kiesdrempel van 5%.

Toepassing van Nieuw-Zeelandse kiesstelsel leidt tot de volgende uitslag: VVD 57 zetels, PVV 24 zetels, CDA 23 zetels, D66 22 zetels, GL 16 zetels, SP 16 zetels en PvdA 10 zetels. In totaal 168 zetels. De extra 18 zetels zijn het gevolg van de toekenning van extra compenserende zetels.

Als het Duitse kiesstelsel zou gelden, 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, vanwege extra compenserende zetels per provincie.

Voor beide stelsels geldt dat de toekenning van extra compenserende zetels leidt tot een grotere Tweede Kamer dan de huidige van 150 leden. Als de 5%-drempel niet zou hebben gegolden zou dat in beide varianten tot nog meer Kamerzetels hebben geleid. Dat botst met artikel 51, tweede lid, Grondwet, op grond waarvan het aantal Kamerleden dwingend op 150 is vastgesteld. Daarnaast treden in de Nieuw-Zeelandse variant, gemeten naar proportionaliteit op grond van het aantal uitgebrachte stemmen op de verschillende partijen, onevenwichtigheden op: de grootste partij, i.c. de VVD, is oververtegenwoordigd. Bij de verkiezingen van 2012, met twee grotere partijen, VVD en PvdA (beide substantieel groter dan de ene grotere partij, de VVD, in 2017) zouden deze effecten nog groter zijn geweest.

Dat alles pleit tegen de invoering van een gemengd stelsel met enkelvoudige kiesdistricten.

2. Naast gemengde kiesstelsels met enkelvoudige kiesdistricten, zoals beschreven onder 1, bestaan er ook *gemengde kiesstelsels met meervoudige kiesdistricten*,⁵⁸ bijvoorbeeld in Zweden⁵⁹ en Noorwegen.⁶⁰ 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.

⁵⁸ Een meervoudig kiesdistrict is een kiesdistrict, waarin meerdere personen worden gekozen.

⁵⁹ 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://electoralresources.org/se/>.

⁶⁰ Het Noorse parlement, de *Storting*, bestaat uit 169 leden, waarvan 150 in 19 meervoudige kiesdistricten worden gekozen, aangevuld met 19 *top-up*-zetels om disproportionele effecten van de zeteltoedeling in de meervoudige kiesdistricten te corrigeren. De Noorse kiezer brengt één stem uit. Er is geen kiesdrempel. Voor 1989 ontbraken de *top-up*-zetels in het Noorse kiesstelsel. <http://electoralresources.org/no/>.

Dit stelsel is te combineren met de figuur van kandidaatstellings-districten.⁶¹

De effecten van dit stelsel op de samenstelling van de Tweede Kamer zouden er, uitgaande van de laatste Kamerverkiezingen *ceteris paribus*, als volgt uitzien.

Tabel 2.: Effecten van een gemengd kiesstelsel met meervoudige kiesdistricten op de samenstelling van de Tweede Kamer, *ceteris paribus*⁶²

Naam partij	Zetels in 20 meervoudige kiesdistricten (100)	Zetels op nationale lijsten (50)	Totaal aantal zetels (150)
VVD	33		33
PVV	18	2	20
CDA	14	5	19
D66	18	1	19
GL	9	5	14
SP	8	6	14
PvdA		9	9
CU		5	5
PvdD		5	5
50 plus		4	4
Denk		3	3
SGP		3	3
FvD		2	2
Totaal	100	50	150

Leesvoorbeeld: GroenLinks haalde in de twintig meervoudige kiesdistricten negen zetels (linker kolom). Op basis van het in het gehele land behaalde stemmental zou GroenLinks echter 14 zetels hebben moeten krijgen. Dat betekent dat deze partij vijf compensatiezetels verkrijgt op grond van de aanvullende, corrigerende zetelverdeling op nationale lijsten (rechter kolom).

Uit tabel 2 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

⁶¹ Deze figuur behelst het volgende. Nederland wordt, althans in combinatie met gemengde kiesstelsel met meervoudige kiesdistricten, verdeeld in 100 kandidaatstellingsdistricten met een ongeveer gelijk inwonertal. Elke door een partij gekandideerde kandidaat wordt gekoppeld aan ten minste één kandidaatstellingsdistrict. Een partij mag dus maar één kandidaat in een kandidaatstellingsdistrict naar voren schuiven. Afzonderlijke kandidaten mogen echter in meer dan één kandidaatstellingsdistrict gekandideerd. Op het stembiljet worden de namen vermeld van de personen die zijn gekandideerd in de kandidaatstellingsdistricten die zijn gelegen in de desbetreffende kieskring. De kiezer is in zijn keuze niet gebonden aan de kandidaten die zijn gekandideerd in het kandidaatstellingsdistrict, waarin de desbetreffende kiezer woont. De kandidaatstellingsdistricten kunnen een rol spelen in de verkiezingscampagne, wat de lokale en daarmee ook regionale dimensie in de verkiezingsstrijd kan bevorderen. Voor het overige zijn ze zuiver administratief van aard. Dit soort kandidaatstellingsdistricten bestaat in Denemarken. "Denmark's election and PR with nomination districts" op: www.fruitsandvotes.worldpress.com/2007/denmarks-election en <http://electionresources.org/dk/>.

⁶² Uitgaande van 100 zetels te verdelen via verkiezingen in meervoudige districten en 50 zetels te verdelen via nationale lijsten. De uitslagen in de districten zijn gebaseerd op berekeningen van het secretariaat van de staatscommissie.

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.

Hieruit volgt dat ook een mogelijke invoering van een gemengd stelsel met meervoudige kiesdistricten niet zonder haken en ogen is.

3. Vervolgens kunnen binnen het huidige Nederlandse systeem (of een variant daarop; zie hiervoor 4.1.4) *de Kamerkieskringen* worden gereanimeerd. Nederland is ingedeeld in twintig kieskringen die thans goeddeels hun functie hebben verloren,⁶³ vooral als gevolg van het in 1989 en 2009 op verzoek van de politieke partijen verhoogde maximum aantal kandidaten dat per partijlijst op het stembiljet mag worden vermeld. Voorheen was dat aantal wezenlijk geringer, wat partijen, zeker de grotere, noodzaakte om met verschillende lijsten, althans verschillende staarten op die lijsten, in de afzonderlijke kieskringen uit te komen. De beoogde reanimatie kan worden bewerkstelligd door het maximumaantal op een stembiljet te vermelden kandidaten weer terug te brengen tot bijvoorbeeld dertig, al dan niet in combinatie met de verplichting aan partijen met verschillende lijsten te komen in de onderscheidene kieskringen, waarbij de lijsttrekker dan wel dezelfde zou mogen zijn. Ook een aldus te reanimeren stelsel van kieskringen kan worden gecombineerd met het invoeren van de figuur van kandidaatstellingsdistricten.⁶⁴

Deze drie opties hebben hun voor- en nadelen.

Een gemengd stelsel met enkelvoudige kiesdistricten (sub 1) staat het verst van het huidige stelsel af. Daar staat tegenover dat dit stelsel duidelijk invulling geeft aan de regionale dimensie. Ook creëert dit systeem in ieder geval voor de in de enkelvoudige kiesdistricten gekozen Kamerleden een directe band tussen kiezer en gekozene. Complicerend is wel weer het feit dat kiezers twee stemmen moeten uitbrengen (tenzij wordt gekozen voor de Baden-Württembergse variant), het toekennen van extra, compenserende zetels (deze kunnen worden uitgesloten, hetgeen dan wel ten koste gaat van de evenredigheid en daarom mogelijk op gespannen voet staat met de Grondwet), en de ingewikkeldheid van dit stelsel.

Het gemengde stelsel met meervoudige kiesdistricten (sub 2) staat wat minder ver af van het nu bestaande kiesstelsel, zeker als de huidige kieskringen worden omgezet in meervoudige kiesdistricten.⁶⁵ Het voorziet zeker in de regionale dimensie, ofschoon wellicht wat minder dan in het

⁶³ Toen de invoering van de evenredige vertegenwoordiging werd voorbereid door de in 1913 ingestelde staatscommissie voor evenredig kiesrecht, werden de kieskringen bedacht om het regionale karakter van het af te schaffen meerderheidsstelsel nog enigszins te behouden. J. Loots, *Voor het volk, van het volk*. p. 129.

⁶⁴ Zie voetnoot 61. In combinatie met het hier voorgestelde kiesstelsel met gereanimeerde kieskringen zouden er 150 kandidaatstellingsdistricten moeten komen.

⁶⁵ Dit kiesstelsel zou ook ingevoerd kunnen worden voor de Eerste Kamerverkiezingen. De leden van de Eerste Kamer zouden dan per provincie gekozen moeten worden door de desbetreffende provinciale staten. De Eerste Kamer wordt dan nadrukkelijker een vertegenwoordiging van de afzonderlijke provincies.

gemengde stelsel met enkelvoudige kiesdistricten. De persoonlijke band tussen kiezer en gekozene is bij dit systeem volgens recent onderzoek sterker dan bij gemengde stelsels met kleinere enkelvoudige kiesdistricten.⁶⁶ Dit stelsel kent in de landen waar het bestaat één stem per kiezer. Dat maakt dit stelsel minder gecompliceerd dan het gemengde stelsel met enkelvoudige kiesdistricten. Dat neemt echter niet weg dat ook dit stelsel nog altijd behoorlijk ingewikkeld is, althans complexer dan het huidige Nederlandse kiesstelsel of varianten daarop. Bovendien kunnen er verstoringen van de evenredigheid optreden.

Resteert het kiesstelsel van de gereanimeerde Kamerkiezingen (sub 3). Dat stelsel lijkt het meest op het huidige kiesstelsel. Het voorziet in beperkte mate in de regionale dimensie. In combinatie met de figuur van de kandidaatstellingsdistricten zou aan dat bezwaar echter in enige mate tegemoet kunnen worden gekomen. Vanwege de wat grotere schaal van de kiezingen zou de persoonlijke band tussen kiezer en gekozene echter – volgens recent onderzoek – optimaal moeten zijn.⁶⁷ Dit kiesstelsel is weliswaar iets complexer dan het huidige, maar toch wat eenvoudiger dan de beide eerdergenoemde. Het is goed inpasbaar in het kiesstelsel, zoals voorgesteld door het Burgerforum Kiesstelsel en ook prima verenigbaar met een verlaagde voorkeursdrempel (zie hiervoor 4.1.4).

De staatscommissie zal in haar eindrapport een nadere afweging maken tussen de verschillende opties en varianten daarop.

4.2 Versnippering en afsplitsing

Samenvatting

Als gevolg van het Nederlandse strikt evenredige kiesstelsel met een lage kiesdrempel bestaat de Tweede Kamer uit veel fracties. Dat aantal is de laatste jaren weer wat toegenomen, vooral als gevolg van afsplitsingen. Ook groeit de mate van parlementaire fragmentatie (>>4.2.1). Dat laatste is met name een probleem bij kabinetsformaties (zie hiervoor paragraaf 4.6 “Kiezersinvloed op de kabinetsformatie”).

Burgers ergeren zich aan deze fragmentatie. Een voor de hand liggende oplossing zou het verhogen van de kiesdrempel zijn. Aan deze oplossing kleven echter meer na- dan voordelen (>>4.2.2). Een (geleidelijke) verhoging van de waarborgsommen acht de staatscommissie wel aanvaardbaar.

⁶⁶ B. van Coppenolle, “Remembering One’s Representative: How District Magnitude and List Type Affect Candidate Recognition” in: *Political Studies*. 2017, p. 1-22. Hierbij moet echter wel worden aangetekend dat in landen met een dergelijk kiesstelsel het vertrouwen in het parlement als geheel juist iets lager is. S. Marien, “The Effect of Electoral Outcomes on Political Trust: a Multi-level Analysis in 23 Countries” in: *Electoral Studies*, 30(4), 2011. p. 712-726.

⁶⁷ Zie voetnoot 66.

De staatscommissie onderkent dat afsplitsingen ook als problematisch worden ervaren (>>4.2.1). Het is echter lastig hiervoor binnen de Grondwet een structurele oplossing te vinden, zoals het vervallen verklaren van afgesplitste kiezersmandaten. Dergelijke ingrepen zijn al snel in strijd met het grondwettelijke vrije kiezersmandaat. Een minder verregaande oplossing die wel binnen de grondwettelijke grenzen blijft, zou kunnen zijn het waarborgsomplichtig maken van uit afsplitsingen voortkomende nieuwe partijen (>>4.2.4).

4.2.1 Van probleem naar oplossing

Tabel 3: Aantal fracties in de Tweede Kamer, 1956–2017⁶⁹

Jaartal verkiezingen	Aantal fracties (direct na een verkiezing)	Aantal fracties ⁶⁸ (aan het eind van een periode; dus inclusief afsplitsingen)
1956	7	7
1959	8	9
1963	10	11
1967	11	16
1971	14	15
1972	14	16
1977	12	12
1981	11	11
1982	11	14
1986	9	9
1989	9	10
1994	12	15
1998	9	9
2002	10	12
2003	9	15
2006	10	13
2010	10	13
2012	11	17
2017	13	n.v.t.

Het Nederlandse strikt evenredige kiesstelsel in combinatie met de lage kiesdrempel (0,67% sinds de uitbreiding van de Tweede Kamer tot 150 leden in 1956) heeft ertoe geleid dat de Tweede Kamer een aanzienlijk aantal fracties kent. Het is overigens niet zo dat het aantal fracties in de loop van de jaren gestaag is toegenomen. Er is sprake van een wisselend beeld, zo blijkt uit tabel 3. Dat geldt ook voor het aantal afsplitsingen (zie eveneens tabel 3).⁷⁰ Deze komen overigens bovengemiddeld voor bij bepaalde fracties, zoals de Boerenpartij (1963-1971), het AOV (1994-1998), de LPF (2002-2006) en de PVV (2006-2017).

⁶⁸ Het betreft hier zowel afgesplitste eenlingen als groepen. Ibidem.

⁶⁹ www.parlement.com/zetelverdeling_tweede_kamer_1946_heden en www.parlement.com/afplitsingen_fracties_tweede_kamer.

⁷⁰ Voor een uitvoerig historisch overzicht van afsplitsingen en de context waarbinnen deze plaatsvonden zij verwezen naar: G. Waling, *Zetelroof. Fractiediscipline en afsplitsing in de Tweede Kamer, 1917-2017*. Nijmegen, 2017. p. 21-159.

De mate van fragmentatie (de combinatie van het aantal fracties en de omvang daarvan) in de Tweede Kamer is vanaf 2003 wel aanzienlijk toegenomen. Voor de Eerste Kamer geldt hetzelfde. Deze groei is veroorzaakt door de krimp van de grote partijen en niet door de toename van het aantal kleine fracties. Daarmee geldt het Nederlandse parlement internationaal gezien als zeer gefragmenteerd.⁷¹

De vraag is natuurlijk of en in hoeverre deze fragmentatie als een probleem moet worden beschouwd. Zonneklaar is echter dat veel burgers dat wél vinden.⁷² Dat geldt in versterkte mate voor afsplitsingen, in de media en ook daarbuiten daarom wel aangeduid met de pejoratieve term 'roofzetels'. Niet minder dan 70% van de kiezers wil dat er maatregelen worden genomen tegen afsplitsingen.⁷³ De staatscommissie kent en onderkent het bestaan van deze opvattingen bij veel burgers, maar ziet tegelijkertijd een dilemma: een grote meerderheid van dezelfde burgers (59% volgens het laatste Nationaal Kiezersonderzoek) kent tegelijkertijd veel waarde toe aan het recht van volksvertegenwoordigers om naar eigen inzicht, vrij van fractiediscipline te stemmen.⁷⁴ Hierin zal de staatscommissie een eigen afweging maken.

Bij het verschijnsel afsplitsingen moet eveneens worden gewaakt voor een te eenzijdige benadering. De achterkant van het gelijk is namelijk dat afsplitsingen ook (mede) het gevolg kunnen zijn van een rigide fractiediscipline. Verder komt het wel voor dat partijbesturen soms interveniëren als zij bij nader inzien een bepaalde kandidaat toch niet geschikt vinden voor het Kamerlidmaatschap. Ook wat dit betreft dient de staatscommissie een eigen afweging te maken.

De toegenomen parlementaire fragmentatie maakt de kabinetsformatie in Nederland lastiger.⁷⁵ De kabinetsformatie komt uitvoerig aan de orde in paragraaf 4.4, "Kiezersinvloed op de kabinetsformatie". Ook kan niet worden ontkend dat de groeiende fragmentatie van de Tweede Kamer het parlementaire bedrijf ingewikkelder maakt. Klachten hierover waren er ook al in de jaren 60,⁷⁶ toen het aantal fracties (en afsplitsingen daarvan) net als vandaag de dag een *hausse* doormaakte (zie tabel 3).

4.2.2 Verhoging kiesdrempel?

Een voor de hand liggende en in andere landen beproefde oplossing voor het probleem van politieke fragmentatie is het verhogen van de kiesdrempel. Zoals al opgemerkt, is die in Nederland erg laag, namelijk 0,67%, het aantal stemmen dat nodig is om één volle⁷⁷ Kamerzetel te veroveren.

⁷¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 23.

⁷² P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. p. 33, en T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. p. 92-93.

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ *Ibidem*. p. 93.

⁷⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 22. Daar komt bij dat een herkenbare politieke profilering van met name de regeringspartijen (die zich doorgaans rond het politieke midden bevinden) niet eenvoudig is. *Ibidem*.

⁷⁶ A. Vondeling, *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën*. Amsterdam, 1968. p. 208-212.

⁷⁷ Dus geen restzetel.

Een geringe verhoging van de kiesdrempel, bijvoorbeeld tot 2% (conform het in 1976 verworpen voorstel-Kolfschoten), zou *ceteris paribus* een beperkt effect hebben. Uitgaande van de verkiezingsuitslag van 2017 zou dat hebben betekend dat alleen het Forum voor Democratie zou zijn gestruikeld over deze drempel. Bij een drempel van 3% zouden daar de SGP en Denk bij zijn gekomen, bij een drempel naar Duits model van 5% ook nog de CU en de PvdD. Dergelijke geringe verhogingen van de kiesdrempel zullen onmiskenbaar tot minder fracties in de Tweede Kamer leiden. Het parlementaire bedrijf zou daar wat overzichtelijker van worden. De kabinetsformatie wordt er structureel niet wezenlijk door vergemakkelijkt, zoals wordt geïllustreerd door de recente ervaringen in Duitsland (een land met een kiesdrempel van 5%). Dat zou structureel anders zijn als de kiesdrempel nog verder wordt verhoogd, bijvoorbeeld naar 10%.⁷⁸

Een fors hogere kiesdrempel heeft onmiskenbaar bepaalde voordelen. Het politieke landschap wordt er overzichtelijker door, hetzelfde geldt voor de parlementaire 'bedrijfsvoering' in het algemeen en het parlementaire debat in het bijzonder; al moet daarbij worden aangetekend dat een zekere mate van 'rommeligheid' inherent is aan een volwassen democratie.⁷⁹ Ook de kabinetsformatie en daarmee de bestuurbaarheid van het land zou er enigszins mee gebaat kunnen zijn. Aan een dergelijke hoge kiesdrempel kleven echter zwaarwegende principiële en andere bezwaren. De legitimiteit van de representatie wordt er namelijk behoorlijk door aangetast. Ook leiden kiesdrempels tot minder vertrouwen in het politieke bedrijf. Verder treedt de met invoering van een kiesdrempel beoogde grotere bereidheid van kleinere partijen om te fuseren, in de praktijk niet op. Partijen die tegen een kiesdrempel aanhangen, zullen minder geneigd zijn over te gaan tot het verlenen van gedoogsteun aan een kabinet in moeilijkheden.⁸⁰

Deze bezwaren gelden ook voor het kiesstelsel zoals voorgesteld door mr. P. Scholten. Scholten wil het huidige stelsel laten zoals het is, maar daaraan een tweede ronde toevoegen, waaraan de zes partijen met de hoogste scores mogen deelnemen; de andere partijen vallen af. De feitelijke werking van het stelsel-Scholten wijst in de richting van een kiesdrempel van ongeveer 8%.⁸¹

Alles afwegende ziet de staatscommissie weinig in het verhogen van de kiesdrempel als oplossing voor het vraagstuk van parlementaire fragmentatie. Een hogere kiesdrempel heeft negatieve bij-effecten als het gaat om de representatieve kwaliteit van de volksvertegenwoordiging. Bovendien is hij weinig effectief als het gaat om geringe tot matige verhogingen (bijvoorbeeld tot 5%). Dat laatste geldt in mindere mate voor een zeer forse verhoging van de kiesdrempel (bijvoorbeeld tot 10%); echter daarvan is het negatieve effect op de representatie weer aanzienlijk.

⁷⁸ In Turkije bestaat een kiesdrempel van 10%.

⁷⁹ T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017. p. 80.

⁸⁰ *Ibidem*. p. 74-81.

⁸¹ Voor een volledige beschrijving van het stelsel-Scholten zie: P. Scholten, *Schets van een korte Grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden*. Alphen aan den Rijn, 2016. p. 36 en 47-48.

De kiesdrempel door de jaren heen⁸²

Bij de invoering van de evenredige vertegenwoordiging werd besloten dat partijen aan een restzetel genoeg hadden om in de Kamer te komen. De halve kiesdeler, dus 0,5%, was daarvoor genoeg. In 1971 werd die drempel verhoogd naar driekwart van de kiesdeler (0,75%). In 1934 stelde de regering voor de kiesdrempel te verhogen naar 3%. De Kamer verlaagde dat percentage naar 1%, ofwel één volle zetel.

Toen in 1956 de Tweede Kamer werd vergroot van 100 naar 150 leden, bleef de kiesdeler één volle zetel, hetgeen feitelijk een verlaging van 1% naar 0,67% betekende. Een in 1952 aangenomen motie om de kiesdrempel te verhogen naar 150% van de kiesdeler (ofwel 1%, uitgaande van een Kamer van 150), werd niet uitgevoerd. In 1962 werd nogmaals een dergelijke motie door de Tweede Kamer aanvaard; deze werd echter evenmin uitgevoerd.

In 1970 werd een initiatiefvoorstel-Kolfschoten ingediend, dat voorzag in een verhoging van de kiesdrempel naar tweemaal, later gewijzigd in driemaal de kiesdeler (dus 2%, ofwel drie volle zetels). Dat voorstel werd in 1976 door de Tweede Kamer verworpen. Nadien zijn er geen nieuwe voorstellen gedaan om de kiesdrempel te verhogen.

4.2.3 Geleidelijke verhoging van de waarborgsom?

Het voorgaande neemt niet weg dat de staatscommissie het vraagstuk van de parlementaire fragmentatie serieus neemt. Een verhoging van de waarborgsom die door nieuwe partijen moet worden betaald als zij meedoen aan de verkiezingen, zou enig soelaas kunnen bieden. De waarborgsom is namelijk ooit geïntroduceerd als middel om niet-serieuze 'snipperlijsten' (zoals ze in de jaren '30 werden genoemd) tegen te gaan.⁸³ Zoals blijkt uit het navolgende kader, is de waarborgsom echter maar in beperkte mate meegegroeid met de geldontwaarding en de stijging van het algemene welvaartspeil.

De staatscommissie acht het een serieuze optie om de waarborgsom op te trekken naar een geloofwaardig niveau (zie het kader). Dat zou geleidelijk, in enkele stappen, zijn beslag kunnen krijgen. Een verhoogde waarborgsom zou zijn oorspronkelijke functie, het ontmoedigen van niet-serieuze politieke partijen, weer kunnen vervullen. Voor serieuze partijen, ook kleinere, zal een verhoogde waarborgsom niet belemmerend zijn om aan de verkiezingen deel te nemen. Hoewel de staatscommissie onderkent dat de ene nieuwe partij over rijkere aanhangers beschikt dan de andere, mag toch worden aangenomen dat nieuwe partijen met voldoende aanhang in staat zouden moeten zijn de verhoogde waarborgsom op te kunnen brengen.

⁸² www.parlement.com/kiesdrempel.

⁸³ Zie noot 82.

De hoogte van de waarborgsom door de jaren heen⁸⁴

Aan de Kamerverkiezingen van 1933 namen 54 partijen deel. Daarvan slaagden 14 erin in de Tweede Kamer (met toen nog 100 leden) te komen. Deze grote mate van versnippering leidde ertoe dat in 1935 de waarborgsom werd ingevoerd. Van de 54 deelnemende lijsten waren namelijk 40 niet succesvol; 20 hadden minder dan 1.000 stemmen gehaald. Een Kamermeerderheid wilde dergelijke “snipperlijsten” tegengaan. Een waarborgsom zou daarbij behulpzaam kunnen zijn. De waarborgsom werd bepaald op f. 250,- per Kamer kieskring. Voor het gehele land (in 1935 ingedeeld in 18 Kamer kieskringen)⁸⁵ betekende dat het voor die tijd aanzienlijke bedrag van f. 4.500,-. Partijen die minder stemmen haalden dan 75% van de kiesdeler verloren hun waarborgsom.

In 1951 werd de waarborgsom verhoogd naar f. 500,- per Kamer kieskring, ofwel f. 9.000,- voor het gehele land. In 1965 vond een volgende verhoging plaats naar f. 1.000,- (ofwel f. 18.000 voor het gehele land).

Bij de algehele herziening van de Kieswet van 1988 werd dit bedrag van f. 1.000,- hoog genoeg geacht om “niet-serieuze” partijen af te schrikken van deelname aan de Kamerverkiezingen. Wel werd de 75%-clausule geschrapt; voortaan moest de kiesdeler worden gehaald om de gestorte waarborgsommen terug te krijgen. In de huidige Kieswet bedraagt de waarborgsom € 450,- per Kamer kieskring (€ 9.000,- voor het gehele land).

In 2016 heeft f. 500,- uit 1951 een koopkracht van € 1.805,99.⁸⁶ Dat zou nu overeenkomen met een waarborgsom van € 1.800,- per Kamer kieskring (€ 36.000,- voor het gehele land).

4.2.4 Afsplitsing van fracties nader bekeken

Bij het overwegen van mogelijke maatregelen tegen afsplitsingen van fracties komt al snel de grens van het grondwettelijk verankerde⁸⁷ vrije kiezersmandaat in zicht. De recente, overigens zeer beperkte wijziging van het reglement van orde van de Tweede Kamer en van de Regeling financiële ondersteuning fracties Tweede Kamer 2014, die beoogde uit afsplitsingen voorkomende fracties enigszins afwijkend te behandelen,⁸⁸ werd nog aanvaardbaar geacht. De staatscommissie heeft overwogen op dat vlak nog een stapje verder te gaan. Ook al omdat de constitutionele marges hier smal zijn, zouden aanvullende maatregelen zeer beperkt van omvang en impact zijn en daarmee niet bijster effectief.

⁸⁴ Gebaseerd op eigen onderzoek van het secretariaat van de staatscommissie.

⁸⁵ Vandaag de dag zijn dat er twee meer: de Kamer kieskringen Lelystad (de provincie Flevoland) en Bonaire (Caribisch Nederland).

⁸⁶ Volgens het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG): www.iisg.nl/hpw/calculate2-nl.php.

⁸⁷ Art. 67, derde lid, Grondwet.

⁸⁸ Als gevolg van deze wijziging wordt voortaan een onderscheid gemaakt tussen ‘fracties’ en ‘groepen’. Afsplitste Kamerleden kunnen geen fractie, maar wel een groep vormen. Een groep ontvangt een minder hoge financiële tegemoetkoming dan een fractie en wordt enigszins beperkt in haar spreektijden. www.parlement.com/beperking_faciliteiten_en_spreektijd_afsplitsers. Zie in kritische zin over deze wijziging van het reglement van orde van de Tweede Kamer ook: G. Waling, *Zetelroof*, p. 190-198.

De staatscommissie ziet wel mogelijkheden in de sfeer van de financiële prikkels. Zij denkt daarbij aan het gelijktrekken van de eisen die worden gesteld aan uit afsplitsingen voortkomende nieuwe partijen en andere nieuwe partijen bij deelname aan verkiezingen.⁸⁹ De eerstgenoemde categorie nieuwe partijen hoeft nu niet de waarborgsom te betalen, omdat zij al vertegenwoordigd is in de Tweede Kamer, en de tweede categorie nieuwe partijen moet dat wel. De staatscommissie meent dat dit onderscheid niet is gerechtvaardigd en overweegt voor te stellen dat *alle* nieuwe partijen bij deelname aan verkiezingen de waarborgsom moeten betalen. Zoals eerder (zie 4.2.3) al vermeld, acht de staatscommissie een geleidelijke verhoging van de waarborgsom een serieuze optie.

4.3 Het belang van opkomstbevordering

Samenvatting

Een lage opkomst schaadt de legitimiteit van het vertegenwoordigende stelsel. Omdat met name enkele groepen (lager opgeleiden, jongeren, burgers met een migratie-achtergrond) minder naar de stembus gaan, is het gevaar niet denkbeeldig dat juist hun belangen minder goed worden behartigd. De staatscommissie vindt daarom dat opkomstbevordering noodzakelijk is (>>4.3.1).

Hiervoor zijn uiteenlopende maatregelen denkbaar. Voor de hand liggend zijn het openen van meer stembureaus in locaties waar slecht opkomende groepen zijn geconcentreerd, zoals mbo-scholen (>>4.3.2) en het vereenvoudigen van het stembiljet (>>4.3.3). Verder kunnen de drempels om te gaan stemmen voor kiezers in het buitenland door middel van enkele betrekkelijk eenvoudige ingrepen worden verlaagd (>>4.3.4). Ook invoering van eerder stemmen oftewel early voting kan de opkomst bevorderen (>>4.3.5).

Een eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar acht de staatscommissie vooralsnog niet opportuun (>>4.3.6). Herinvoering van de opkomstplicht wijst de staatscommissie af (>>4.3.7).

4.3.1 Van probleem naar oplossing

De legitimiteit van het parlementair stelsel is gebaat bij een zo hoog mogelijke opkomst bij verkiezingen. Naarmate de bevolking beter gerepresenteerd wordt, stijgt ook de legitimiteit van het parlementair stelsel en de uitwerking daarvan. Hoewel de opkomst in Nederland bij verkiezingen van de Tweede Kamer al hoog is, kan en moet het beter. De lage opkomst bij de verkiezingen voor gemeenteraden, provinciale staten

⁸⁹ Bij dit voorstel is er wel een praktisch probleem. Hoe moet worden vastgesteld wie de ware fractie is wanneer deze uiteenvalt of breekt met het partijbestuur? Soms, wanneer het om afsplitsende eenlingen in grotere fracties gaat, is dat tamelijk evident. Maar dat hoeft niet altijd zo te zijn en is dat soms ook niet. De staatscommissie komt hier in haar Eindrapport op terug.

en het Europees Parlement versterkt de urgentie van passende maatregelen gericht op verhoging van de opkomst.

Vooraf het feit dat bij een aantal groepen in de samenleving de electorale participatie wezenlijk lager is, weegt voor de staatscommissie zwaar. Sommige groepen kunnen als ondervertegenwoordigd worden beschouwd, met alle negatieve gevolgen van dien voor hun inhoudelijke representatie. Zodoende komen zij steeds verder van de politiek af te staan. Groepen met een relatief lage opkomst zijn lager opgeleiden, jongeren, burgers met een migratie-achtergrond en combinaties hiervan.⁹⁰

Opkomstbevordering in het algemeen, en zeker gericht op groepen waarvan de opkomst relatief laag is, dient daarom onderwerp te zijn van overheidsbeleid. Hoewel redenen om niet te stemmen vaak dieperliggend zijn, overweegt de staatscommissie enkele praktische maatregelen die zowel op korte als op lange termijn ingezet kunnen worden om de opkomst te bevorderen. Op deze manier kan de drempel om te gaan stemmen in ieder geval zo laag mogelijk worden gemaakt.⁹¹

4.3.2 Stembureaus

Een korte termijn-oplossing om de opkomst te bevorderen, is gelegen in de aanwezigheid van voldoende stembureaus. Extra aandacht zou uit moeten gaan naar locaties die regelmatig bezocht worden door bovengenoemde groepen waarbij de opkomst lager is. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het openen van meer stembureaus op mbo-scholen en mobiele stembureaus.

Behalve het aantal stembureaus is het ook van belang dat deze allemaal toegankelijk zijn voor personen met een lichamelijke beperking zodat meer kiezers zelfstandig kunnen gaan stemmen.

4.3.3 Stembiljet

Na de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 bracht de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) een rapport uit over de organisatie van de verkiezingen. Een constatering uit dit rapport had betrekking op het formaat van het stembiljet. Door de afmetingen van het stembiljet zou het voor sommigen, met name ouderen, onhandelbaar kunnen zijn. Daarnaast werden er in het rapport zorgen geuit over de begrijpbaarheid van het ontwerp van het stembiljet voor blinden en slechtzienden, laaggeletterden en kiezers met een verstandelijke beperking.⁹²

⁹⁰ T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. p. 45, 51 en 65.

⁹¹ P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*, p. 24-25.

⁹² OSCE, office for democratic institutions and human rights, *The Netherlands parliamentary elections, 15 march 2017*. Warschau, 2017, p. 18.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft vanaf 2012 een onderzoek uitgevoerd naar een nieuw model stembiljet. Blinde, slechtziende en laaggeletterde kiezers moesten met een nieuw model stembiljet in staat zijn zelfstandig hun stem uit te brengen. De nieuw ontwikkelde modellen voor stembiljetten zijn tussen 2012 en 2016 aan een aantal experimenten onderworpen. Het concept model waarmee de experimenten werden uitgevoerd, was een stuk handzamer, namelijk A4-formaat. Daarnaast was dit model ontwikkeld in combinatie met een mal waardoor blinden en slechtzienden gemakkelijker gebruik zouden kunnen maken van dit stembiljet.⁹³

Onder blinden en slechtzienden beviel het model stembiljet goed. In het overgrote deel van de experimenten werden de stembiljetten correct en zonder assistentie ingevuld. Ook onder laaggeletterden en de overige proefpersonen werd het concept stembiljet beter ingevuld dan het huidige.⁹⁴ Een stembiljet van een meer handzaam formaat is kortom voor alle kiezers gemakkelijker. Verder verdient het aanbeveling om het nieuwe stembiljet ook elektronisch telbaar te maken. Het grote aantal telfouten dat bij de huidige handmatige wijze van tellen wordt gemaakt, is niet bevorderlijk voor het vertrouwen in het kiesproces.⁹⁵

4.3.4 Kiezers in het buitenland

Een groep kiezers voor wie het uitbrengen van een stem soms lastig is, zijn de kiezers in het buitenland. Op het moment zijn er voor kiezers in het buitenland twee mogelijkheden om te stemmen.

Ten eerste kunnen zij per volmacht hun stem uitbrengen. Ten tweede is het mogelijk te stemmen per brief. Geregistreerde kiezers in het buitenland ontvangen dan een briefstembewijs, stembiljet, envelop voor het stembiljet, retourenvelop en handleiding. Na invulling dient het briefstembewijs en het stembiljet opgestuurd te worden naar het briefstembureau ter plaatse, de Nederlandse ambassade of het consulaat, of direct naar de gemeente Den Haag.⁹⁶

De praktijk is dat kiezers in het buitenland niet altijd op tijd hun stembescheiden ontvangen, waardoor zij niet kunnen stemmen. Mochten de papieren op tijd zijn bezorgd, is het altijd nog de vraag of de retourenvelop het briefstembureau op tijd bereikt. Sinds de experimenten in 2013 met het nieuwe model stembiljet is het voor kiezers in het buitenland mogelijk om het stembiljet per e-mail te ontvangen. Het is echter nog steeds verplicht het stembiljet in de daarvoor bestemde envelop terug te sturen. Deze envelop en het briefstembewijs worden nog

⁹³ “Verslag doorontwikkelen en testen concept model 1 stembiljet” (BZK: 2015-0000106539). *Kamerstukken II 2015/16*, 31 142, nr. 42 (Bijlage). p. 4-14.

⁹⁴ *Ibidem*. p. 17-24.

⁹⁵ Kiesraad, *Evaluatie-advies Tweede Kamerverkiezing 15 maart 2017*. Den Haag, 2017. p. 6-7 en 13. <https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/adviezen/2017/06/02/evaluatieadvies-tweede-kamerverkiezing-2017>.

⁹⁶ <https://www.kiesraad.nl/verkiezingen/tweede-kamer/stemmen/vanuit-het-buitenland>.

steeds met de gewone post gestuurd waardoor hetzelfde probleem blijft bestaan.⁹⁷

Ook voor deze groep kiezers is er een aantal mogelijkheden denkbaar die het stemmen gemakkelijker kan maken. Voorstelbaar is dat naast het stembiljet ook het briefstembewijs per e-mail wordt verstuurd aan de kiezer. Daarbij zou het dan moeten worden toegestaan dat het stembiljet en het briefstembewijs in een eigen envelop mogen worden teruggestuurd. Zo zou ervoor kunnen worden gezorgd dat in ieder geval alle kiezers op tijd de benodigde papieren hebben.

De onzekerheid over een tijdige aankomst van de papieren bij een briefstembureau kan worden verminderd door het aantal briefstembureaus uit te breiden met briefstembureaus bij ambassades in landen met veel Nederlandse kiezers en/of slecht functionerende posteries. Deze onzekerheid zou daarnaast kunnen worden verminderd door de mogelijkheid te openen ook het retour zenden van de papieren, waaronder het stembiljet, ingescand, via e-mail te laten verlopen.

4.3.5 *Early voting (eerder stemmen)*

Een drempelverlagende maatregel bij uitstek is *early voting* (eerder stemmen). Hiervoor is wel wijziging van de Kieswet noodzakelijk. *Early voting* houdt in dat het een dag of een bepaald aantal dagen voor de verkiezingsdag al mogelijk is een stem uit te brengen. Dat kan door op het gemeentehuis een stembureau eerder open te stellen, waar kiezers terecht kunnen om hun stem vervroegd uit te brengen. Een andere optie is het stemmen per brief vanaf een aantal dagen voor de verkiezingen mogelijk te maken.⁹⁸

Voorstelbaar is dat in iedere gemeente één of enkele stembureaus een aantal dagen voor de verkiezingsdag worden geopend. Briefstemmen zou een uitkomst kunnen zijn bijvoorbeeld voor degenen die slecht ter been zijn of langere tijd niet in hun eigen gemeente aanwezig zijn. Voorstanders van *early voting* zien hierin een manier om kiezers meer gelegenheid te bieden om hun stem uit te brengen waardoor de totale opkomst hoger zou kunnen uitvallen. Voor sommigen kan het lastig zijn om op de verkiezingsdag zelf een stem uit te gaan brengen. Daarnaast zou het ervoor kunnen zorgen dat de verkiezingsdag zelf soepeler verloopt.⁹⁹

Naast *early voting* zou het stemmen per volmacht, maar dan wel beperkt tot één volmacht per gevolmachtigde, kunnen blijven bestaan.

Tegenstanders wijzen echter op de impact die *early voting* kan hebben op de verkiezingscampagne. Kiezers die gebruik maken van de optie om vervroegd hun stem uit te brengen zouden minder informatie kunnen

⁹⁷ Kamerbrief, minister Plasterk (BZK), betreft kiezers die vanuit het buitenland stemmen. *Kamerstukken II* 2016/17, 31 142, nr. 58.

⁹⁸ S. Carbo en E. Rogers, "What is Early Voting?", <http://www.demos.org/publication/what-early-voting>.

⁹⁹ J.D. Giammo en B.J. Brox, "Reducing the Cost of Participation: Are States Getting a Return on Early Voting?" in: *Political Research Quarterly* 63:2 (2010), p. 295-296.

hebben dan kiezers die op de verkiezingsdag zelf hun stem uitbrengen. In de tussenliggende periode zou nog informatie aan het licht kunnen komen waardoor een kiezer een andere keuze gemaakt zou hebben. Daarnaast zijn de meningen verdeeld over de effectiviteit van *early voting*. Waar gebruik wordt gemaakt van deze maatregel, zoals in meerdere Amerikaanse staten, is niet altijd een toename van de opkomstcijfers te zien.¹⁰⁰ Of met *early voting* kiezers worden bereikt die anders hun stem niet hadden uitgebracht is onduidelijk.¹⁰¹

4.3.6 Kiesgerechtigde leeftijd

Een andere maatregel om de opkomst bij verkiezingen te bevorderen voor de lange termijn zou het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd kunnen zijn. Hiermee werd recent in Rotterdam geëxperimenteerd bij de verkiezing voor de gebiedscommissies. Dit experiment is, voor zover bekend, niet geëvalueerd.

In 2009 werd al eens een literatuuronderzoek uitgevoerd naar het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd naar zestien jaar. Hiervoor werden proefnemingen en andere ervaringen in andere landen bekeken.¹⁰² In Oostenrijk en een aantal Duitse deelstaten mogen 16- en 17-jarigen bijvoorbeeld al stemmen. Het onderzoek leverde echter geen eenduidige conclusies op aangezien er weinig bruikbaar onderliggend empirisch onderzoek is gedaan naar de effecten van de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Waarschijnlijk zijn de gevolgen gering of zelfs negatief voor het totale opkomstpercentage.¹⁰³

De argumenten die door voor- en tegenstanders worden gebruikt in debatten over een eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd blijken op weinig empirisch bewijs te berusten.¹⁰⁴ Voorstanders wijzen voornamelijk op de stabiele situatie waarin de meeste 16- en 17-jarigen zich nog bevinden, waardoor ze nog niet afgeleid zouden zijn door het opbouwen van een leven van zelfstandigheid. Daarnaast wordt stemmen vaak gezien als een gewoonte die in de jongere jaren gemakkelijker aan te leren is, mede door de hulp die daarbij geboden kan worden door ouders en school. Hieruit volgt dat jongeren die vanaf hun zestiende al mogen stemmen de rest van hun leven vaker naar de stembus zouden gaan. Overtuigend empirisch bewijs hiervoor ontbreekt echter.¹⁰⁵

¹⁰⁰ In de Verenigde Staten zou daarbij ook mee kunnen spelen dat de kiezersregistratie en de eventuele eis tot legitimatie toch nog een te grote drempel opwerpt voor sommigen.

¹⁰¹ *Ibidem*. p. 299-300. Dit onderzoek betreft primair de Verenigde Staten, waar relatief weinig stembureaus zijn. Echter ook in Nederland, met meer stembureaus, kan het bedoelde positieve effect optreden. Immers, ook in ons land zijn er soms wachtrijen voor de stembus.

¹⁰² Brief aan de Eerste Kamer van staatssecretaris Bijleveld-Schouten (BZK) over een verkennende studie naar kiesrecht voor 16- en 17-jarigen. *Kamerstukken I 2009/10*, 31 012, nr. E.

¹⁰³ K. Jacobs, 'Naar een verdere uitbreiding van het actief stemrecht?' In R. Andeweg en M. Leyenaar, *Alle stemmen tellen! Een eeuw algemeen kiesrecht*, 2018. p. 214, en H. van der Kolk en K. Aarts, *Het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd tot 16 jaar: Debatten, argumenten en consequenties*. Enschede, 2010. p. 44-45 en 48.

¹⁰⁴ *Ibidem*. p. 47.

¹⁰⁵ E. Zeglovits en J. Aichholzer, "Are People More Inclined to Vote at 16 than at 18? Evidence for the First-Time Voting Boost Among 16- to 25-Year-Old in Austria" in: *Journal of Elections, Public Opinions and Parties*, 24:3. 2014. p. 353.

Argumenten van tegenstanders berusten voornamelijk op de vraag of 16- en 17-jarigen politiek volwassen genoeg zijn en voldoende kennis in huis hebben om een weloverwogen keuze te maken. Daarnaast vragen tegenstanders zich af of jongeren wel geïnteresseerd zijn. Mocht dat niet het geval zijn dan zou een dergelijke maatregel het totale opkomstpercentage alleen maar schaden. Ook hier zijn echter geen harde bewijzen voor.¹⁰⁶

Ook in het licht van de twijfel over de effectiviteit van deze mogelijke maatregel, acht de staatscommissie verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar vooralsnog niet opportuun.

4.3.7 Opkomstplicht

Een regelmatig gesuggereerde opkomstbevorderende maatregel is herinvoering van de opkomstplicht. De staatscommissie heeft bezwaren tegen een opkomstplicht. Stemmen moet een recht blijven, geen plicht. Daarnaast is het kwestieus wat voor intrinsieke waarde het heeft als burgers, zonder onderliggende motivering, worden gedwongen naar de stembus te gaan. Verschillende studies en enquêtes tonen namelijk aan dat kiezers door een opkomstplicht niet geïnteresseerder worden of een groter gevoel van betrokkenheid hebben.¹⁰⁷

4.4 Meer directe zeggenschap voor burgers

Samenvatting

Om bepaalde tekortkomingen in het representatieve stelsel te compenseren kunnen direct-democratische instrumenten zowel in de staart van het beleidsproces, i.c. het corrigerend referendum (zie paragraaf 4.5) als aan de voorkant daarvan nodig zijn.

Bij de instrumenten aan de voorkant moet onderscheid worden gemaakt tussen laagdrempelige meer kwantitatieve en finale instrumenten en meer hoogdrempelige, overwegend kwalitatieve instrumenten (>> 4.4.1).

Op beide soorten instrumenten zal in het Eindrapport meer uitvoerig worden ingegaan. In deze Tussenstand worden echter al wel de meer bindende varianten van de kwantitatieve instrumenten aan de voorkant van het systeem, zoals met name het bindende volksinitiatief, afgewezen, omdat zij te zeer in strijd zijn met het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. De figuur van het Ierse referendum die in combinatie met een door middel van loting samengestelde zgn. citizens' assembly (een soort burgerforum) acht de staatscommissie interessant genoeg voor nader onderzoek (>> 4.4.2). Positief is de staatscommissie over het nationale burgerinitiatief (>> 4.4.2).

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017. p. 40, en P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. p. 28.

De staatscommissie staat in beginsel positief tegenover de inzet van meer kwalitatieve direct-democratische instrumenten, mits aan enkele voorwaarden wordt voldaan. Niet alleen moeten bandbreedte en commitment van bestuur en volksvertegenwoordiging van tevoren helder zijn, ook mogen de belangen van minder participerende burgers niet in het gedrang komen als gevolg van het gebruik van deze relatief hoogdrempelige instrumenten (>>4.4.3).

Het referendum komt in paragraaf 4.5 aan de orde.

4.4.1 Van probleem naar oplossing

Waar het gaat om vormen van directe democratie in aanvulling op ons vertegenwoordigend stelsel wordt vaak alleen aan het referendum gedacht. Het referendum heeft zeker ook de aandacht van de staatscommissie; in paragraaf 4.5 wordt hierbij stil gestaan. In deze paragraaf staan andere instrumenten dan het referendum centraal, die als doel hebben burgers – binnen de (grondwettelijke) kaders van de representatieve democratie – meer directe zeggenschap te geven over de verschillende fases van het proces van beleidsvorming. Deze instrumenten kunnen eraan bijdragen om bepaalde tekortkomingen in het representatieve stelsel tot op zekere hoogte te compenseren.

Waar het correctief referendum ziet op het corrigeren van al afgeronde formele besluitvorming gaat het bij de bedoelde andere direct-democratische instrumenten vooral om het vergroten van de burgerinvloed aan de voorkant van het beleidsproces: de fase van het agenderen en voorbereiden van beleid. Vooral op gemeentelijk niveau is de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met dit soort instrumenten. Enkele van deze instrumenten zijn ook – zij het op beperkte schaal – op nationaal niveau beproefd.

Bij het analyseren van deze direct-democratische instrumenten aan de voorkant van het beleidsproces kan een onderscheid worden gemaakt tussen de meer kwalitatieve instrumenten en de finale, meer kwantitatieve instrumenten. Voor de eerste categorie instrumenten ligt de participatiedrempel wezenlijk hoger dan voor de tweede categorie. Dat heeft als evident gevolg dat lager opgeleiden veel meer gebruik maken van de tweede categorie instrumenten dan van de eerste.

4.4.2 *Het nationale burgerinitiatief en andere meer kwantitatieve direct-democratische instrumenten aan de voorkant van het beleidsproces*

Een overwegend kwantitatief instrument aan de voorkant van het beleidsproces is het burgerinitiatief.¹⁰⁸ Het burgerinitiatief maakt het mogelijk dat een aantal burgers een bepaald onderwerp op de agenda van een volksvertegenwoordigend orgaan kan plaatsen. 250 gemeenten en zeven provincies kennen dit instrument.¹⁰⁹ Op nationaal niveau is het in 2006 ingevoerd door de Tweede Kamer (zie het kader).

Naar de mening van de staatscommissie is het nationale burgerinitiatief in potentie een geschikt middel om de burgerparticipatie aan de voorkant van het beleidsproces vorm te geven. Het betreft een instrument met een betrekkelijk lage participatiedrempel, het voorziet in de mogelijkheid voor burgers zaken te agenderen die de traditionele politiek laat liggen (en voorziet daarmee deels in de eerder in 4.1.1 gesignaleerde tekortschietende representatie), en het laat het primaat van het representatieve stelsel intact: de Tweede Kamer houdt namelijk het laatste woord.

Critici hebben echter de aandacht gevestigd op de in de praktijk nogal restrictief uitpakkende regels waaraan burgerinitiatieven moeten voldoen (zie hiervoor het kader). De website Meerdemocratie.nl stelt dat vooral het vereiste van de tweejaars-regel een hoge drempel vormt en bepleit het schrappen of minimaliseren van deze regel.¹¹⁰

Andere kwantitatieve direct-democratische instrumenten aan de voorkant van het beleidsproces behelzen soms meer of minder bindende constructies, zoals het volksinitiatief of preferentiële peilingen (al dan niet digitaal). De staatscommissie is tegenstander van de bindende varianten van deze instrumenten, zoals het bindende volksinitiatief. Dit type instrumenten, dus bindende varianten van kwantitatieve direct-democratische instrumenten, doet namelijk afbreuk aan het primaat van het vertegenwoordigend stelsel. Het parlement komt er niet aan te pas. Anders ligt dat laatste bij de figuur van het referendum in Ierland. Het bijzondere daaraan is dat het onderliggende voorstel wordt voorbereid door een uit burgers bestaande, door middel van loting samengestelde *citizens' assembly*. De staatscommissie gaat deze figuur nader onderzoeken.

Dat laatste geldt ook voor andere niet-bindende varianten, zeker als deze de keuze bieden tussen verschillende beleidsopties aan de voorkant van het beleidsproces. Het gebruik van dit soort instrumenten kan tot positieve *input* aan de voorkant van het beleidsproces leiden. De staatscommissie

¹⁰⁸ Het gaat hierbij om het beleidsbeïnvloedende (want agenderende) burgerinitiatief. Daarnaast bestaat er het zgn. zelfredzame burgerinitiatief, waarmee initiatieven worden bedoeld van burgers die bijvoorbeeld zelf een bibliotheek of speeltuin overnemen of starten en vervolgens draaiende houden.

¹⁰⁹ <https://www.meerdemocratie.nl/dossier-burgerinitiatief>.

¹¹⁰ Ibidem.

zal in haar Eindrapport een verdere uitwerking geven aan haar benadering van dit type instrumenten.¹¹¹

Het nationale burgerinitiatief: regeling en praktijk

Het nationale burgerinitiatief is een voorstel dat een kiesgerechtigde burger, met de steun van ten minste 40.000 andere kiesgerechtigden, kan indienen bij de Tweede Kamer om een bepaald onderwerp op de agenda van de Tweede Kamer te plaatsen. Als het voorstel aan een aantal vereisten voldoet, wordt het geplaatst op de agenda van de Tweede Kamer.¹¹²

De bedoelde vereisten houden in dat een voorstel nauwkeurig omschreven en gemotiveerd moet zijn, niet mag gaan over belastingen of de begroting, niet in strijd mag zijn met de Grondwet of de goede zeden en de Tweede Kamer in de afgelopen twee jaar geen besluit mag hebben genomen over het onderwerp van het burgerinitiatief.

Sinds de invoering van burgerinitiatief in 2006 zijn 21 burgerinitiatieven ingediend. Daarvan werden negen niet-ontvankelijk verklaard.¹¹³ De meeste andere hebben weinig tot geen resultaat gehad.

4.4.3 *Kwalitatieve instrumenten*

Er bestaat een groot aantal meer kwalitatieve direct-democratische instrumenten aan de voorkant van het beleidsproces. Daarvan is de internetconsultatie al geformaliseerd op het nationale niveau, met de meeste andere (bijvoorbeeld burgerfora) is dat niet het geval. Interessant is ook de praktijk in sommige andere landen, waar parlementen, dikwijls parlementaire commissies, uit zichzelf actief belangengroepen of doelgroepen opzoeken of hen uitnodigen.¹¹⁴ In Nederland is onlangs een (bescheiden) begin gemaakt met deze aanpak.

Ondanks de aanwezigheid van een met name voor lager opgeleiden hoge participatiedrempel staat de staatscommissie in principe positief tegenover dit soort instrumenten. Zij kunnen de besluitvorming inhoudelijk verrijken en creëren bovendien draagvlak bij de bevolking. De eerder gememoreerde participatiedrempel is echter een overweging om dit type instrumenten selectief en zorgvuldig in te zetten in die zin dat ook de belangen van de niet-participerende burgers adequaat worden

¹¹¹ Hierbij kan worden gedacht aan varianten op de specifieke referendumprocedure, zoals die in Ierland bestaat, als het instrument "Kiezerskeus", zoals voorgesteld door dhr. J. Veneman. Zie hiervoor: <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/10/21/geef-kiezers-echt-wat-te-kiezen-4909637-a1527826>.

¹¹² Het burgerinitiatief is geregeld in de artt. 20 en 132a van het reglement van orde van de Tweede Kamer en het afzonderlijke reglement voor de commissie voor de Verzoekschriften en de Burgerinitiatieven. Het nationale burgerinitiatief kan ook als een variant op het recht van petitie worden beschouwd. Zie hiervoor: C. Riezebos, *Het recht van petitie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar een juridische mogelijkheid van toegang tot het politieke systeem in Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland*. Zwolle, 1992. p. 64-65 en 168-213. Riezebos breekt overigens de staf over de weinig doorzichtige en vrijblijvende wijze waarop de Tweede Kamer destijds petitie's behandelde. *Ibidem*. p. 221-222.

¹¹³ [https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief_\(Nederland\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Burgerinitiatief_(Nederland)).

¹¹⁴ Bijvoorbeeld het Schotse parlement. http://en.wikipedia/wiki/Committees_of_the_Scottish_Parliament.

behartigd. Niet uitgesloten zou een combinatie kunnen zijn van deze instrumenten met de eerder bedoelde kwantitatief direct-democratische instrumenten.¹¹⁵

Enkele instrumenten in deze categorie zijn een heel enkele keer op nationaal niveau toegepast, zoals het burgerforum bij het ontwerpen van een nieuw kiesstelsel in 2005. De gang van zaken met het advies van het Burgerforum Kiesstelsel – het kabinet nam niets van het voorstel over – laat echter zien dat de inzet van dit soort instrumenten weloverwogen en zorgvuldig moet plaatsvinden. Dat wil zeggen dat degene die het instrument inzet van tevoren duidelijkheid moet verschaffen over de bandbreedte van de invloed van de *input* van de burgers. Indien dat wordt nagelaten dan is deze vorm van burgerparticipatie te vrijblijvend en wellicht zelfs contraproductief, en kan zij beter achterwege blijven.

In haar Eindrapport zal de staatscommissie nader op dit onderwerp ingaan en met concrete voorstellen komen.

4.5 Het referendum

Samenvatting

Het Nederlandse politieke systeem, gebaseerd op het principe van evenredige vertegenwoordiging, is qua representatie sterk,¹¹⁶ maar zeker niet probleemloos. Het is inherent aan de (representatieve) democratie dat het parlement in bepaalde opzichten geen volkomen inhoudelijke vertegenwoordiging van de bevolking zal zijn. In het parlement kunnen (ingrijpende) besluiten worden genomen waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat (>>4.5.1).

Deze problematische inhoudelijke representatie is een serieuze tekortkoming in het parlementair stelsel.¹¹⁷ Invoering van het bindend correctief referendum kan bijdragen aan het oplossen van dit probleem. Hiervoor is herziening van de Grondwet noodzakelijk. De staatscommissie zal zich buigen over de verdere vormgeving van een dergelijk bindend correctief referendum. In dat verband trekt zij nu al de conclusie dat een uitkomstdrempel de voorkeur verdient boven een opkomstdrempel (>>4.5.2).

4.5.1 Van probleem naar oplossing

Zoals eerder al uiteengezet in deze Tussenstand schiet de kwaliteit van de inhoudelijke representatie in het Nederlandse politieke systeem tekort (zie 4.1.1).

¹¹⁵ Vgl. ook de al genoemde Ierse referendumprocedure.

¹¹⁶ Onder meer in: Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 14 en 60.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 16.

Er zijn in dit verband maatregelen mogelijk aan de voorkant van het wetgevingsproces – de staatscommissie doet daarvoor elders in deze Tussenstand voorstellen – en ook maatregelen aan de achterkant van dat proces. De staatscommissie ziet het bindend correctief referendum als een serieuze mogelijkheid in dat tweede perspectief.

De invoering van het bindend correctief referendum kan – met het oog op de toekomstbestendigheid van het politieke stelsel – bijdragen aan een modernisering en versterking van de representatieve democratie. De betekenis van het bindende correctieve referendum schuilt dan vooral in zijn corrigerende werking. Het bindende correctieve referendum kan nuttig zijn voor het adresseren van gevoelens van onvrede, het biedt de mogelijkheid om onvrede over het gevoerde beleid een stem te geven.¹¹⁸ Zeker waar het burgers betreft die een grote afstand ervaren tot de politiek kan het referendum een belangrijke instrument zijn; het referendum betreft namelijk een veel groter en breder samengesteld deel van de bevolking bij de besluitvorming en heeft in het verlengde daarvan ook positieve leereffecten op het aankweken van staatsburgerschap.¹¹⁹ Ook versterken referenda de positie van politieke partijen¹²⁰ en bevorderen zij de bereidheid van de regering beter rekening te houden met de opvattingen van de bevolking (responsiviteit).¹²¹

Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van en het vertrouwen in de representatieve democratie, is het referendum als ventiel of veiligheidsklep¹²² van waarde en betekenis. Referenda in deze correctieve vorm kunnen worden begrepen als een vorm van ‘tegendemocratie’ (in de termen van Pierre Rosanvallon), als een versterking van het zo wezenlijke systeem van (politieke) *checks and balances*. Het referendum houdt de politiek scherp en biedt een extra prikkel om responsief te zijn naar veranderende voorkeuren onder de bevolking.

Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 blijkt dat er ook onder de bevolking aanzienlijke steun is voor zowel de representatieve democratie als het referendum.¹²³

Het voorgaande neemt niet weg dat de staatscommissie ook de nadelen van het referendum onderkent. De vertegenwoordigende democratie is voor de staatscommissie onomstreden en leidraad voor haar werk. Het referendum kan in die gedachtegang niet een mechanisme zijn dat voorbij

¹¹⁸ R.B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*. Leiden, 2018. p. 11.

¹¹⁹ T.W.G. van der Meer, c.s., “Natuurlijk een referendum over het referendum” in: *NRC Handelsblad*, 19 februari 2018.

¹²⁰ 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.

¹²¹ L. Leemann en F. Wasserfallen, “The democratic effect of direct democracy” in: *American Political Science Review*, 110(4). 2016. p. 1-13.

¹²² Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 16.

¹²³ 77% van de kiezers is voorstander van de klassieke representatieve democratie, een ruime meerderheid (56%) van het referendum. Slechts 25% is tegenstander van het referendum. T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend Wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. p. 91 en 95. Volgens onderzoek van het SCP is 69% van de burgers voorstander van een referendum. Continuë onderzoek burgerperspectieven (SCP), *Burgerperspectieven 2016/1*. Den Haag, 2016. p. 32-42.

gaat aan het parlementair proces, of iets dat dit proces doorkruist. Het moet niet zo zijn dat beleid aan de wetgever kan worden opgedrongen.¹²⁴

Bij dit alles realiseert de staatscommissie zich dat wanneer het over het beoordelen van het referendum-instrument gaat, de oordeelsvorming bij velen niet alleen is gebaseerd op een rationale weging van de zakelijke argumenten pro en contra, maar dat daarbij ook intuïtie en emotie een belangrijke rol spelen.

Alles afwegende wil de staatscommissie niet uitsluiten dat de bevolking de mogelijkheid zou moeten worden geboden zich over een specifieke wet uit te spreken. Dit correctieve referendum is in de ogen van de staatscommissie, bij verstandig en terughoudend gebruik, niet zo zeer een verzwakking maar veeleer een versterking van de representatieve democratie. Om dit verstandige en terughoudende gebruik te bevorderen is voor de staatscommissie de precieze vormgeving van het referendum-instrument een belangrijk punt van aandacht.

4.5.2 *De keuze voor correctief en bindend*

Een correctief referendum kan bindend zijn of niet-bindend. In de bindende variant geldt dat als bij voldoende opkomst een meerderheid tegen het desbetreffende wetsvoorstel stemt, dit betekent dat het wetsvoorstel wordt ingetrokken. Stemt een meerderheid voor, dan volgt directe bekrachtiging.

Een niet-bindende variant (raadgevend of raadplegend) is minder strikt in zijn consequenties. Immers: de wetgever is niet per se gebonden aan de uitkomst. Het komt er dan op aan hoe de politieke weging van de uitkomst het verdere proces bepaalt. Belangrijk risico hier is (grotere) onvrede bij de bevolking over wat er met de uitkomst van een niet-bindend referendum wordt gedaan. Naarmate het referendum minder duidelijk en dwingend is in zijn uitkomst, neemt het risico op een grotere afstand tussen burger en bestuur toe.¹²⁵

De figuur van het referendum dat uitgaat van de regering of het parlement, het raadplegend referendum, bergt bovendien het gevaar van manipulatie door de initiatiefnemer (i.c. regering of parlement) in zich. 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. Dat pleit voor de figuur van het bindend correctief referendum. Invoering van een dergelijk ingrijpend instrument is van constitutionele orde: herziening van de Grondwet op dit punt is noodzakelijk. Voor de staatscommissie is hierin een aanvullend argument gelegen voor haar voorkeur voor de bindende vorm van het correctieve referendum.

¹²⁴ R. Koole, "Het referendum en de representatieve democratie" in: *Nestor*, nr. 88, december 2016, p. 2.

¹²⁵ F. Hendriks, K. van der Krieken en C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek. Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam, 2017, p. 183.

4.5.3 Nadere vormgeving en waarborgen

In het besef dat de verhouding tussen referendum en representatieve democratie niet zonder spanning is en dat verzwakking of uitholling van de representatieve democratie moet worden voorkomen, ziet de commissie in het correctief bindend referendum een instrument dat bij zorgvuldige vormgeving in beginsel inpasbaar is in het representatieve stelsel. De staatscommissie hecht daarom sterk aan een aantal specifieke waarborgen dat ervoor moet zorgen dat het referendum niet lichtvaardig kan worden gebruikt. Het referendum moet een *ultimum remedium* zijn.

In haar Eindrapport zal de staatscommissie in het kader van de nadere vormgeving van het bindend correctief referendum nader ingaan op deze waarborgen. Daarop vooruitlopend spreekt de staatscommissie nu al een voorkeur uit voor een uitkomstdrempel boven een opkomstdrempel. Een opkomstdrempel, zo heeft de praktijk met de huidige Wet raadgevend referendum geleerd, kan tot ongewenst strategisch stemgedrag leiden. Een uitkomstdrempel daarentegen is een geschikt instrument om de legitimiteit te borgen van een referendum 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.

4.6 Kiezersinvloed op de kabinetsformatie

Samenvatting

De Nederlandse kiezer heeft weinig invloed op de kabinetsformatie (>>4.6.1). Dit probleem zou kunnen worden opgelost door een ander kiesstelsel, een meerderheidsstelsel, in te voeren. Een dergelijk kiesstelsel heeft echter als groot nadeel dat het de kiezersvoorkeuren niet goed vertolkt. Een gemengd stelsel heeft dat nadeel niet, maar biedt kiezers niet wezenlijk meer invloed op de kabinetsformatie dan strikt evenredige stelsels (>>4.6.2).

Een alternatieve oplossing is de invoering van een presidentieel stelsel: de gekozen minister-president die niet over een parlementaire meerderheid hoeft te beschikken om te kunnen regeren. Invoering van een presidentieel stelsel betekent een fundamentele breuk met het parlementaire stelsel (>>4.6.3).

Invoering van rechtstreekse verkiezing van de formateur binnen het parlementaire stelsel kan echter wel een aantrekkelijke optie zijn (>>4.6.4). De formateur zou zo nodig in twee rondes kunnen worden gekozen (>>4.6.5).

Daarnaast zijn er enkele ingrepen in de politiek-bestuurlijke cultuur denkbaar, zoals het stembusakkoord, het minderheidskabinet en een kort en globaal regeerakkoord, die ondersteunend werken ten opzichte van de gekozen formateur, maar nadrukkelijk ook los daarvan waardevol zijn (>>4.6.6).

4.6.1 Van probleem naar oplossing

In de Probleemverkenning is het ontbreken van directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie in Nederland als een majeur probleem aangemerkt.¹²⁶ Ook de gebrekkige openheid en verantwoording betreffende het formatieproces werden als problematisch gekwalificeerd.¹²⁷ Ongeveer de helft van de kiezers is van mening dat hun invloed op de kabinetsformatie te beperkt is. Volgens het laatste Nationaal Kiezersonderzoek is ruim 40% voorstander van een radicale oplossing van dit probleem: directe verkiezing van de minister-president.¹²⁸

In sommige andere landen is de invloed van kiezers op de kabinetsformatie wezenlijk groter. Die landen zijn te verdelen in twee categorieën:

- (1) landen met een meerderheidsstelsel voor parlementsverkiezingen, zoals het Verenigd Koninkrijk en veel (maar zeker niet alle) andere Angelsaksische landen; en
- (2) landen met een presidentieel stelsel, zoals de Verenigde Staten en veel Latijns-Amerikaanse staten waar het Amerikaanse model in belangrijke mate is gekopieerd, evenals tot op zekere hoogte Frankrijk.

In het navolgende wordt nagegaan of deze twee oplossingsrichtingen voor het vraagstuk van de geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie voor Nederland een begaanbare weg zouden kunnen zijn. Ook de gekozen minister-president en de gekozen formateur onder handhaving van het parlementaire stelsel in staatsrechtelijke zin passeren de revue.

4.6.2 Ander kiesstelsel geen oplossing voor de geringe invloed van kiezers op de kabinetsformatie

In paragraaf 4.1 is een duidelijke voorkeur uitgesproken voor een vorm van evenredige vertegenwoordiging als kiesstelsel voor de Tweede Kamerverkiezingen. In een dergelijk stelsel worden de kiezersvoorkeuren namelijk het meest zuiver gerepresenteerd.

Zuiver als stelsel bekeken is evenredige vertegenwoordiging echter veel minder effectief in het vertalen van kiezersvoorkeuren in invloed op de kabinetsformatie.¹²⁹ Er zijn echter landen met een evenredig kiesstelsel, zoals Denemarken,¹³⁰ waar dat anders ligt. Als gevolg van politieke blokvorming voorafgaand aan de parlementsverkiezingen, kunnen Deense kiezers namelijk hun voorkeuren voor de kabinetsformatie laten

¹²⁶ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 17-18, 34-35, 56 en 62.

¹²⁷ *Ibidem*. p. 62.

¹²⁸ T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. p. 93. P. Dekker en J. den Ridder, *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. p. 31-32.

¹²⁹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 17.

¹³⁰ Ook in Zweden komt politieke blokvorming voorafgaand aan de parlementsverkiezingen regelmatig voor. Klassiek zijn de verkiezingen van 1976 toen de drie burgerlijke partijen (de centrumpartij, de conservatieven en de liberalen) zich verbonden met het doel om een einde te maken aan vier decennia van door sociaal-democraten gedomineerde kabinetten. https://sv.wikipedia.org/wiki/Riksdagsvalet_i_Sverige_1976.

meewegen in hun keuze bij de stembus. Een dergelijke politieke blokvorming al voor de verkiezingen wordt echter vooral door specifieke kenmerken van de Deense politieke cultuur bepaald en niet door het kiesstelsel of andere uit de Deense staatsinrichting voortvloeiende factoren. Dit Deense model is daarom niet zonder meer toepasbaar op Nederland als mogelijke oplossing voor het probleem van de geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie, maar is evenmin bij voorbaat onmogelijk. Enkele van de verderop in deze paragraaf besproken mogelijke oplossingen (bijvoorbeeld stembusakkoorden en minderheidskabinetten) zouden eraan kunnen bijdragen. Volgens de staatscommissie kan daarmee echter niet worden volstaan: zonder prikkels vanuit het systeem is het weinig aannemelijk dat ingesleten gedrag en een gevestigde cultuur zullen veranderen.

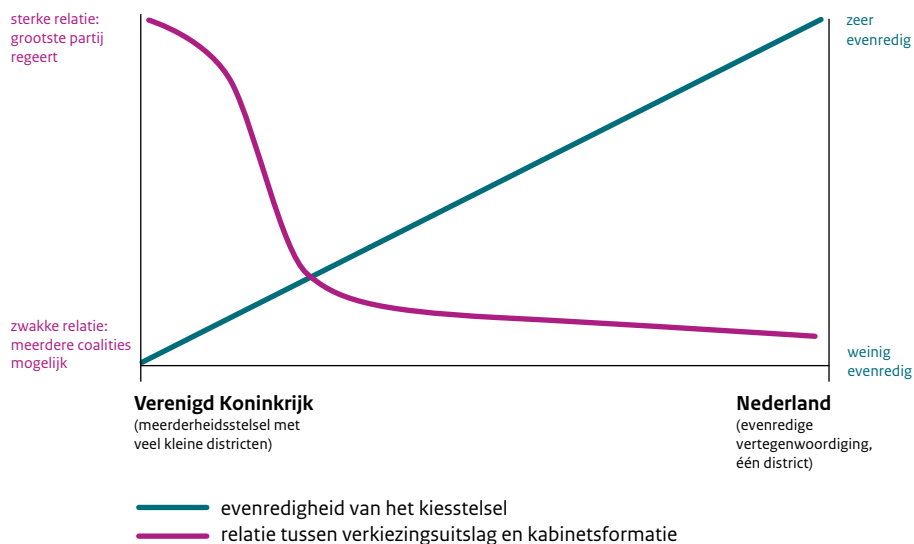
Zoals al geconstateerd kan meer invloed van kiezers op de formatie ook worden bewerkstelligd door een op een wezenlijk andere leest geschoeid kiesstelsel: het meerderheidsstelsel, beter bekend als het (enkelvoudige) districtenstelsel. Enkelvoudige districtenstelsels zijn er in soorten en maten. De meest gangbare zijn het stelsel waar de grootste partij wint (*first past the post*) en dat bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk bestaat, en het stelsel waar een kandidaat de absolute meerderheid moet halen om gekozen te worden en waar daarom vaak twee rondes nodig zijn. Dit stelsel bestond in Nederland voor 1917 en bestaat vandaag de dag – in iets andere vorm – in Frankrijk. Beide varianten, de tweede nog iets meer dan de eerste, resulteren doorgaans in een duidelijke meerderheid voor de ene of de andere partij, dan wel het ene blok van partijen of het andere blok.¹³¹

Weliswaar heeft de staatscommissie eerder in deze Tussenstand al een principiële voorkeur voor het stelsel van de evenredige vertegenwoordiging in enige vorm uitgesproken; het gegeven dat meerderheidsstelsels de kiezers duidelijk invloed geven op de kabinetsformatie, noopt echter tot een nieuwe afweging. Die leidt niet tot een andere conclusie. Hét grote nadeel van meerderheidsstelsels is de evident gebrekkige kwaliteit ervan als het gaat om het adequaat representeren van electorale voorkeuren: meerderheidsstelsels zijn qua representatief vermogen allerm minst proportioneel. De al even evident aanwezige kracht van deze stelsels als het gaat om het geven van invloed aan de kiezers op de kabinetsformatie,¹³² weegt daar – zo meent de staatscommissie – niet tegenop. Daarmee valt deze optie af.

¹³¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 34.

¹³² Hierbij past wel de kanttekening dat ook in het Verenigd Koninkrijk, toch de bakermat van het *first past the post*-kiesstelsel, dit stelsel steeds minder een garantie biedt voor stabiele meerderheidsregeringen gebaseerd op één partij. De groeiende electorale differentiatie doet zich ook aan de overzijde van de Noordzee voor en weet zich, ondanks de hoge barrières van het kiesstelsel, te vertalen in parlementaire vertegenwoordiging.

Figuur 1: Effectiviteit van kiesstelsels qua representativiteit en invloed van kiezers op de kabinetsformatie¹³³



Leesvoorbeeld: In het Britse meerderheidsstelsel (links) heeft de kiezer veel invloed op de kabinetsformatie, dit systeem scoort laag op representatie. Het Nederlandse systeem (rechts) scoort hoog op representatie maar juist laag op de invloed van de kiezer op de kabinetsformatie. Door in te leveren op evenredigheid (bijvoorbeeld door een hogere kiesdrempel in te bouwen en/of meer kiesdistricten in te voeren) neemt de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie niet of slechts marginaal toe, terwijl de evenredigheid wel substantieel afneemt. Pas bij een gemengd stelsel waarbij heel veel evenredigheid wordt ingeleverd (door een hoge kiesdrempel en/of heel veel kleine districten) en waarbij het stelsel dus sterk op een meerderheidsstelsel lijkt (het Britse stelsel), begint de invloed van kiezers op de kabinetsformatie toe te nemen. Een gelijke uitruil van evenredigheid en invloed op de kabinetsformatie is dus niet mogelijk.

De staatscommissie heeft ook onderzocht in hoeverre een gemengd kiesstelsel als het Duitse (een mengvorm van een districtenstelsel met behoud van het principe van evenredige vertegenwoordiging) soelaas zou kunnen bieden. Het voordeel van gemengde stelsels boven de eerdere genoemde meerderheidsstelsels is dat zij hoger scoren qua representativiteit. In gemengde kiesstelsels hebben kiezers echter slechts een marginaal grotere invloed op de kabinetsformatie, maar is de evenredigheid substantieel lager (zie figuur 1).

Samenvattend kan worden gesteld dat hervorming van het kiesstelsel geen oplossing biedt voor het probleem van de tekortschietende invloed van kiezers op de kabinetsformatie, tenzij wordt gekozen voor een meerderheidsstelsel naar Angelsaksisch model, een model dat om een andere reden – volstrekt tekortschietende proportionaliteit – wordt afgewezen.

¹³³ H. van der Kolk, "Presentatie voor de staatscommissie" (niet uitgegeven). Enschede, 2017.

4.6.3 Geen presidentieel stelsel

De tweede manier om de kiezer meer invloed te geven op de kabinetsformatie is de gekozen minister-president. Dat zou neerkomen op de invoering van een presidentieel stelsel. De staatscommissie acht dat een te vérgaande wijziging van het huidige parlementaire stelsel en wijst daarom die oplossing af.

Het presidentiële stelsel kenmerkt zich door de strikte scheiding tussen de beide kiezersmandaten. Dat betekent dat de regeringsleider ook zonder een parlementaire meerderheid kan regeren. Sterker nog: hij kan zelfs tegen een parlementaire meerderheid in regeren, althans in functie blijven. Hij beschikt immers over een eigen legitimatie die hij ontleent aan een afzonderlijke uitspraak van de kiezers. De staatsrechtelijke gevolgen van de invoering van een presidentieel stelsel zijn verregaand: de vertrouwensregel werkt niet meer, in de Amerikaanse variant van het presidentiële stelsel verdwijnt ook de ministeriële verantwoordelijkheid jegens het parlement, alsook het ontbindingsrecht. Kortom, invoering van een presidentieel stelsel betekent het eind van het parlementaire stelsel in staatsrechtelijke zin en vergt bovendien ingrijpende wijziging van de Grondwet.

Het voorgaande is in mindere mate ook van toepassing op het semi-presidentiële stelsel, zoals dat in Frankrijk bestaat. Het Franse stelsel kent naast een direct gekozen president met tal van zware bevoegdheden, ook een door een premier geleid kabinet dat niet zonder het vertrouwen van het parlement kan regeren. Het zwaartepunt in het Franse politieke systeem van de vijfde republiek is echter onmiskenbaar van het parlement naar de president verschoven, wat tot andere verhoudingen tussen de verschillende staatsmachten heeft geleid dan in klassieke parlementaire democratieën als de Nederlandse.

Uit het voorgaande volgt dat invoering van een presidentieel stelsel een zeer ingrijpende hervorming is, die tot wezenlijk andere verhoudingen tussen regering en parlement leidt. Hetzelfde geldt voor de invoering van een semi-presidentieel stelsel. Dergelijke hervormingen veronderstellen ook een heel andere politieke cultuur dan de Nederlandse, zoals die zich in de afgelopen anderhalve eeuw heeft ontwikkeld.

4.6.4 De gekozen formateur binnen het parlementaire stelsel

Vervolgens komt de gekozen formateur aan de orde. Deze is goed verenigbaar met het parlementaire stelsel.¹³⁴ Het gaat in het navolgende dus om de gekozen formateur *binnen* het parlementaire stelsel.

¹³⁴ De figuur van de gekozen minister-president in de parlementaire variant is in theorie ook denkbaar. Deze overtuigt echter niet, omdat ook de gekozen minister-president niet kan regeren zonder steun van de meerderheid van het parlement. Het is echter voorstelbaar dat hij *niet* over een parlementaire meerderheid beschikt. Het parlementaire stelsel brengt dan met zich dat de gekozen minister-president moet wijken. Zijn eigen kiezerslegitimatie blijkt dan onvoldoende te zijn. Dat kan bij de gekozen formateur ook het geval zijn; de aard van het ambt van formateur verschilt echter wezenlijk van de aard van het ambt van de premier. Een formateur heeft als taak te formeren, wat kan mislukken, met name vanwege onvoldoende parlementaire steun. Dat is uiteraard niet de bedoeling geweest, maar niet onoverkomelijk. Een gekozen minister-president moet regeren. Als bij zijn aantreden al blijkt dat een parlementsmeerderheid hem niet wenst, kan hij niet eens een begin maken met het uitoefenen van zijn taak.

De figuur van de gekozen formateur is namelijk zowel staatsrechtelijk als politiek-bestuurlijk "lichter" dan die van de gekozen minister-president. Als de gekozen formateur zou mislukken (wat natuurlijk niet de bedoeling is), kan worden teruggevallen op de huidige procedure, waarin de formateur wordt benoemd door de Tweede Kamer. Het verdient aanbeveling de gekozen formateur voor het uitvoeren van zijn taak, het formeren van een levensvatbaar kabinet, aan een bepaalde termijn te binden.

Overigens acht de staatscommissie het, omwille van de zuiverheid van de verhoudingen, wenselijk dat de (in)formateur een vaste passende vergoeding ontvangt voor zijn werkzaamheden.¹³⁵

Diverse mechanismen (zie hiervoor 4.6.6-4.6.10) kunnen eraan bijdragen dat de slaagkans van de gekozen formateur wordt vergroot. Dat laatste is niet onbelangrijk als in ogenschouw wordt genomen dat eerdere pogingen om de gekozen formateur in te voeren zijn mislukt (zie onderstaand kader).

Eerdere pogingen de gekozen formateur of de gekozen minister-president in te voeren

De staatscommissie-Cals/Donner sprak zich in 1969 in meerderheid uit voor een gekozen formateur. Dat advies werd niet overgenomen. Daarna werd door PvdA, D'66 en de Groep-Aarden een initiatiefvoorstel ingediend om de gekozen formateur in te voeren. Dit voorstel haalde het niet.¹³⁶ Nadien overwogen de (staats)commissies-Biesheuvel en -De Koning nog om de formateur direct te laten kiezen. Dat leidde niet tot adviezen van die strekking. Ook de verdergaande figuur van de gekozen minister-president haalde het niet in deze commissies. De in 2006 ingestelde Nationale Conventie was verdeeld over de gekozen minister-president.¹³⁷

4.6.5 Varianten voor de wijze van verkiezing van de formateur

Een afzonderlijk aandachtspunt betreft de wijze waarop de gekozen formateur wordt gekozen. Er zijn twee varianten denkbaar.

De eerste is die van de verkiezing in (zo nodig) twee ronden. Indien geen van de kandidaten een absolute meerderheid behaalt, gaan de beide best geplaatste kandidaten door naar de tweede ronde. In Frankrijk, waar de presidentsverkiezingen volgens dit systeem plaatsvinden, wordt de tweede ronde twee weken na de eerste gehouden. Dat is voldoende voor de verschillende politieke partijen en belangengroeperingen om zich te

¹³⁵ Hiertoe werd reeds in de officiële evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 geadviseerd. P. Bovend'Eert, C.C. van Baalen en A. van Kessel, *Zonder Koningin. Het officiële evaluatierapport over de kabinetsformatie van 2012*. Amsterdam, 2015. p. 140-141.

¹³⁶ Zie voor het debat over de gekozen formateur in de jaren 1969-1971: C.C. van Baalen en C. Brand, "Grutterswaar" in plaats van belangrijke staatsrechtelijke vernieuwingen" in: J. van Merriënboer en C.C. van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong, 1967-1971*. Amsterdam, 2013. p. 272-287.

¹³⁷ Zie het lemma over de gekozen minister-president op: www.parlement.com.

hergroeperen en aldus hun voorkeur voor de ene of de andere kandidaat te kunnen bepalen.¹³⁸

Voorafgaand aan de eerste ronde en bij de tegelijkertijd plaatsvindende Kamerverkiezingen hierop wordt gepreludeerd, bijvoorbeeld in de vorm van al dan niet geformaliseerde afspraken, mogelijk stembusakkoorden (zie hiervoor ook 4.6.6). Het nadeel van deze variant is dat de kans groot is dat de eerste ronde geen winnaar oplevert en er een tweede ronde nodig is. Dat vraagt veel van de uitvoeringsorganisatie van verkiezingen, is kostbaar, vertraagt de formatie en is mogelijk onbevredigend voor de kiezers die nogmaals hun werk moeten doen. Dat laatste kan ertoe leiden dat de opkomst in de tweede ronde lager is dan die in de eerste ronde. Daar staat tegenover dat de twee overgebleven kandidaten voorafgaand aan de tweede ronde duidelijkheid zullen verschaffen over de coalitie die zij van plan zijn te vormen. Anders dan nu kan er dan wél een echt premiersdebat plaatsvinden.

De alternatieve variant behelst een verkiezing in één ronde, waarbij de kiezers verschillende voorkeuren in een voorkeursvolgorde kunnen aangeven: het ordinale systeem. Als er meer dan twee kandidaten meedoen, valt na telling van de stemmen de kandidaat met de minste eerste voorkeuren af. Daarbij wordt gekeken welke tweede voorkeur op de desbetreffende stembiljetten was aangekruist, waarop deze tweede voorkeuren bij de overgebleven eerste voorkeuren worden opgeteld. Dit proces gaat door tot één van de kandidaten een absolute meerderheid heeft behaald. Dit ordinale stelsel wordt gebruikt voor de parlementsverkiezingen in onder meer Australië, Ierland, Noord-Ierland, Malta en Tasmanië.¹³⁹

Ook deze variant kent voor- en nadelen. Het grote voordeel van dit ordinale systeem is dat slechts één ronde nodig is: dus minder uitvoeringslasten en geen gevaar van lagere opkomst in de tweede ronde. Bovendien is sneller duidelijk wie formateur wordt. Daar staan twee nadelen tegenover. In de eerste plaats is het ordinale stelsel wat ingewikkelder dan het stelsel zonder het element van de mogelijke overdracht van de kiezersvoorkeur. Daarnaast is er ook het wegvallen van het element van de politieke hergroepering en blokvorming tussen de twee ronden.

De staatscommissie zal in haar Eindrapport op dit punt tot een finale afweging komen.

¹³⁸ F. Borella, *Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui*. Parijs, 1977(1957). p. 15-88.

¹³⁹ https://en.wikipedia.org/wiki/History_and_use_of_the_single_transferable_vote.

4.6.6 Maatregelen in de sfeer van de politiek–bestuurlijke cultuur

Naast de gekozen formateur zijn er nog enkele andere maatregelen op het vlak van de kabinetsformatie die serieuze overweging waard zijn. De meeste van deze maatregelen passen goed in de logica van de gekozen formateur, maar zijn ook los daarvan waardevol. Anders gezegd: implementatie van deze hervormingen is niet afhankelijk van het invoeren van de gekozen formateur. Dat laatste roept dan wel de vraag hoe deze maatregelen onafhankelijk van de gekozen formateur zouden kunnen worden geïmplementeerd.

4.6.7 Politieke blokvorming

Politieke blokvorming al dan niet in de vorm van stembusakkoorden bevordert de politieke duidelijkheid vóór de verkiezingen en vergroot daarmee de invloed van de kiezer op de kabinetsformatie.

Eerder is al gewezen op de waarschijnlijkheid dat een tweerondensysteem voor de verkiezing van de formateur politieke blokvorming in de hand werkt en tot stembusakkoorden tussen partijen al vóór de verkiezingen kan leiden. In de dynamiek van de directe verkiezing van de formateur in twee rondes is het aannemelijk dat deze stembusakkoorden en eventuele andere afspraken een voorsortierend effect hebben op de coalitievorming na de verkiezingen. Hierdoor wordt het werk van de gekozen formateur gemakkelijker.

Naarmate het sluiten van stembusakkoorden beter aansluit op de ervaren logica van de directe verkiezing van de formateur in twee rondes, gaan deze akkoorden beter in de Nederlandse politieke cultuur passen. Dat is nu namelijk niet het geval. Stembusakkoorden zijn sinds de invoering van de evenredige vertegenwoordiging namelijk schaars en niet zonder meer succesvol geweest. De stembusakkoorden tussen PvdA, D'66 en PPR in 1971 en vooral 1972 ('Keerpunt 1972') vormen daarvoor het bewijs.¹⁴⁰ Een recent voorbeeld van een mislukt stembusakkoord op lokaal niveau was de poging daartoe van GL, PvdA, SP en NIDA bij de raadsverkiezingen in Rotterdam.¹⁴¹ In Denemarken is uit stembusakkoorden voortvloeiende politieke blokvorming heel normaal.¹⁴²

Vervolgens rijst de vraag hoe stembusakkoorden los van de gekozen formateur kunnen worden bevorderd. Dat zal goeddeels een kwestie van politieke cultuur en dus van een verandering daarvan zijn. Een dergelijke cultuurverandering zou een bescheiden impuls kunnen krijgen als de mogelijkheid tot het aangaan van lijstverbindingen opnieuw zou worden ingevoerd.¹⁴³

¹⁴⁰ Ph. van Praag, *Strategie en Illusie. Elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*. Amsterdam, 1990. p. 119-134. M. van der Land, *Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003*. Den Haag, 2003. p. 73-98.

¹⁴¹ <https://www.rtlnieuws.nl/nederland/politiek/rotterdamse-pvda-en-groenlinks-stoppen-samenwerking-met-moslimpartij>.

¹⁴² Danish Institute for Parties and Democracy (DIPD), *Coalition building. Finding solutions together. A DIPD reader*. Kopenhagen, 2015. p. 33-34. Bij de Denen leidt dat ook tot spannende politiek. Dat laatste wordt geïllustreerd door de bekende politieke dramaserie "Borgen" (althans de eerste serie).

¹⁴³ Deze mogelijkheid is met ingang van 1 december 2017 afgeschaft.

4.6.8 *Het minderheidskabinet*

Om uiteenlopende redenen (regeerbaarheid, homogenere coalities, meer ruimte voor dualisme) is het gewenst dat de figuur van het *minderheidskabinet* een reële en volwaardige optie wordt in plaats van een noodgreep. Dat is nu niet het geval.¹⁴⁴

In Scandinavische landen, met name Denemarken, is het minderheidskabinet niet ongebruikelijk, zonder dat dat tot schade heeft geleid aan de kwaliteit van het gevoerde bestuur of het parlementair stelsel. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de afkeer van minderheidskabinetten in Nederland wortelt in onze politieke cultuur.¹⁴⁵ Positieve ervaringen met minderheidskabinetten kunnen wat dit betreft behulpzaam zijn. De praktijk van het tweede kabinet-Rutte zou hier als een *best practise* kunnen gelden, maar wordt toch niet zo ervaren. Kennelijk zijn de weerstanden tegen het minderheidskabinet erg sterk. Invoering van de gekozen formateur zou als stimulans kunnen fungeren.

Echter ook zonder invoering van de gekozen formateur is een positievere attitude jegens minderheidskabinetten gewenst. Ook dit is een kwestie van politieke cultuur. Mogelijk keert de wal hier het schip in die zin dat het voorstelbaar is dat het, als gevolg van een doorzettend proces van versnippering, steeds lastiger wordt meerderheidscoalities te vormen.¹⁴⁶ De Tweede Kamer zou dan in haar opdracht aan de (in)formateur nadrukkelijk de optie van het minderheidskabinet moeten opnemen.¹⁴⁷

Nader onderzoek is nodig naar de figuur van de *constructieve motie van wantrouwen*.¹⁴⁸ Deze figuur houdt in dat een kabinet alleen naar huis kan worden gestuurd als een Kamermeerderheid een alternatieve coalitie steunt. Het gevolg hiervan is dat een minderheidskabinet niet door negatieve samenwerking van oppositiepartijen ten val kan worden gebracht. Dat laatste neemt natuurlijk niet weg dat ook een minderheidskabinet moet kunnen rekenen op het vertrouwen van een meerderheid van het parlement.

4.6.9 *Kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden*

Een nog niet genoemd voordeel van minderheidskabinetten is dat zij hoogstwaarschijnlijk zullen leiden tot *kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden*. Immers, minderheidskabinetten zullen, zo mag worden aangenomen, homogener zijn dan breed samengestelde meerderheidskabinetten. De te overbruggen tegenstellingen zijn dan

¹⁴⁴ Zie hiervoor ook het pleidooi van J. Thomassen in zijn "Kanttekeningen".

¹⁴⁵ In het verzuilde Nederland van de pacificatiedemocratie was het meerderheidskabinet systematisch en politiek-psychologisch volstrekt aangewezen. Het feit dat vandaag de dag de voorkeur voor meerderheidskabinetten zo sterk is, zou kunnen wijzen op het voortbestaan van een hardnekkig rudiment uit het tijdperk van de pacificatiedemocratie.

¹⁴⁶ Bovendien kan een meerderheidscoalitie tussentijds haar meerderheid in de Eerste Kamer verliezen.

¹⁴⁷ Deze constructie gaat ervan uit dat de gekozen formateur niet wordt ingevoerd. Zij is echter ook toepasbaar als de gekozen formateur mislukt en de regie voor de kabinetsformatie alsnog bij de Tweede Kamer belandt.

¹⁴⁸ Vgl. art. 67, eerste lid, *Grundgesetz*.

namelijk minder groot en frequent. Ten minste zo belangrijk is dat een minderheidskabinet bij elke belangrijke stemming is aangewezen op de steun van één of meer oppositiefracties. Omvangrijke en dichtgetimmerde regeerakkoorden staan daaraan al gauw in de weg.

De staatscommissie is voorstander van kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden, zoals voor 1963 doorgaans het geval was. De staatscommissie bepleit een procedure waarbij de beoogde coalitiepartijen een beperkt aantal afspraken maakt (kort regeerakkoord), dat door de beoogde bewindslieden wordt aangevuld tot het uiteindelijke regeerprogramma. Een dergelijke procedure zal een positieve uitwerking hebben op de vervulling van de controlerende rol van de Tweede Kamer.

In het al enkele malen ten tonele gevoerde Denemarken kent men ook *lange-termijnakkoorden*. Deze akkoorden betreffen onderwerpen die naar hun aard beleidsontwikkeling met een relatief verre tijdshorizon met zich brengen, zoals de fysieke infrastructuur en de nationale defensie. Ook oppositiefracties kunnen meepraten over lange-termijnakkoorden en deze ook onderschrijven (zie het bovenstaande kader). Een en ander bevordert de continuïteit van het regeringsbeleid en mitigeert daarmee het nu en dan aan minderheidskabinetten toegeschreven negatieve effect van discontinuïteit van regeringsbeleid.

Let wel: het gaat hierbij om zuiver politieke akkoorden, dus niet om de typisch Nederlandse polderakkoorden met maatschappelijke organisaties en belangengroepen. Zo wordt er thans gewerkt aan een dergelijk akkoord op het vlak van het klimaatbeleid. Deze polderakkoorden hebben als groot nadeel dat zij aanzienlijk preluderen op de politieke besluitvorming, hetgeen vooral de positie van het parlement ondergraaft.¹⁴⁹

4.6.10 Niet als vanzelfsprekend Kamerontbinding bij kabinetscrises

Van een andere orde dan de in het voorgaande besproken parallele maatregelen is de notie dat niet-lijmbare kabinetscrises niet langer als vanzelfsprekend hoeven te resulteren in Kamerontbinding en dus nieuwe verkiezingen. Uiteraard is bij sommige kabinetscrises Kamerontbinding de beste oplossing, bijvoorbeeld als de aanleiding van de crisis een gewichtig en in het publiek debat levend onderwerp betreft. Dat is echter lang niet altijd het geval. Als dan bovendien een alternatieve coalitie voorhanden is, zou Kamerontbinding kunnen worden vermeden.

Daarmee is niet gezegd dat een terugkeer naar de situatie van voor 1971 en met name de uitwassen van de toen bestaande praktijk wenselijk is. De gang van zaken in de periode 1963-1967 (drie verschillende kabinetten op één verkiezingsuitslag) vormt in dat verband een voorbeeld dat niet tot navolging strekt.

¹⁴⁹ Vgl. M. Sommer, "Klimaat en de publieke zaak" in: *De Volkskrant*, 17 maart 2018.

Lange-termijnakkoorden in Denemarken

Recente voorbeelden van Deense lange-termijnakkoorden zijn de akkoorden over de fysieke infrastructuur (met name wegen en spoorwegen), over de nationale defensie en de investeringen daarin, en over de invoering van elektrische auto's. Het eerstgenoemde akkoord werd gesteund door de beide regeringspartijen (de liberalen en de conservatieven), de sociaal-democraten, de sociaal-liberalen, de Deense Volkspartij, de Socialistische Volkspartij en de Liberale Alliantie; en het tweede en derde akkoord door de beide regeringspartijen, de sociaal-democraten, de Deense Volkspartij en de sociaal-liberalen.¹⁵⁰

Deze Deense praktijk van lange-termijnakkoorden heeft onmiskenbaar bijgedragen aan de kwaliteit van de beleidsvoering in een sterk gefragmenteerd politiek landschap. Deze akkoorden zijn van cruciaal belang voor het succes van de Deense minderheidskabinetten de laatste decennia.¹⁵¹

4.7 Openheid rond de kabinetsformatie

Samenvatting

De kabinetsformatie is een in hoge mate ondoorzichtig proces, zowel voor de Tweede Kamer als de burgers. Hoewel een zekere mate van vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor het welslagen van een kabinetsformatie, waren de laatste formaties wel erg gesloten (>>4.7.1).

Om dit probleem op te lossen zou de formateur (of zijn processuele voorgangers) vaker en meer inhoudelijk tussentijds aan de Tweede Kamer moeten rapporteren. Een meer systematisch opgezet formatieproces kan hierbij behulpzaam zijn (>>4.7.2). Verder beraadt de staatscommissie zich nog op mogelijkheden om tot een meer actieve en directe openbaarmaking van in principe het gehele formatiedossier te komen.

4.7.1 Van probleem naar oplossing

De laatste kabinetsformaties kenmerkten zich door een grote mate van geslotenheid. Bij eerdere formaties was dat minder het geval.¹⁵² In de Probleemverkenning werd deze geslotenheid geduid als een zwakte van de Nederlandse politieke cultuur.¹⁵³ Hoewel de staatscommissie een

¹⁵⁰ www.trm.dk/en/topics/strategic-analyses/the-danish-infrastructure-after-2020, www.terma.com/press/news-2018/danish-defence-agreement-2018/2013/, www.serenergy.com/new-agreement/ en www.skm.dk/aktelt/presse/pressemeddelser/2015/oktober/ny-aftale-om-elbiler.

¹⁵¹ Danish Institute for Parties and Democracy (DIPD), *Coalition building. Finding solutions together*. p. 37-42.

¹⁵² In de jaren '70 en '90 was er meer openheid ten opzichte van de media. Bij de kabinetsformatie van 1998 gaven de drie onderhandelaars Bolkestein, De Graaf en Wallage, na afloop van de besprekingen gezamenlijke persconferenties telkens na afloop van de besprekingen. C.C. van Baalen en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*. Amsterdam, 2012. p. 154-158, en L. van Poelgeest, *Kabinetsformaties 1982-2002. Een staatkundig overzicht*. Den Haag, 2011. p. 124.

¹⁵³ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 62.

zekere mate van vertrouwelijkheid onontbeerlijk acht voor het succes van kabinetsformaties, is zij tevens van oordeel dat het belang van voldoende transparantie in de recente formatiepraktijk te weinig aandacht heeft gekregen. Daarbij is transparantie geen doel op zich. Het gaat om het dienen van de achterliggende waarden als kwaliteit van het inhoudelijk debat, controle en verantwoording.

De geslotenheid van de kabinetsformatie staat op gespannen voet met de uit het parlementaire stelsel voortvloeiende gewenste reële betrokkenheid van het parlement met dit voor het politieke bedrijf essentiële proces. Zij valt ook moeilijk te rijmen met het gegeven van de geleidelijke parlementarisering van de kabinetsformatie.¹⁵⁴ Anders gezegd: een goed functionerend parlementair stelsel brengt met zich dat het gehele parlement beter wordt betrokken bij de kabinetsformatie. Daarbij betreft het zowel de procesmatige als de meer inhoudelijke aspecten van de formatie. In de navolgende sub-paragrafen wordt nader ingegaan op deze twee aspecten.

4.7.2 *De wenselijkheid van meer inhoudelijke tussenrapportages*

Ook sinds de wijziging van de formatieprocedure in 2012 is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de voortgang van het formatieproces beperkt gebleven.¹⁵⁵ Verhoging van de frequentie van het uitbrengen van tussenrapportages en vergroting van het inhoudelijk soortelijk gewicht daarvan zou hier soelaas kunnen bieden. Een dergelijke verbeterde informatievoorziening zou kunnen worden geregeld in het reglement van orde van de Tweede Kamer,¹⁵⁶ maar ook *ad hoc* in de opdracht aan de formateur of zijn processuele voorgangers.

De staatscommissie plaatst de wenselijkheid van deze verbeterde informatievoorziening over de voortgang van de kabinetsformatie in het perspectief van een meer systematisch opgezet formatieproces. Na een korte fase gericht op het (voorlopige) antwoord op de vraag “wie met wie”, zou een tweede fase moeten volgen. Deze zou gericht moeten zijn op het inventariseren en bespreken van de belangrijkste inhoudelijke problemen waarop het te voeren regeringsbeleid betrekking zou moeten hebben. Tot slot zou dan in een derde fase, waarin de onderhandelingen over de in te zetten beleidsinstrumenten, moeten volgen. De informatievoorziening aan de Tweede Kamer zou op deze fasering moeten worden afgestemd.¹⁵⁷

¹⁵⁴ *Ibidem.* p. 30-31.

¹⁵⁵ Tijdens de kabinetsformatie van 2012 werd de Tweede Kamer drie keer geïnformeerd, bij die van 2017 zes keer. <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017> en <https://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2012>.

¹⁵⁶ Het reglement van orde van de Tweede Kamer bepaalt in artikel 139a, derde lid, nu alleen dat na afronding van elke tussenfase in een kabinetsformatie [...] de Kamer [kan] beraadslagen over de richting van een nieuwe formatie- of informatieronde. Voorts kan de Tweede Kamer de formateur of informateur uitnodigen om na afronding van zijn opdracht over het verloop van de kabinets(in) formatie inlichtingen te verschaffen (art. 139b).

¹⁵⁷ In deze geest zie: H.D. Tjeenk Willink, “Hoofdpijnen slotwoord in Kamerdebat over de tussenrapportage op 13 juni 2017”. *Handelingen II 2016/17* (vergadering 86, item 23). p. 14-15.

4.7.3 *Verbeterde openbaarmaking van het formatiedossier na afloop van de kabinetsformatie*

De recente casus van de memo's over een eventuele afschaffing van de dividendbelasting hebben laten zien hoe kwetsbaar en ook hoe onvolmaakt de huidige praktijk inzake de kenbaarheid en openbaarheid van het formatiedossier na afloop van de kabinetsformatie is. De staatscommissie overweegt daarom in het Eindrapport met voorstellen te komen die voorzien in verbetering van het openbaarheidsregime van het formatiedossier na afloop van de kabinetsformatie. Het is de bedoeling dat daarbij wordt aangesloten bij de officiële evaluatie van de kabinetsformatie van 2012 op dit punt.¹⁵⁸

¹⁵⁸ P. Bovend'Eert, C.C. van Baalen en A. van Kessel, *Zonder Koningin. Het officiële evaluatierapport over de kabinetsformatie van 2012*. p. 141-147.

Hoofdstuk

5

**Versterking van de
democratische rechtsstaat**

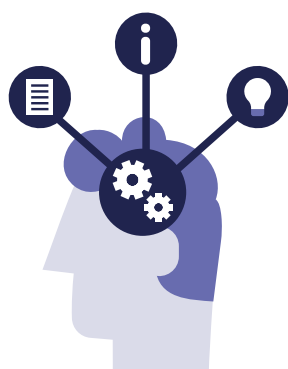
Hoe versterken we de rechtsstaat?

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 en staatsinrichting verplicht in het voortgezet onderwijs
- Dag van de democratische rechtsstaat



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



5.1 Institutionele waarborgen en politieke partijen

Samenvatting

Het Nederlandse parlementair stelsel wordt gekenmerkt door een representatieve democratie die is gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging. Voorts kent het Nederlandse parlementair stelsel een lage kiesdrempel (0,67 procent). Beide zijn van belang: uiteenlopende politieke stromingen en overtuigingen zijn vertegenwoordigd en een lage kiesdrempel zorgt ervoor dat vrijwel geen stem verloren gaat. Dat betekent dat de toegang tot de politieke vertegenwoordiging in Nederland betrekkelijk eenvoudig en laagdrempelig is, ook voor kleine partijen en groeperingen, zodat minderheden van enige betekenis zijn of kunnen worden vertegenwoordigd.

Daarnaast is het noodzakelijk om 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 (>>5.1.2), waaronder een mogelijke aanpassing van de regeling voor het verbod op politieke partijen (>>5.1.3). Een dergelijke regeling zou in een bredere Wet op de politieke partijen (>>5.1.4) kunnen neerslaan.

5.1.1 Van probleem naar oplossing

De Nederlandse democratische rechtsstaat kenmerkt zich door een eerbiedwaardige ouderdom en een bijbehorende grote mate van stabiliteit. Lange tijd is daarom gedacht dat de Nederlandse democratische rechtsstaat immuun zou zijn voor gevaren van buiten en binnen. Dat is een misvatting en meer dan dat; de staatscommissie zou haar als naïef willen kwalificeren. Democratie en rechtsstaat vergen niet alleen permanent onderhoud; een zichzelf respecterende democratische rechtsstaat behoort zich te beschermen tegen krachten die erop uit zijn hem te ondergraven.

De staatscommissie onderkent dat de Nederlandse democratische rechtsstaat op dit moment allerminst weerloos is: er bestaan al diverse verdedigingsmechanismen van uiteenlopende soort en aard.¹⁵⁹ De vraag is echter gewettigd 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:

¹⁵⁹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*, p. 18.

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'; en
4. de aanwezigheid van anti-democratische en anti-rechtsstatelijke krachten binnen het politieke systeem.¹⁶⁰

Het eerstgenoemde gevaar (terrorisme) valt buiten de taakopdracht van de staatscommissie. Het tweede gevaar komt aan de orde in paragraaf 5.2, "Regels voor digitale campagnes", het derde onderwerp blijft in deze Tussenstand buiten beschouwing. Resterend het vierde onderwerp, waarop in de navolgende sub-paragrafen nader zal worden ingegaan.

5.1.2 *Bestaande en nieuwe waarborgen*

Zoals al vermeld kent het Nederlandse politieke systeem de nodige verdedigingsmechanismen. Daarbij moet worden gedacht aan:

1. Een open en laagdrempelig stelsel van representatie in de vorm van een kiesstelsel 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 *machtenspreiding*. De staatscommissie wil dit evenredige kiesstelsel in essentie behouden en op onderdelen verbeteren (zie hiervoor paragraaf 4.1, "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 6.1, "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 6.1.4).
4. De aanwezigheid van een sterke en democratische georganiseerde *civil society*, gebaseerd op een krachtig ontwikkeld (staats)burgerschap in Nederland is in de ogen van de staatscommissie een tegenwicht tegen eventuele anti-democratische en anti-rechtsstatelijke krachten. Verdere versterking van de aan een goed staatsburgerschap verbonden essentiële competenties is echter gewenst (zie hiervoor paragraaf 5.4, "Versterken democratische kennis").

¹⁶⁰ AIVD-jaarverslag 2017, p. 15-17.

Het is al opgemerkt: op het eerste gezicht lijken deze verdedigingsmechanismen solide, echter de eerdergenoemde gevaren in ogenschouw nemend, zijn ze dat niet onder alle omstandigheden. Uitbreiding en versterking van de (slaper)dijken van onze democratische rechtsstaat is noodzakelijk. De staatscommissie baseert zich hierbij op de onmiskenbare tendensen in de Nederlandse samenleving van politieke radicalisering.¹⁶¹ Deze tendensen kunnen niet los worden gezien van de door de staatscommissie in haar Probleemverkenning al opgemerkte maatschappelijke polarisatie.¹⁶²

Om de democratie 'weerbaarder' te maken is een aantal institutionele maatregelen denkbaar.

Aan de Grondwet zou, naar Duits voorbeeld,¹⁶³ een 'eewigheidsclausule' ten aanzien van bepaalde democratische en rechtsstatelijke cruciale bepalingen kunnen worden toegevoegd. Dat zou betekenen dat de normatieve en morele waarde van die grondwetsbepalingen als het ware worden "versteend" en niet meer kunnen meegroeien met de tijd en gewijzigde maatschappelijke opvattingen.

De Nederlandse Grondwet kent thans geen 'eewigheidsclausule'. Daar staat tegenover dat, zoals al vermeld, de procedure voor herziening van de Grondwet de nodige waarborgen biedt tegen overhaaste en ondoordachte ingrepen: twee lezingen waarvan voor de tweede een versterkte meerderheid van twee-derden is vereist. Deze procedure wordt vaak bekritiseerd omdat zij tijdrovend en omslachtig zou zijn, maar dit nadeel is in het licht van het voorgaande ook aan te merken als een voordeel.

Het opnemen van een 'eewigheidsclausule' heeft, gelet op het voorgaande, naar het oordeel van de staatscommissie geen noemenswaardige toegevoegde waarde.

De Grondwet zou eveneens kunnen worden aangevuld met een bepaling die burgers de ruimte biedt om op ondemocratische tendensen te reageren met actief verzet, vergelijkbaar met het Duitse beginsel van een 'streitbare' of 'Wehrhafte Demokratie'. Dat heeft echter het nadeel dat er geen objectivering van het potentiële gevaar bestaat, bijvoorbeeld in de vorm van een rechterlijke beoordeling. Dat bergt het gevaar in zich dat de reactie disproportioneel is of meer schade veroorzaakt dan goeds. Naar het oordeel van de staatscommissie heeft het opnemen van een dergelijk 'recht op verzet' in de Nederlandse Grondwet meer na- dan voordelen.

Tot slot in deze opsomming kan worden gedacht aan een geheel of gedeeltelijk verbod van *giften aan politieke partijen* afkomstig uit het

¹⁶¹ 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.

¹⁶² Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 43-45. Zie hiervoor ook: *AIVD-jaarverslag 2017*. p. 15-17, en B. Rijpkema, *Weerbare democratie*. p. 203-205.

¹⁶³ Artikel 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.“

buitenland. De evaluatiecommissie van de Wet financiering politieke partijen heeft in haar advies een dergelijk verbod voorgesteld.¹⁶⁴ De staatscommissie wijst dit voorstel op principiële gronden af. Zij vraagt zich af of het gerechtvaardigd is een dergelijk onderscheid te maken tussen binnen- en buitenland.

Het voorgaande neemt niet weg dat te grote giften het risico van ongewenste afhankelijkheid en mogelijke beïnvloeding door de gevers met zich brengen. Dat risico betreft echter zowel giften afkomstig uit het buitenland als uit het binnenland. De staatscommissie ziet daarom meer in het maximeren van de giften uit zowel binnen- als buitenland, dus zonder op dit punt onderscheid te maken. Een dergelijke maatregel bevordert bovendien de gelijke kansen tussen politieke partijen, het zgn. *level playing field*.

5.1.3 Aanpassing regeling partijverbod

Een manier om te voorkomen dat met democratische middelen partijen of bewegingen opkomen die de democratische rechtsstaat willen ondermijnen of vernietigen, is het partijverbod. De staatscommissie stelt hierbij met nadruk voorop dat ook nu al in Nederland politieke partijen kunnen worden verboden. 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.

Omdat een partijverbod een uiterste redmiddel is om de democratie te 'redden' wordt niet alleen grote terughoudendheid bepleit en betracht, maar is ook steeds discussie over de vraag wie gerechtigd is om op welk moment in te grijpen en op welke gronden.

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 kan of moet worden geroepen die met bijzondere waarborgen wordt omgeven.¹⁶⁵

De staatscommissie neigt naar het standpunt dat een afzonderlijke, op politieke partijen toegesneden verbodsgrond voor politieke partijen alsmede een dito procedure¹⁶⁶ wenselijk is. Dit zou kunnen in een afzonderlijk lid van artikel 2:20 BW, maar ook in een nu nog niet bestaande wettelijke regeling die bepaalde aspecten van de positie en het functioneren van politieke partijen zou betreffen, een Wet op de politieke partijen (Wpp). Bij het formuleren van deze specifiek op politieke partijen

¹⁶⁴ *Het publiek belang van politieke partijen. Eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen* (ministerie van BZK). Den Haag, 2018. p. 50-51. Nederlanders in het buitenland zouden van dit verbod moeten worden uitgezonderd.

¹⁶⁵ Met name door B. Rijpkema, *Weerbare democratie*. p. 187 e.v.

¹⁶⁶ Daarbij kan worden gedacht aan een rol voor een eventueel Constitutioneel Hof.

toegesneden verbodsgrond is het zaak dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij de jurisprudentie daarover.

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 mogelijk lichtere middelen de voorkeur hebben voordat een partijverbod wordt opgelegd. Als lichtere middelen noemt de staatscommissie hier 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. Soms kan ook worden volstaan met een strafrechtelijke vervolging van de gangmakers, waardoor het grootste gevaar is afgewend zonder een partijverbod op te leggen.

Samenvattend ziet de escalatieladder eventueel leidend tot een partijverbod er als volgt uit:

- Stap 1: strafrechtelijke vervolging van voorlieden van een partij, bijvoorbeeld wegens opruien, haatzaaien of aanzetten tot geweld.
- Stap 2: bestuurlijke maatregelen.
- Stap 3: partijverbod (doelstellingen en handelingen in strijd met de norm/voldaan aan het naderendgevaar-criterium).

Er lopen thans twee initiatieven tot verandering van artikel 2:20 BW.

In de eerste plaats wordt er gewerkt aan een initiatiefvoorstel (het voorstel-Kuiken c.s.) dat de bestaande verbodsgrond (strijdigheid van de werkzaamheid van een rechtspersoon met de openbare orde), waarbij tot een dergelijk verbod kan worden besloten door de minister voor Rechtsbescherming (waartegen uiteraard bezwaar en beroep mogelijk is), maar waarvan *gevestigde* politieke partijen zijn uitgezonderd: voor deze specifieke categorie rechtspersonen wordt de oude procedure gehandhaafd. De betrokken Kamerleden lijken met hun voorstel vooral motorbendes¹⁶⁷ op het oog te hebben en niet direct politieke partijen en is daarmee minder relevant voor de staatscommissie. Voorts is, naar aanleiding van een afspraak in het regeerakkoord, een regeringsvoorstel in voorbereiding waarvan de inhoud nog niet bekend is.

Nu de inhoud van deze voorstellen nog niet vaststaat vindt de staatscommissie het van belang om, met het oog op de positie van politieke partijen, mogelijkheden te verkennen voor de vormgeving van een partijverbod.

De staatscommissie bepleit een afzonderlijke verbodsgrond voor politieke partijen. Zij meent namelijk dat de huidige verbodsgrond ("strijdigheid met

¹⁶⁷ Ook wel *Outlaw Motorcycle Gangs*, ofwel OMG's genaamd.

de openbare orde”) te algemeen is om goed toepasbaar te zijn op politieke partijen. De verbodsgrond zou dan kunnen zijn gebaseerd op werkzaamheden of doelstellingen die in strijd zijn met het vast te leggen uitgangspunt: “Politieke partijen dienen de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat te onderschrijven”.¹⁶⁸ Een dergelijke verbodsgrond ziet niet alleen op (feitelijke) *handelingen* van een politieke partij, maar ook op de *doelstellingen* daarvan: de programmatische intenties en anderszins naar voren gebrachte inhoudelijke idealen.

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 ontwijking van de samenleving.¹⁶⁹ Voor een (in dit geval) preventief optreden door de overheid ziet het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ruimte, wanneer de dreiging genoegzaam kan worden vastgesteld (*sufficiently immanent*), maar alleen voor maatschappelijke organisaties die niet streven naar deelname aan de politieke besluitvorming.¹⁷⁰

Voor politieke partijen en maatschappelijke organisaties (groeperingen, bewegingen) die wel toegang tot en deelname aan ‘de politiek’ als doel hebben, legt het EHRM strengere eisen aan. Daarbij is een preventief verbod 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.¹⁷¹ Politieke leiders mogen daarbij niet aanzetten tot geweld,¹⁷² gewapend verzet, opruiing, ondermijning of afschaffing van de democratie en het tenietdoen van democratische rechten en vrijheden.

Dan is er het ‘naderendgevaar’-criterium. Dit criterium houdt in dat een organisatie pas mag worden verboden wanneer zij een daadwerkelijke en ernstige bedreiging vormt.

De staatscommissie acht het relevant nader te onderzoeken wat, binnen de grenzen van de EHRM-jurisprudentie ter zake, de mogelijkheden zijn om een partij, waarvan kan worden aangetoond dat zij de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat, zoals gewaarborgd door de Grondwet, niet of onvoldoende onderschrijft, *tijdig* kan worden verboden, dat wil zeggen als zij nog niet te groot en te machtig is. In haar Eindrapport zal de staatscommissie nader ingaan op het ‘naderendgevaar’-criterium.

¹⁶⁸ Op deze plaats wordt met de rechtsstaat de klassieke vorm van de rechtsstaat bedoeld: machten-spreiding, onafhankelijke rechtspraak, eerbiediging van fundamentele rechten en een overheid die in haar optreden is gebonden aan recht en wet; niet bedoeld is de ‘brede’ opvatting waarin de democratische rechtsstaat onder meer sociale rechtvaardigheid en het welzijn van iedereen moet waarborgen.

¹⁶⁹ HR 18 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:948, ov. 3.10 (Vereniging Martijn).

¹⁷⁰ EHRM, 9 juli 2013, nr. 35943/10 (Vona t. Hongarije), par. 57, 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.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² Hierbij moet verschil worden gemaakt tussen aanzetten tot- *‘incitement’*, hetgeen strafbaar is, en het propageren- *‘advocating’*, hetgeen niet strafbaar is.

Samengevat kan een partijverbod zijn gerechtvaardigd wanneer de doelstelling of handelingen van een partij of beweging de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat *daadwerkelijk en in ernstige mate bedreigen of aantasten*.

5.1.4 Een Wet op de politieke partijen

Zoals eerder opgemerkt zou een partijverbod en de procedurele aspecten daarvan heel goed in een afzonderlijke wettelijke regeling inzake politieke partijen, een Wet op de politieke partijen (Wpp), kunnen worden verankerd.

In een dergelijke wet zouden ook de transparantieregels inzake inkomsten en uitgaven van verkiezingscampagnes van politieke partijen kunnen worden opgenomen. Het gaat hierbij om de al bestaande regels hierover die in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) zijn opgenomen,¹⁷³ en nieuwe voorschriften die primair zien op digitale campagnes (zie hiervoor 5.2.2) en vertaald zouden moeten worden naar traditionele verkiezingscampagnes. De huidige Wet financiering politieke partijen (Wfpp) kan daartoe worden verbreed met andere bepalingen over politieke partijen tot een Wet op de politieke partijen (Wpp), uitgaande van de (bestaande) vrijheidsrechten. Deze wet kan gelden voor politieke partijen en lijsten.

In een Wpp zou verder de door de staatscommissie overwogen maximering van giften aan politieke partijen (zie hiervoor 5.1.1) kunnen worden geregeld, evenals diverse soorten specifieke voorschriften die verband houden met digitale campagnevoering (zie hiervoor paragraaf 5.2, “Regels voor digitale politieke campagnes”). Tot slot is het denkbaar dat de nu in de Kieswet (art. G1, eerste lid) vastgelegde regel dat politieke partijen een vereniging moeten zijn, wordt overgeheveld naar een Wpp.¹⁷⁴

5.2 Regels voor digitale politieke campagnes

Samenvatting

Digitalisering biedt de democratie allerlei nieuwe mogelijkheden om bij te dragen aan de toegankelijkheid van informatie en de transparantie van besluitvorming. De gerichte benadering van individuele kiezers met digitale politieke campagnes biedt politieke partijen nieuwe mogelijkheden om in contact te komen met kiezers. Het gebruik van instrumenten zoals micro targeting neemt ook in Nederland toe. Big data in combinatie met het gebruik van geavanceerde algoritmes en kennis vanuit de gedragswetenschappen maken het mogelijk om individuele kiezers op internet te benaderen en effectief te beïnvloeden met op maat gesneden boodschappen (>>5.2.1).

¹⁷³ Artt. 20-25 en 27 Wfpp.

¹⁷⁴ De vervolging van ambtsmisdriven blijft in dit verband buiten beschouwing. Daarmee is de nog in te stellen Commissie-Fokkens belast.

Digitale verkiezingscampagnes kunnen ook grotendeels buiten de openbaarheid plaatsvinden op de schermen van individuele kiezers. Meer en meer blijkt dat daarmee – vooral door het ondoorzichtige karakter van deze gerichte benadering – fundamentele democratische en rechtsstatelijke waarden¹⁷⁵ in het geding kunnen komen (>>5.2.1). Er bestaat een risico dat kiezers worden gemanipuleerd en onbewust geraakt worden in hun persoonlijke autonomie. Het bewaken van de individuele keuzevrijheid en daarmee de essentie van het vrije en geheime kiesrecht is volgens de staatscommissie van fundamenteel belang voor een open en eerlijk verkiezingsproces.

Op dit moment is nog maar weinig bekend over digitale verkiezingscampagnes. De onduidelijkheid over juridische grenzen, de invloed van geldstromen, de werking van internationale netwerken, de precieze campagneactiviteiten en de effecten van algoritmes kunnen op den duur ook het vertrouwen in een open en eerlijk verkiezingsproces aantasten. Het vertrouwen in open en eerlijke verkiezingen is essentieel voor een goede werking van het parlementair stelsel (>>5.2.1).

De staatscommissie acht daarom meer transparantie en regelgeving rondom het gebruik van internet in politieke campagnes noodzakelijk (>>5.2.2). Hetzelfde geldt voor de instelling van een onafhankelijke toezichthouder (>>5.2.3). Ook is er meer aandacht nodig voor de bescherming van de digitale infrastructuur van democratische en rechtsstatelijke instituties, waaronder politieke partijen (>>5.2.4).

5.2.1 Van probleem naar oplossing

De digitalisering is misschien wel de meest in het oog springende nieuwe ontwikkeling in de context van het parlementair stelsel. De invloed op de (toekomstige) werking van het parlementair stelsel is velerlei. Digitalisering biedt mogelijkheden om bij te dragen aan de toegankelijkheid en de transparantie van het democratische besluitvormingsproces en aan de symmetrie van informatie. Daarmee wordt bedoeld dat iedereen (snel) over dezelfde informatie kan beschikken. Voorwaarde is dan wel dat er een zekere basis van gedeelde feiten blijft bestaan *en* dat de verspreiding van desinformatie niet wordt versterkt door de (ondoorzichtige en niet-neutrale) algoritmen van internetplatforms. Ook is een voorwaarde dat algoritmen niet bijdragen aan de versterking van bestaande ‘filterbubbels’ en ‘echokamers’ waarin alleen informatie doordringt die het eigen gelijk bevestigt. Wanneer (politieke) partijen deze ‘filterbubbels’ en ‘echokamers’ aanwenden voor hun advertenties leidt dit van een democratie van deliberatie naar een democratie van mobilisatie en polarisatie.

Digitale campagnevoering is een nieuw verschijnsel dat in sommige opzichten anders (vooral ondoorzichtiger) werkt dan traditionele media. Het speelveld van politieke campagnes is in hoog tempo aan het veranderen en veel van onze regelgeving is nog niet echt afgestemd op deze ontwikkelingen. In meerdere publicaties wordt gewezen op het

¹⁷⁵ Zie paragraaf 2.1.

belang van tenminste meer openheid rond het gebruik van *micro targeting* en de financiering van campagnes door politieke partijen.¹⁷⁶

Digitale verkiezingscampagnes brengen in de ogen van de staatscommissie behalve nieuwe mogelijkheden voor politieke partijen om kiezers te bereiken ook grote risico's met zich mee voor de persoonlijke autonomie¹⁷⁷ van de individuele kiezer, het bestaan van een gelijk speelveld voor politieke partijen en de privacy.

De Europese privacywetgeving en het Nederlandse evenredige kiesstelsel bieden weliswaar meer bescherming op deze punten dan de wetgeving en het kiessysteem in de Verenigde Staten,¹⁷⁸ maar ook in een systeem van evenredige vertegenwoordiging biedt het gebruik van gerichte benadering mogelijkheden.

De juridische ruimte voor politieke partijen in Nederland om (persoons) gegevens te gebruiken ten behoeve van digitale verkiezingscampagnes is beperkt,¹⁷⁹ maar tegelijkertijd ligt hier nog veel onduidelijkheid.

De Technische Universiteit Delft verricht momenteel onderzoek naar het effect van de online-omgeving op de gemeenteraadsverkiezingen van 2018. De eerste resultaten laten zien dat de inzet van digitale campagnes ook in Nederland de nodige impact kan hebben. Het onderzoek van de Technische Universiteit Delft toont ook aan dat de algoritmes van sommige digitale platforms leiden tot zoek- of doorkliksuggesties die verre van politiek neutraal zijn.¹⁸⁰

Digitale verkiezingscampagnes kunnen zich voor een belangrijk deel afspelen buiten de publieke ruimte en onttrekken zich daarmee aan de mogelijkheid van een democratisch geïnformeerd debat, gevolgd door onafhankelijke journalistiek. Kiezers weten lang niet altijd van wie de boodschap afkomstig is of waarom juist zij die ontvangen. Dit impliceert het gevaar dat kiezers worden gemanipuleerd en onbewust geraakt worden in hun persoonlijke autonomie. Het bewaken van de individuele keuzevrijheid en daarmee de essentie van het vrije en geheime kiesrecht is volgens de staatscommissie van fundamenteel belang voor een open en eerlijk verkiezingsproces.

¹⁷⁶ C. Prins, "Politiek profileren", Vooraf in: *NJB*, 2017/2031, afl. 38, F.J. Zuiderveen Borghesius, J. Möller, S. Kruikemeier, R.O. Fathaigh, K. Irion, T. Dobber, C. de Vreese, "Online political targeting: promises and threats for Democracy" in: *Utrecht Law Review*, Volume 14, Issue 1, 2018, / B. Bodo, N. Helberger en C. de Vreese, "Political-microtargeting: a Manchurian candidate or just a dark horse?" in: *Internet policy review*, December 2016, Volume 6, Issue 4.

¹⁷⁷ D. Helbing, B.S. Frey, G. Gigerenzer, E. Hafen, M. Hagner, Y. Hofstetter, J. van den Hoven, R.V. Zicari, A. Zwitter, "Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?" in: *Scientific American*, February 25, 2017.

¹⁷⁸ Zie o.a.: F.J. Zuiderveen Borghesius, J. Möller, S. Kruikemeier, R.O. Fathaigh, K. Irion, T. Dobber, C. de Vreese, "Online political targeting: promises and threats for Democracy" in: *Utrecht Law Review*, Volume 14, Issue 1, 2018.

¹⁷⁹ L. van Eenige, *Political microtargeting in Nederland, De juridische ruimte voor politieke partijen*. Amsterdam, 2017. p. 2.

¹⁸⁰ H. Hazenberg en J. van den Hoven (TU Delft), *Local elections and microtargeting*. Delft, 2018. (nog niet gepubliceerd).

Geavanceerde digitale politieke campagnes kunnen zeer kostbaar zijn. Wanneer sommige partijen wel over de middelen hiervoor zouden beschikken en andere niet leidt dit tot een ongelijk speelveld voor verschillende politieke partijen. Een grote gift kan een belangrijk verschil maken. Ook kan van invloed zijn of partijen gebruik kunnen maken van een (internationaal) netwerk.

Een ander aspect van digitalisering wordt aangeroerd in het jaarverslag van de AIVD over 2017, waar wordt gewezen op het gevaar dat buitenlandse mogendheden, met name Rusland, zeer bedreven zijn 'in het heimelijk digitaal beïnvloeden van (politieke) besluitvormingsprocessen, beeldvorming en publieke opinie in andere landen'.¹⁸¹ De verspreiding van desinformatie en het personaliseren van nieuwsfeeds en zoekopdrachten raken aan de twee vitale functies die de nieuwsvoorziening in een democratie heeft: de samenleving van betrouwbare informatie voorzien, en actuele ontwikkelingen duiden en analyseren, aldus het Rathenau Instituut.¹⁸² Naar het oordeel van de staatscommissie is hierin een serieuze bedreiging van de Nederlandse democratische rechtsstaat gelegen.

Een ander door de AIVD gesignaleerd zwak punt is de kwetsbaarheid van de digitale infrastructuur. Het is van groot belang dat de digitale infrastructuur van politieke partijen en andere democratische en rechtsstatelijke instituties aan hoge veiligheidseisen voldoet.

Kortom, het onderwerp digitalisering is nieuw, veelomvattend en volop in beweging. Er komt steeds nieuwe informatie naar voren over nieuwe technologieën, er verschijnen nieuwe onderzoeken, er worden rechtszaken gevoerd en het onderwerp heeft de terechte aandacht van diverse 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. Voor zover nu te overzien zijn dat (tenminste) vooral de potentiële effecten voor de persoonlijke autonomie van de kiezer, voor (het vertrouwen in) open en eerlijke verkiezingen, voor een *level playing field* voor politieke partijen en voor de digitale kwetsbaarheid van democratische instituties.

In het licht van alle veranderingen en lopende onderzoek is het in dit stadium lastig om te komen tot een compleet overzicht van mogelijke dan wel noodzakelijke oplossingsrichtingen. De staatscommissie meent niettemin te kunnen constateren dat de huidige regelgeving onvoldoende is afgestemd op het gebruik van nieuwe digitale campagnetechnieken. Er zijn hier verschillende interventies denkbaar.

5.2.2 *De wenselijkheid van regels voor digitale politieke campagnes*

De digitalisering heeft de democratie veel te bieden. Dit neemt niet weg dat politieke partijen en aanbieders van digitale platforms in overleg met

¹⁸¹ AIVD-jaarverslag 2017. p. 9.

¹⁸² I. van Keulen, I. Korthagen, P. Diederer en P. van Bohemen (Rathenau Instituut), *Digitalisering van het nieuws-Onlinenieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland*. Den Haag, 2018. p. 4.

overheden en bestaande toezichthouders snel verdere stappen moeten zetten richting transparantie en regulering op het gebied van digitale politieke campagnes en het zoveel mogelijk voorkomen van schadelijke effecten van het gebruik van algoritmes. Een belangrijke vraag hierbij is hoe kan worden bijgedragen aan het vergroten van de neutraliteit en transparantie van (de uitkomsten van) algoritmes.¹⁸³ Onafhankelijke (onderzoeks)journalistiek is op dit nieuwe terrein van groot belang.

Het is nodig om te komen tot regelgeving gericht op transparantie over het gebruik van *big data*, de gerichte, niet kenbare digitale benadering van (doelgroepen van) kiezers, en de omvang van uitgaven voor de inzet van digitale politieke campagnes. Dit zou moeten gelden voor zowel generieke als gepersonaliseerde campagnes.¹⁸⁴ Politieke advertenties moeten als zodanig herkenbaar zijn voor de kiezer en de afzender moet duidelijk zijn.

Deze regelgeving dient zowel gericht te zijn op politieke partijen als op de digitale platforms. Bij dit laatste moet gedacht worden aan regels die zien op een voldoende mate van pluriformiteit in de aanbevelingen van algoritmes en de kenbaarheid van alle politieke advertenties die op een platform gepubliceerd worden.

Regels die betrekking hebben op politieke partijen zouden moeten worden ondergebracht in een nieuwe wet op de politieke partijen (zie hiervoor 5.1.4).

5.2.3 *De wenselijkheid van een onafhankelijke toezichthouder voor de bescherming van democratische waarden in de digitale wereld*

Een tweede serieuze optie is de instelling van een met passende bevoegdheden uitgeruste onafhankelijke toezichthouder die tot taak heeft de waarden van de democratische rechtsstaat in de digitale wereld te beschermen, toezicht te houden op de naleving van de hiervoor genoemde regelgeving en de handhaving daarvan. Deze taken zouden kunnen worden ondergebracht bij een bestaande dan wel een nieuwe toezichthouder, die zowel op politieke partijen als op andere instituties en private partijen toezicht dient te houden. Er is daarvoor dus een algemene voorziening en een wettelijke grondslag nodig.

5.2.4 *Meer aandacht voor de bescherming van de digitale infrastructuur van democratische en rechtsstatelijke instituties, waaronder politieke partijen*

Het is noodzakelijk dat democratische en rechtsstatelijke instituties als Tweede en Eerste Kamer, ministeries, rechtspraak, Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman, maar ook politieke partijen voldoende aandacht hebben voor de bescherming van hun digitale infrastructuur. De hiervoor genoemde toezichthouder en/of andere partijen (o.a. AIVD, NCTV, BZK en J&V) kunnen hieraan bijdragen met richtlijnen en/of advisering. In deze context geldt vaak dat de zwakste

¹⁸³ J. Gerards, R. Nehmelman en M. Vetzo, *Algoritmes en Grondrechten*. Utrecht, 2018. p. 129.

¹⁸⁴ C. Prins, "Politiek profileren". p. 2031.

schakel de kracht van de keten bepaalt. Daarom is mogelijk een wettelijke grondslag noodzakelijk om een aantal beveiligingsnormen en standaarden vast te leggen die door alle instituties moeten worden nageleefd om het democratisch bestel als geheel veilig te houden.

In 5.5.5 wordt aandacht besteed aan mogelijkheden om digitaal burgerschap te bevorderen.

5.3 Constitutionele toetsing

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 (ex ante), maar er is geen constitutionele toets achteraf (ex post), dat wil zeggen wanneer een wet eenmaal in het Staatsblad heeft gestaan.

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. De staatscommissie heeft de voordelen van invoering van deze voorziening afgewogen tegen de nadelen (>>5.3.1).

Deze afweging leidt ertoe dat de staatscommissie positief staat tegenover de invoering van een constitutionele toets ex post door de rechter. Vanwege de dreigende politisering van de reguliere rechterspraak, opteert de staatscommissie daarbij voor de variant van de geconcentreerde toetsing door een Constitutioneel Hof (>>5.3.6).

Daarnaast is ook de bestaande constitutionele toets ex ante (>>5.3.2) op onderdelen voor verbetering vatbaar (>>5.3.5).

5.3.1 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. Slechts een beroep op een vergelijkbaar verdragsrecht zou uitkomst kunnen bieden.

De staatscommissie constateert op dit punt een lacune in de rechtsbescherming.

Ook meent zij dat het ontbreken van een rechterlijk constitutioneel toetsingsrecht ex post op gespannen voet staat met de door haar gewenste versterking van de weerbaarheid van de Nederlandse democratische rechtsstaat. Tot slot acht de staatscommissie versterking van de normatieve kracht van de Grondwet gewenst; deze schiet namelijk nu tekort.

Invoering van een vorm van rechterlijke constitutionele toetsing ex post draagt bij aan versterking van de normatieve kracht en daarmee de juridische en de maatschappelijke betekenis van de Grondwet. De Grondwet wordt daarmee – veel meer dan vandaag de dag het geval is – een levend document. Daarbij is het wel zaak dat de grondwetgever zich ook bewust is van de gewijzigde betekenis van de Grondwet. Zo moet de Grondwet toetsbaar zijn voor de rechter en dienen gewijzigde rechtsopvattingen adequaat neer te slaan in de constitutie.¹⁸⁵

Dit alles pleit voor de invoering van een vorm van rechterlijke constitutionele toetsing ex post.

Daarbij dienen echter ook de nadelen die aan een dergelijke figuur zijn verbonden, in ogenschouw te worden genomen. Deze betreffen met name het feit dat politieke macht wordt neergelegd bij een orgaan dat niet electoraal is gelegitimeerd. Ook kan worden gesteld dat invoering van een rechterlijk constitutioneel toetsingsrecht ex post de positie van het parlement aantast. Daarnaast is het de vraag of de huidige Grondwet voldoende toetsbaar is.

In de volgende sub-paragrafen wordt deze gedachtegang verder uitgewerkt.

5.3.2 *Huidige vorm van de constitutionele toets*

In het wetgevingsproces kan de verenigbaarheid met de Grondwet op verschillende momenten aan de orde komen, maar of dat ook daadwerkelijk gebeurt of is gebeurd is niet altijd te achterhalen. De constitutionele toets kan aan de orde komen in het ambtelijk voortraject en eventueel in de consultatiefase.

Vervolgens kan het een thema zijn in de advisering door adviesorganen en met name de verplichte advisering door de (Afdeling advisering van de) Raad van State.

¹⁸⁵ 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*. Amsterdam, 2018. p. 266-270.

Tot slot zal in de parlementaire behandeling door de Tweede en, met name, de Eerste Kamer het aspect van de wetgevingskwaliteit en de verenigbaarheid met grondwettelijke normen (of in ruimere zin constitutionele normen en ook verenigbaarheid met Unie- en verdragsrecht) onderdeel zijn van de procedure.

5.3.3 *Betekenis van het huidige toetsingsverbod*

Het toetsingsverbod dat in 1848 in de Grondwet is opgenomen, verbiedt de rechter de grondwettigheid van wetten te beoordelen. Overigens laat dit de rechterlijke beoordeling van andere algemeen verbindende voorschriften, zoals AMvB's of (ministeriële, provinciale of gemeentelijke) verordeningen onverlet.

Het toetsingsverbod betekent in de constitutionele verhouding(en) tussen wetgever en rechter dat de vraag over verenigbaarheid van een 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. Immers, het parlement als medewetgever is democratisch gekozen; de rechter is benoemd.

Daar staat tegenover dat de rechter sinds 1953 de grondwettelijke bevoegdheid heeft om de verenigbaarheid van de wet met een (ieder verbindende) verdragsbepaling te beoordelen. Daardoor wordt het toetsingsverbod wel beschouwd als een anomalie en wordt dit fenomeen als argument gebruikt om het toetsingsverbod geheel of gedeeltelijk af te schaffen.

Tot slot kan de wetgever niet altijd van tevoren voorzien wat de concrete uitwerking is in een specifieke casus.

5.3.4 *Veranderde aard en functie van de wet*

Het karakter van de wet als waarborg is gaandeweg veranderd in een sturingsinstrument (van codificatie naar modificatie). Een voorbeeld daarvan is kaderwetgeving, waarin vrijwel geen normstelling is te vinden, maar vooral bevoegdheidsgrondslagen voor delegatie van regelgevende bevoegdheid aan uitvoerende instanties, zoals de Kroon of de minister.¹⁸⁶ Vaak betekent dit dat de (inhoud van) nadere regels zich onttrekt aan het zicht van de wetgever, omdat het parlement bij de totstandkoming daarvan niet is betrokken. Voor de democratische legitimatie van regelgeving is dat een bedenkelijke zaak. Bovendien leidt dat tot een toenemend beroep op de rechter.

Ook de aandacht voor de kwaliteit van wetgeving is in de loop van de tijd onmiskenbaar afgenomen.¹⁸⁷ Daarbij gaat het om aspecten van bestendigheid van de wetgeving, de effectiviteit, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ervan. Dat maakt de positie van de wetgever als

¹⁸⁶ Overigens is dit niet een nieuw fenomeen, Jeukens in zijn meergenoemde Tilburgse oratie (1963) wees er al op: H.J.M. Jeukens, *De wetten zijn onschendbaar*. Alphen aan den Rijn, 1963. p. 18.

¹⁸⁷ *Jaarverslag Raad van State 2015*. p. 10-21.

uitlegger van de Grondwet in hoogste en laatste instantie minder geloofwaardig en versterkt de roep om rechterlijke toetsing.¹⁸⁸

De constitutionele toets in zijn huidige vorm is voor zijn doeltreffendheid sterk afhankelijk van de alertheid van de betrokkenen in het wetgevingsproces en van de bereidheid van de regering om daar iets mee te doen. Het feit dat de onverenigbaarheid van (delen van) de wet met de Grondwet pas in een later stadium aan het licht komt, is niet noodzakelijk te wijten aan slordigheden of onachtzaamheid in het wetgevingsproces. Bij de uitvoering van wetgeving (in de praktijk) of uitwerking in nadere regelgeving of beleidsregels kunnen ook fouten optreden of manco's aan het licht komen die de wetgever niet heeft voorzien en mogelijk ook niet heeft kunnen voorzien.¹⁸⁹

Vooralsnog lijkt de burger die wordt getroffen door een maatregel die is gebaseerd op of voortvloeit uit een wet die naar zijn idee en tenminste in zijn geval niet verenigbaar zou zijn met de Grondwet met lege handen te staan, omdat de weg naar de rechter is afgesloten. Dat is alleen anders wanneer hem een beroep open staat op een verdragsbepaling met (soort) gelijke strekking.

Om in een dergelijke lacune in de rechtsbescherming te voorzien, is in het verleden regelmatig gepleit voor invoering van een vorm van constitutionele toetsing ex post door de rechter. Vrucht van deze pleidooien was het initiatiefvoorstel-Halsema/Van Tongeren om het grondwettelijke toetsingsverbod gedeeltelijk op te heffen en gespreide toetsing aan een beperkt aantal grondrechten mogelijk te maken (zie kader).

Het initiatiefwetsvoorstel-Halsema/Van Tongeren

Teneinde het grondwettelijke toetsingsverbod gedeeltelijk¹⁹⁰ op te heffen maakte het Tweede Kamerlid Halsema in 2002 een initiatiefwetsvoorstel aanhangig.¹⁹¹ Het wetsvoorstel behelsde een gespreide toetsing, dat wil zeggen dat iedere rechterlijke instantie tot toetsing aan een beperkt aantal grondrechten bevoegd is. Het wetsvoorstel is in eerste lezing aangenomen door het parlement, maar uiteindelijk is de tweede lezing gestokt.

¹⁸⁸ 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, K. Landman en R. Nehmelman, "Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht", in: *NJB* nr. 13 (2018), p. 636-689.

¹⁸⁹ De Hoge Raad duidt dit in het Harmonisatiewetarrest (HR 14 april 1989, ECLI:NL:HR:1989:AD5725) aan als niet verdisconteerde omstandigheden, die een mogelijke uitzondering zouden kunnen vormen op het toetsingsverbod.

¹⁹⁰ Het wetsvoorstel beoogde toetsing aan de artikelen 1 tot en met 17, 18, eerste lid, 19, derde lid, 23, tweede lid, 54, 99, 113, derde lid, 114 en 121 Grondwet mogelijk te maken.

¹⁹¹ Voorstel van wet van het lid Halsema, c.s., *Kamerstukken II, 2001/02, 28 331, nrs. 1-3.*

Voor de staatscommissie is het mislukken van het voorstel-Halsema/Van Tongeren een politiek feit.¹⁹² Alleen daarom al acht zij het weinig zinvol opnieuw te pleiten voor een dergelijk voorstel. Belangrijker zijn echter haar inhoudelijke bezwaren tegen het voorstel-Halsema. De gespreide toetsing versterkt het nu al bestaande gevaar van politisering van de 'gewone' rechtspraak, terwijl zij bovendien de beperking van het rechterlijke toetsingsrecht tot enkele grondrechten niet overtuigend vindt.

5.3.5 *Versterking van de constitutionele toets ex ante*

De constitutionele *toets ex ante* kan worden versterkt wanneer in de departementale fase van de voorbereiding, waaronder nadrukkelijk ook de internetconsultatie, meer dan nu het geval is, aandacht wordt gevraagd voor constitutionele aspecten. Vervolgens kan de Raad van State daarop in zijn advisering uitdrukkelijk ingaan met één of meer adviesopmerkingen. De Eerste Kamer kan onder de gegeven omstandigheden hierbij 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.

5.3.6 *Versterking van de constitutionele toets ex post*

In het voorgaande is al kort ingegaan op de wenselijkheid van de invoering van een vorm van constitutionele toetsing ex post door de rechter. De voor- en nadelen van invoering van dit instrument zijn op een rij gezet. Juist ook vanwege het belang van de door haar gewenste versterking van zowel de pijler van de democratie als die van de rechtsstaat in hun onderlinge samenhang staat de staatscommissie, alles afwegende, positief tegenover de invoering van een vorm van rechterlijke constitutionele toetsing ex post.

Vervolgens komt de verdere vormgeving van dit instrument aan de orde. In 5.3.4 concludeerde de staatscommissie dat de weg van het voorstel-Halsema/Van Tongeren een doodlopende is. De voorkeur van de staatscommissie gaat uit naar geconcentreerde toetsing buiten de reguliere rechtspraak door een Constitutioneel Hof. Daarbij is het Duitse *Bundesverfassungsgericht* het referentiekader. Een belangrijke reden voor de staatscommissie voor haar keuze van geconcentreerde toetsing bij een Constitutioneel Hof is gelegen in het voorkomen van politisering van de 'gewone' rechter. Dit gevaar is alleszins reëel, omdat bij gespreide toetsing aan de 'gewone' rechter vragen worden voorgelegd die hem nopen zich in politiek vaarwater te begeven.

¹⁹² Zie in dit verband ook het verzoek van de Minister-President en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 19 december 2017 aan de staatscommissie om aandacht te besteden aan "de wenselijkheid van een vorm van constitutionele toetsing [...] in relatie tot het gehele parlementaire stelsel." Dit verzoek vloeit voort uit het regeerakkoord en de Algemene Politieke Beschouwingen in de Eerste Kamer van 4 en 5 december 2017. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 17 december 2017 aan de staatscommissie (nr. 2017-0000612315).

Een volgend vormgevingspunt betreft de bevoegdheden van het Constitutioneel Hof. Volgens de staatscommissie is het goed denkbaar dat het Constitutioneel Hof over de volgende bevoegdheden beschikt:

1. De bevoegdheid om te toetsen aan de klassieke grondrechten uit de Grondwet.¹⁹³
2. De bevoegdheid om te toetsen aan de bepalingen die betrekking hebben op afbakening van bevoegdheden van de verschillende overheidsorganen en hun onderlinge verhoudingen, toe te spitsen op (a) de zuivere bestuursgeschillen als bedoeld in artikel 136, Grondwet, en (b) de vraag of een bestaand of nieuw basisverdrag van de EU verenigbaar is met de Grondwet.
3. De bevoegdheid om een partijverbod op te leggen (zie 5.1.2).

In het Eindrapport zal de vormgeving van het Constitutioneel Hof en zijn bevoegdheden nader worden uitgewerkt.

5.4 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, vanwege het belang van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid van de rechter, zaak dat (partij-)politieke belangen niet de overhand krijgen bij de benoeming van rechters, met name bij de benoeming van leden van de Hoge Raad.¹⁹⁴ In het verleden heeft zich dit tweemaal voorgedaan bij de benoeming van een lid van de Hoge Raad.

De staatscommissie overweegt voorstellen te doen¹⁹⁵ om de artikelen 117 en 118 Grondwet zodanig te wijzigen dat leden van de Hoge Raad worden benoemd bij Koninklijk Besluit op 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.

¹⁹³ Het betreft de artikelen 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); 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); 13 (communicatiegeheim); 14 recht op schadeloosstelling bij onteigening); 15 (waarborgen bij vrijheidsontneming); 16 (geen straf zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling); 17 (wettelijk toegekende rechter); 18 (recht op bijstand bij de rechter); 19, derde lid (recht op vrije keuze van arbeid); 23, tweede lid (vrijheid van onderwijs); 99 (vrijstelling militaire dienst wegens gewetensbezwaren); 113, derde lid (vrijheidsbenemende straf alleen te leggen door de rechter); en 114 (verbod op de doodstraf).

¹⁹⁴ Dit naar aanleiding van de suggestie van dhr. G. Corstens (oud-president van de Hoge Raad) aan de commissie om aandacht te besteden aan de grondwettelijke bepalingen over de benoeming van leden van de rechtsprekende macht. Zie artikel 118, lid 1, Grondwet: De leden van de Hoge Raad der Nederlanden worden benoemd uit een voordracht van drie personen, opgemaakt door de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

¹⁹⁵ Ontleend aan de suggestie van dhr. Corstens.

5.5 Het versterken van democratische kennis en vaardigheden

Samenvatting

Nederland kent een diep gewortelde civil society en een goed ontwikkeld burgerschap. Met het oog op de toekomst is het dan juist voor de jongere generaties van belang dat zij zullen beschikken over voldoende kennis van burgerschap en de democratische rechtsstaat. Scholen hebben de taak de komende generaties leerlingen vertrouwd te maken met democratische waarden en kennis en vaardigheden aangaande burgerschap. Dat legt een basis voor de beleving en houding ten opzichte van de democratie en het politieke systeem in het algemeen (>>5.5.1). Vanuit dit perspectief is het zorgelijk dat relatief veel leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs in Nederland beschikken over onvoldoende kennis en vaardigheden aangaande burgerschap.¹⁹⁶ In vergelijking met België (Vlaanderen) of Denemarken blijken Nederlandse leerlingen minder politiek betrokken en weinig belang te hechten aan verkiezingen; ze zijn minder van plan later te gaan stemmen.

De staatscommissie meent met het kabinet¹⁹⁷ dat meer aandacht voor het vergroten van democratische kennis en vaardigheden van jongeren nodig is. Hieraan kan op verschillende manieren worden bijgedragen: door middel van het onderwijs, de instellingen die zich richten op de bevordering van kennis over de democratie (>>5.5.2), wellicht verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd (>>5.5.3), invoering van een dag van de democratische rechtsstaat (>>5.5.4), en de bevordering van digitaal burgerschap (>>5.5.5). De staatscommissie wil nader verkennen welke maatregelen hier het meest geëigend zijn.

5.5.1 Van probleem naar oplossing

Het begrip burgerschap is enigszins onbepaald en een vaststaande definitie van burgerschap is er niet. Basaal is de juridische invalshoek, ofwel het formeel burgerschap: de rechten en plichten van burgers als staatsburgers.¹⁹⁸ Opvattingen over burgerschap verschuiven echter in de tijd, verschillen naar politieke stromingen en tal van kwalificaties worden bij het begrip ondergebracht.

Wanneer burgers wordt gevraagd wat de belangrijkste eigenschappen zijn van (goed) burgerschap, dan is een goede burger iemand die goed voor zichzelf zorgt, anderen niet tot last is, niet fraudeert. Of positiever: iemand die zich houdt aan wetten, die begrip opbrengt voor anderen, die

¹⁹⁶ *De Sociale Staat van Nederland 2017*. Den Haag, 2017, p. 100.

¹⁹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs>

¹⁹⁸ Zo is het staatsburgerschap door Thorbecke al opgevoerd in 1844 in zijn rede 'Over het hedendaags staatsburgerschap' en door hem gebruikt als grondslag van zijn staatsrechtelijke hervormingen: 'Staatsburgerschap, een woord, dat onze Grondwet mijdde, zal dan beteekenen medewerking of stemregt, krachtens het lidmaatschap van den Staat, bij de algemeene regering'. Digitale bibliotheek voor de Nederlandse letteren, *Historische schetsen- Johan Rudolph Thorbecke*.

behelpzaam is en zich sociaal engageert.¹⁹⁹ Politieke activiteit komt dan dus niet meteen in beeld. Toch is het juist dat politieke aspect dat in dit kader belangrijk is; en wel in de zin van de bereidheid en het vermogen om deel te nemen aan politieke besluitvorming, zoals het gebruik maken van het (passief) kiesrecht of het op enigerlei wijze tonen/kunnen hebben van betrokkenheid bij politieke en maatschappelijke besluitvorming. Goed 'democratisch' burgerschap inclusief de daarbij behorende kennis en vaardigheden is een van de bouwstenen van een breed gedragen democratie.

Onderwijs en opvoeding kunnen eraan bijdragen dat jongeren zich dergelijk 'democratisch' burgerschap eigen kunnen maken en het vermogen en de bereidheid ontwikkelen om deel uit te maken van een gemeenschap en een bijdrage aan die gemeenschap te willen leveren. Socialisatie en het kunnen oefenen met democratie in praktijk (thuis en op school in het schoolparlement, in de schoolkrantredactie) zijn dan van groot belang. Leren door doen, met andere woorden: "For teenagers, learning by doing has a more positive effect on political engagement than learning by listening."²⁰⁰

Het regeerakkoord wijst op de zorg dat het voor scholen mogelijk is om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals die bedoeld is en wil de burgerschapsopdracht in de wet gaan verduidelijken.²⁰¹ De staatscommissie heeft met belangstelling kennisgenomen van het recent gepresenteerde plan van het kabinet voor een nieuwe wet als kompas voor het burgerschapsonderwijs.²⁰²

De verschillen in kennis over burgerschap tussen leerlingen zijn in Nederland groter dan in veel andere landen.²⁰³ Zo heeft één op de drie leerlingen in Nederland veel burgerschapskennis, en één op de drie leerlingen juist (heel) weinig burgerschapskennis. Net als in vergelijkbare landen beschikken meisjes over meer burgerschapskennis dan jongens. Tussen leerlingen uit gezinnen met lager en hoger opgeleide ouders bestaan grote verschillen in burgerschapscompetenties.

Uit een promotieonderzoek naar democratische vorming in het onderwijs blijkt dat vooral vwo-jongeren op school positieve ervaringen met democratie kunnen opdoen. Deze jongeren vinden dat docenten van vakken als geschiedenis en maatschappijleer hen regelmatig aanmoedigen om te discussiëren over alledaagse activiteiten in de school. De vmbo'ers vertellen dat er in hun klassen veel minder ruimte is om over dergelijke onderwerpen te spreken. Overigens blijkt uit hetzelfde onderzoek ook dat

¹⁹⁹ P. Dekker en J. den Ridder (SCP), *Gedeelde waarden en een weerbare democratie*. p. 28.

²⁰⁰ M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie*. p. 107.

²⁰¹ "Het doel is en blijft dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtsstaat." *Vertrouwen in de toekomst Regeerakkoord 2017-2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. p.10.

²⁰² <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/05/nieuwe-wet-als-kompas-voor-burgerschapsonderwijs>.

²⁰³ A. Munniksma, e.a., *Burgerschap in het voorgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*. p. 25, 36, 78 en 83.

jongeren in het vmbo genuanceerder denken over democratie dan jongeren in het vwo.²⁰⁴

De staatscommissie maakt zich zorgen over de ontwikkeling van democratisch burgerschap onder jongeren. Het is zaak om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden om de democratische vorming van jongeren meer impulsen te geven. De volgende oplossingsrichtingen zijn dan op zijn minst een verdere verkenning waard.

5.5.2 *Diverse maatregelen*

Het onderwijs biedt de mogelijkheid om bij te dragen aan kennis van de werking en gevoel voor het belang van de democratische rechtsstaat. Het is uiteraard niet zo dat hieraan in het onderwijs op dit moment geen aandacht wordt besteed, maar zoals gezegd, er is voldoende aanleiding om nader te onderzoeken welke verbeteringen en/of aanvullingen aanbeveling verdienen. Daarbij kan ook overwogen worden om sommige onderdelen van het curriculum (denk aan geschiedenis en staatsinrichting) een verplicht karakter te geven.²⁰⁵ Daarbij moeten scholen passende mogelijkheden worden gegeven om hun huidige en nieuwe taken op dit gebied goed uit te kunnen voeren.

Ook buiten het onderwijs zijn er instellingen die zich richten op de bevordering van kennis en vaardigheden en die daarmee kunnen bijdragen aan het besef van het belang van burgerschap en van democratische waarden en beginselen.

5.5.3 *Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar*

Dit aspect is al behandeld in 4.3.6.

5.5.4 *Invoering van een dag van de democratische rechtsstaat*

Van verschillende kanten is wel geopperd dat de democratie belangrijk genoeg is voor een nationale feestdag.²⁰⁶ Instelling van een jaarlijkse (vrije) dag van de democratie zou hierin kunnen voorzien, met bijvoorbeeld debatten en andere activiteiten op allerlei plekken in het land.²⁰⁷ Het bepalen van de precieze datum is dan per definitie een lastige kwestie. De staatscommissie zal zich hierover nog nader beraden.

²⁰⁴ H. Nieuwelink, *Becoming a Democratic Citizen, A study among Adolescents in Different Educational Tracks*. Amsterdam, 2016. p. 137.

²⁰⁵ Focusgroeponderzoek door het Sociaal en Cultureel Planbureau liet bijvoorbeeld zien dat de jongeren in deze focusgroepen geen goed beeld hebben van de werking van het parlementaire stelsel. P. Dekker en J. den Ridder *Lastige kwesties: acht focusgroepen over vertegenwoordiging en stemmen*. p. 21, 29 en 40.

²⁰⁶ Zo betoogde Gerdi Verbeet dat 5 mei "dé dag zou kunnen zijn om de rechtsstaat en de democratie te vieren." <https://www.hpdetijd.nl/2018-04-30/pleidooi-nationale-vrije-bevrijdingsdag/>.

²⁰⁷ Zie bijvoorbeeld: "Burgers in gesprek met de staatscommissie. Impressie van de bijeenkomst op 14 februari 2018", p.5 (www.staatscommissieparlementairstelsel.nl). De gevreesde taalcritica Japke. D. Bouma liet echter weten te gruwen van de aanduiding "Feest van de democratie". Stemmen is een plicht, meende zij. *NRC Handelsblad*, 24 maart 2018.

5.5.5 *De bevordering van digitaal burgerschap*

Versterking van het digitaal burgerschap is noodzakelijk, niet alleen om beter het hoofd te bieden aan gevaren op dit vlak voor de democratische rechtsstaat, maar ook om goed gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden die digitalisering biedt als het gaat om het vergroten en verbeteren van de burgerparticipatie in de publieke besluitvorming.

De staatscommissie onderschrijft in het algemeen het belang om 'technologisch burgerschap' verder vorm te geven. Het Rathenau Instituut:²⁰⁸ wijst daarbij op verschillende mogelijkheden: door onder burgers van alle leeftijden de kennis te vergroten over het functioneren en de risico's van de (digitale) nieuwsvoorziening; door de ontwikkelingen op het gebied van nieuwsmanipulatie scherp te blijven monitoren; door de maatschappelijke spelregels voor de nieuwsvoorziening zo vast te stellen dat niet alleen mediabedrijven verantwoordelijkheid dragen voor de inhoud van berichten, maar ook platformbedrijven achter sociale media en zoekmachines en door de voorwaarden in stand te houden voor een vitaal en geschakeerd medialandschap.

Media zelf hebben uiteraard ook hun eigen verantwoordelijkheid om hun professionele standaarden na te leven. Op dit moment is nog onvoldoende helder wat op dit punt van platformbedrijven verwacht kan en mag worden.

²⁰⁸ I. van Keulen, e.a., *Digitalisering van het nieuws- Onlinenieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland*. p. 6.

Hoofdstuk

6

**Versterking van het
parlement**

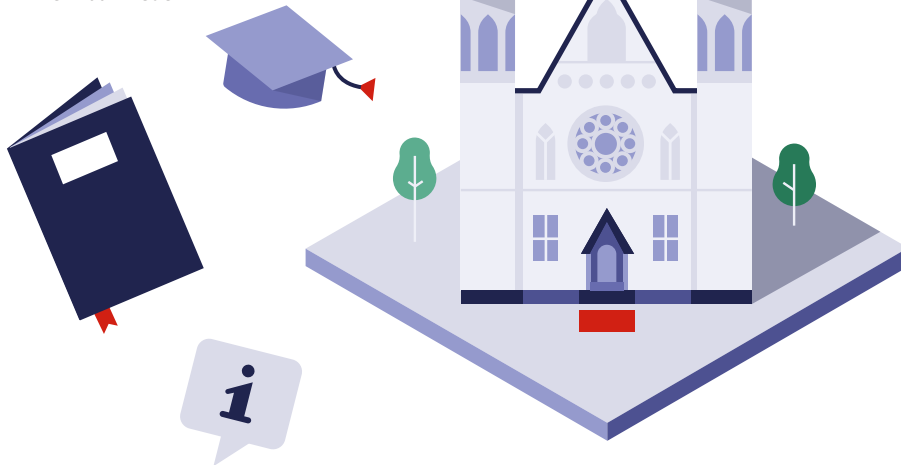
Hoe versterken we het parlement?

Er klinkt kritiek op het functioneren van het parlement. De Tweede Kamer besteedt te weinig aandacht aan haar controlerende taak. De taakverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer kan beter. De Eerste Kamer moet zich meer beperken tot het toetsen van de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van voorstellen. Hoe kan het beter?

Inhoudelijke ondersteuning parlement

Mogelijke oplossingen:

- Meer gebruik maken van kennis van buiten
- Beter inhoudelijke ondersteuning voor het hele parlement
- Beter communicatie over eigen werkzaamheden



Speelveld nationale overheid

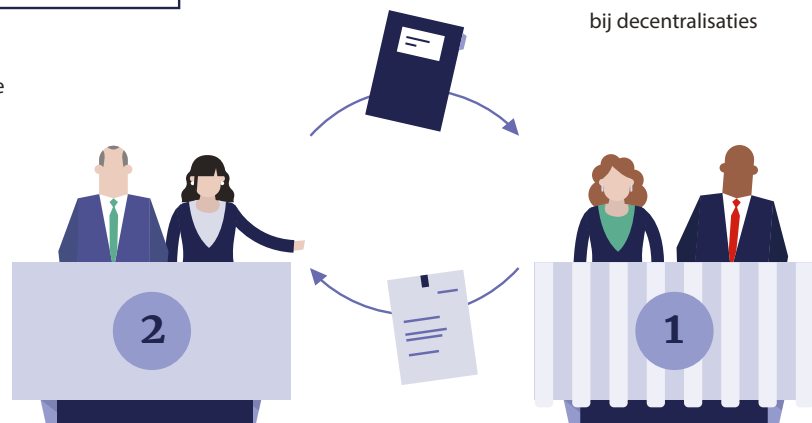
Mogelijke oplossingen:

- 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: terugzending Eerste Kamer of gezamenlijke commissie
- Andere verkiezingswijze Eerste Kamer
- Tweede lezing grondwetsherzieningen in de verenigde vergadering



6.1 De taken van beide Kamers

Samenvatting

Een sterk punt van een parlement dat uit twee Kamers bestaat, is dat een hernieuwde beoordeling van wetsvoorstellen mogelijk is. Het is de vraag of dit voordeel in de Nederlandse variant van het tweekamerstelsel optimaal wordt benut (>>6.1.1). Het huidige stelsel kent ook geen goede oplossing voor het ingebakken risico op tweestrijd tussen de Kamers. In andere landen heeft de senaat meestal de bevoegdheid om wetsvoorstellen terug te sturen, of kunnen de Kamers via een gezamenlijke commissie compromissen sluiten. Dit zijn aantrekkelijke opties die de staatscommissie serieus in overweging neemt (>>6.1.2).

De staatscommissie onderzoekt daarnaast of de Eerste Kamer niet beter in twee fases gekozen zou moeten worden, zoals tot 1983 gebeurde. (>>6.1.3).

De Grondwet zou beter kunnen aansluiten bij hedendaagse opvattingen en actuele maatschappelijke ontwikkelingen. De Grondwet is in Nederland echter vrij moeilijk te wijzigen. In deze procedure kan de Eerste Kamer ook in een kwetsbare positie komen. Daarom kijkt de staatscommissie naar de wijzigingsprocedure voor de Grondwet. Een optie is dat de tweede lezing van wijzigingsvoorstellen voortaan plaatsvindt in de verenigde vergadering van de Eerste en de Tweede Kamer.

6.1.1 Van probleem naar oplossing

Een parlement dat uit twee Kamers bestaat, heeft duidelijk voordelen.²⁰⁹ Het is echter de vraag of de huidige vormgeving van het tweekamerstelsel die voordelen optimaal benut. In de Probleemverkenning is daarom aangekondigd dat het van groot belang is dat wordt nagedacht over de rol die de beide Kamers zouden moeten spelen, mede in de verwachting dat het vaker zal voorkomen dat de politieke samenstelling van de Kamers (sterk) verschilt.²¹⁰

Het grote voordeel van een parlement met twee Kamers is de tweede behandeling van wetsvoorstellen. Het kan heel nuttig zijn als er een extra blik wordt geworpen op nieuwe of veranderde wettelijke regels die door de regering of de Tweede Kamer zijn bedacht, voordat ze worden ingevoerd. Het komt voor dat zaken tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aan de aandacht ontsnappen, onderbelicht blijven of dat er te veel vanuit één perspectief en meer politiek is geredeneerd.

²⁰⁹ Blijkens het Nationaal Kiezersonderzoek 2017 is er maar weinig steun voor de afschaffing van de Eerste Kamer: slechts 15% van de kiezers is daar voorstander van. Ook bij Kamerleden is de steun beperkt: volgens het Parlementsonderzoek 2017 is 37% van de Tweede Kamerleden en 14% van de Eerste Kamer voorstander van afschaffing van de Eerste Kamer. T.W.G van der Meer, e.a. (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017*. p. 93, en R.B. Andeweg, e.a., *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*. Leiden, 2018. p. 31.

²¹⁰ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 27.

In dat licht is het logisch dat de Eerste Kamer zich meer focust op de kwaliteit van de wetgeving.²¹¹ Zij moet wetsvoorstellen vooral toetsen op rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.²¹² Ook de Tijdelijke Commissie van de Eerste Kamer die vorig jaar een advies uitbracht over de werkwijze van de senaat, schreef dat in de praktijk ‘vooral de toets op wetgevingskwaliteit een belangrijke rol [speelt]: is voorgestelde wetgeving rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en handhaafbaar?’²¹³

Uit het Parlementsonderzoek 2017 blijkt dat Kamerleden (van beide Kamers) idealiter een taakverdeling zien ‘waarbij de Tweede Kamer de vertegenwoordigende rol speelt, waardoor daar de politieke strijd gevoerd wordt over de inrichting van onze samenleving, en waarbij de Eerste Kamer de neerslag van die politieke strijd in de vorm van wetsvoorstellen aan een kwaliteitstoets onderwerpt’. Als grootste belemmering bij het vervullen van deze rol door de Eerste Kamer noemen Kamerleden “de politisering van de Eerste Kamer”. Onder politieke druk wordt de Eerste Kamer gedwongen wetsvoorstellen te aanvaarden waartegen zij vanuit haar eigen rol bezwaren heeft, zo vinden veel Kamerleden blijkens het laatste parlementsonderzoek.²¹⁴

Het enige formele instrument dat de Eerste Kamer nu heeft in het wetgevingsproces – de verwerping van het wetsvoorstel is, zo meent de staatscommissie, te zwaar en te bot. De Eerste Kamer verwerpt dan ook maar zelden een wetsvoorstel (één à twee keer per jaar) en haar invloed op de vorm en de inhoud van de wetgeving is klein in vergelijking met de invloed die de Tweede Kamer daarop uitoefent.²¹⁵ Toch bestaat de indruk dat de Eerste Kamer de afgelopen decennia meer pogingen doet om haar invloed op dit vlak te vergroten en meer invulling te geven aan wat zij ook zelf als haar kerntaak beschouwt zonder te hoeven grijpen naar het zware middel van de verwerping. Deze invloed komt tot stand via informele instrumenten die de afgelopen decennia zijn ontwikkeld en die in toenemende mate worden ingezet. Denk aan de novelle of de toezegging van de regering dat de wet op een andere manier zal worden uitgelegd of uitgevoerd dan eerder was beoogd, of dat een deel van de wet op verzoek van de Eerste Kamer niet in werking treedt,²¹⁶ of dat aanpassingen via een invoerings- of reparatiewet worden doorgevoerd.

De Tweede Kamer speelt meestal geen rol als de regering op deze manier tegemoet komt aan de wensen van de Eerste Kamer, zeker als dit gebeurt

²¹¹ Dat vindt de Eerste Kamer zelf ook. Zie voetnoot 213.

²¹² Zo staat het bijvoorbeeld op de website van de Eerste Kamer (https://www.eerstekamer.nl/begrip/hoe_werkt_de_eerste_kamer). De Kamer hanteert hierbij al enige tijd een lijstje ‘Aandachtspunten voor Wetgevingskwaliteit’, zie https://www.eerstekamer.nl/begrip/aandachtspunten_voor.

²¹³ Verslag van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer, *Kamerstukken I 2016/17, CXXIV, A*, p. 14.

²¹⁴ R.B. Andeweg, e.a., *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*, p. 28 en 30.

²¹⁵ Dat neemt niet weg dat het goed mogelijk is dat de regering en de Tweede Kamer soms anticiperen op de opvattingen van de Eerste Kamer. Op die manier oefent de Eerste Kamer wel indirecte invloed uit.

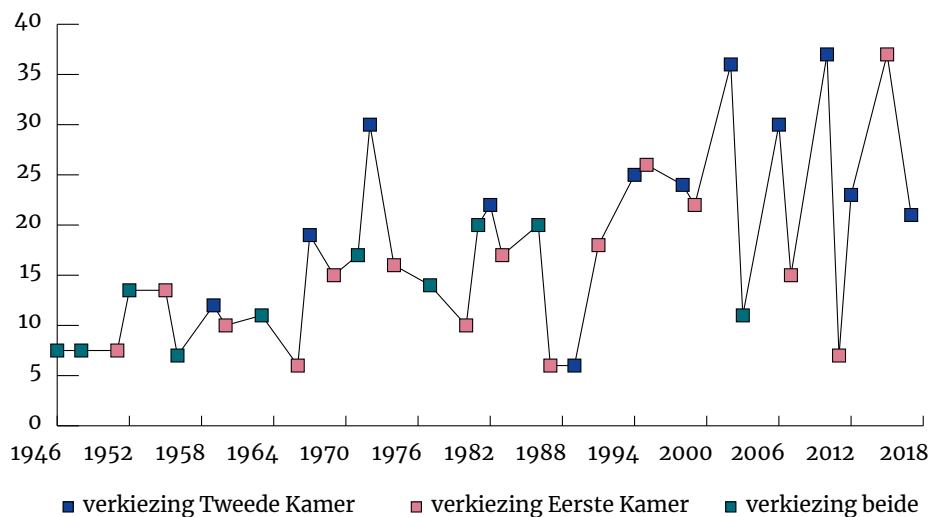
²¹⁶ Zie: P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*, p. 55, en T.C. Borman, “Gedifferentieerde inwerkingtreding: techniek en politiek” in: *RegelMaat* 2011, p. 294-295.

via toezeggingen over een bepaalde uitleg van de wet, of door een deel van de wet niet in werking te laten treden.²¹⁷ Dit is geen ideale situatie, mede gezien het 'politieke primaat' van de Tweede Kamer. Het is ook de vraag of de praktijk voldoende aansluit bij de grondwettelijke regel dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel moet verwerpen of aannemen 'zoals het door de Tweede Kamer aan haar is gezonden'.²¹⁸

Een tweede aandachtspunt voor de staatscommissie is de politieke rol van de Eerste Kamer. Volgens de Grondwet vertegenwoordigen de beide Kamers gezamenlijk het Nederlandse volk.²¹⁹ Er rust op de Kamers een gedeelde verantwoordelijkheid om het algemeen belang te behartigen en namens de kiezers beslissingen te nemen. De Eerste Kamer is dus een politiek orgaan waar wetsvoorstellen "ook 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.²²⁰

De democratische vertegenwoordigingstaak die de Kamers samen hebben, wordt ingewikkelder als de politieke samenstelling van de Kamers vaker en sterker van elkaar gaat verschillen.

Figuur 2: Verschil in samenstelling Tweede Kamer en Eerste Kamer (uitgedrukt in 150 Tweede Kamerzetels), 1946–2017²²¹



Leesvoorbeeld: er zaten 21 zetels verschil tussen de zetels die partijen behaalden bij de TK-verkiezingen van 2017 en de voorgaande verkiezing van de EK in 2015 (omgerekend naar 150 zetels). Tussen de uitslag van de EK-verkiezing van 1960 en de voorgaande verkiezing in de TK (1959) zaten 10 zetels verschil.

²¹⁷ Artikel 51, eerste lid, van de Grondwet.

²¹⁸ Artikel 85 van de Grondwet.

²¹⁹ Artikel 50 van de Grondwet.

²²⁰ Verslag van de Tijdelijke Commissie Werkwijze Eerste Kamer, *Kamerstukken I 2016/17, CXXIV*, A. p. 14.

²²¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 26.

Het blijkt steeds moeilijker te worden om coalities te vormen die vier jaar lang kunnen rekenen op een stabiele meerderheid in *beide* Kamers. De kans wordt groter dat regeringscoalities de komende tijd minder vaak een vaste meerderheid hebben in de Eerste Kamer of dat zij deze verliezen na de statenverkiezingen. Er komen dan twee afwijkende uitspraken van de kiezer tegenover elkaar te staan. Als gevolg daarvan kan de politieke besluitvorming tot stilstand komen op een moment dat er maatschappelijk juist behoefte is aan daadkracht.²²²

Er moet dus goed worden nagedacht over de vormgeving van het tweekamerstelsel. Niet alleen vanwege het risico voor de regeerbaarheid, maar ook omdat het de vraag is of de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer nu optimaal benut wordt, op een manier die past bij het politieke primaat van de Tweede Kamer. Uitgangspunt van de staatscommissie daarbij is het streven naar evenwicht binnen het politieke systeem: de vormgeving van de verhouding tussen beide Kamers moet daaraan bijdragen.

6.1.2 Een dialoog tussen de Kamers

In de aanloop naar de staatscommissie is onderzocht hoe tweekamerstelsels zijn vormgegeven in landen die op Nederland lijken. Het komt in al deze landen bijna niet voor dat de senaat het laatste woord heeft over alle wetsvoorstellen, zoals in Nederland.²²³ Senaten hebben daarentegen wel vaak de bevoegdheid om wetsvoorstellen gewijzigd terug te sturen of daarover in overleg te treden met de andere kamer. Iets wat in Nederland juist weer niet kan, of althans niet gebeurt. Ook gebruikt men in andere stelsels vaak gemengde commissies of gezamenlijke vergaderingen van beide Kamers om via overleg, onderhandelingen en compromissen tot een wetsvoorstel te komen waarin de inbreng van beide Kamers tot zijn recht komt.

Deze buitenlandse voorbeelden kunnen dienen als inspiratie voor een aanvulling of aanpassing van de wetgevingsprocedure die past binnen de Nederlandse context. Dit zou kunnen door de invoering van een zogeheten terugzendrecht: de bevoegdheid van de Eerste Kamer om een wetsvoorstel terug te zenden naar de Tweede Kamer. Er ontstaat dan een communicatiekanaal tussen de Kamers. De Eerste Kamer kan haar bezwaren direct overbrengen zonder afhankelijk te zijn van de regering. Voor de Tweede Kamer ontstaat de plicht om zich uit te spreken over voorstellen om het wetsvoorstel aan te passen. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Kamers als medewetgever wordt hierdoor benadrukt, de gewenste balans tussen beide Kamers beter tot uitdrukking gebracht. En de Eerste Kamer krijgt een scherper instrument in handen om de kwaliteit van de wetgeving te bevorderen en aandacht te vragen voor zaken die zij belangrijk vindt.

²²² Een conflict binnen het kabinet of met de Tweede Kamer kan worden opgelost door de Tweede Kamer te ontbinden en verkiezingen te houden. Bij de Eerste Kamer is dit geen oplossing. Zij zou dan immers opnieuw worden gekozen door dezelfde leden van de provinciale staten. Haar politieke samenstelling verandert dus niet door een tussentijdse ontbinding.

²²³ E.C. Drexhage, *Parlementaire tweekamerstelsels. Een internationale vergelijking*. Den Haag, 2014, p. 23.

De invoering van een terugzendrecht lijkt dus een logische en aantrekkelijke oplossing.²²⁴ De vraag is natuurlijk wat er moet gebeuren als de Tweede Kamer niet bereid is om de wensen van de Eerste Kamer in te willigen en wil vasthouden aan het ongewijzigde wetsvoorstel. Kan de Eerste Kamer dan alsnog een veto uitspreken? Of moet de stem van de direct gekozen Tweede Kamer zwaarder wegen? Een interessante tussenoplossing is geformuleerd door de Bijzondere Commissie Vraagpunten van de Tweede Kamer.²²⁵ Zij stelde voor om de Eerste Kamer de bevoegdheid te geven om een wetsvoorstel terug te zenden waarna het laatste woord aan de Tweede Kamer zou zijn. De Eerste Kamer kan dan van geval tot geval beslissen of zij een wetsvoorstel wil aannemen, verwerpen of terugzenden. Het is aan de Eerste Kamer – in de praktijk zijn dat de fracties in de Eerste Kamer – om hier telkens een afweging te maken.

Een andere oplossing, die in veel landen wordt gebruikt en die serieuze overweging verdient, is de instelling van een aparte commissie waarin leden van beide Kamers worden benoemd. De Eerste Kamer zou wetsvoorstellen kunnen doorzenden naar deze commissie. Die bespreekt de bezwaren van de Eerste Kamer en kan een compromisvoorstel formuleren. Een dergelijke ‘conciliatiecommissie’ kan heel effectief zijn, blijkt in andere landen. Conflicten tussen de Kamers hoeven niet meer te leiden tot het volledig verwerpen van het wetsvoorstel of het overrulen van de ene door de andere Kamer. Het kan een manier zijn om relatief snel – de conciliatie kan aan korte termijnen worden gebonden – een oplossing te vinden die draagvlak heeft in beide Kamers.

6.1.3 *De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer*

De staatscommissie denkt ook na over de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Een directe verkiezing lijkt aantrekkelijk omdat de democratische legitimatie van de Kamer erdoor versterkt wordt. Maar het politieke primaat van de Tweede Kamer kan daardoor onder druk komen te staan en ze maakt het ook moeilijker om een oplossing te vinden als er twee sterk verschillende kiezersuitspraken tegenover elkaar komen te staan. In sommige landen lost men dit op door beide Kamers op dezelfde dag te kiezen in de hoop dat de politieke samenstelling hetzelfde zal zijn. Dat heeft echter weer als risico dat de senaat op den duur steeds meer als overbodig wordt beschouwd.

In het licht van het voorgaande neigt de staatscommissie naar handhaving van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. Op die manier blijft het politieke primaat van de direct gekozen Tweede Kamer voorop staan.

²²⁴ Uit het Parlementsonderzoek 2017 blijkt dat veel Kamerleden voorstander zijn van een terugzendrecht in enige vorm. R. B. Andeweg, e.a., *Kamervragen. Een Enquête onder Leden van de Eerste en Tweede Kamer*. p. 33.

²²⁵ In deze commissie zaten de meeste fractievoorzitters van de Tweede Kamer. De voorzitter was de toenmalige Kamervoorzitter (Deetman). Zie *Kamerstukken II 1990/91*, 21 427, nr. 3, p. 23. Volgens de commissie was “het grote voordeel van deze terugzendingsvariant [...] dat leden van de Eerste Kamer niet voor de keuze worden gesteld tussen het verwerpen van een wetsvoorstel en het voorstemmen voor het voorstel in strijd met het eigenlijke standpunt, uit respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer”.

Daarbij is het wel de vraag door welk kiescollege de Eerste Kamer het beste kan worden gekozen. Naast verkiezing door provinciale staten zijn er alternatieven denkbaar, zoals verkiezing door de gemeenteraden. De staatscommissie zal hierover in haar Eindrapport een nadere afweging maken.

In die nadere afweging zullen de termijnen van de verkiezing worden betrokken. Doordat de Eerste Kamer nu om de vier jaar in haar geheel wordt gekozen op een vast moment, heeft ze soms een 'verser' kiezersmandaat dan de Tweede Kamer. Veranderingen in kiezersvoorkeuren dringen schoksgewijs door, wat de kans op botsingen tussen de Kamers vergroot. Iedere vier jaar komt nadrukkelijk voor het voetlicht dat de politieke samenstelling van de Eerste Kamer belangrijk is voor de regeringsstabiliteit, terwijl de samenstelling van het kabinet wordt bepaald door een andere verkiezingsuitslag.

Een veelgenoemd alternatief is de verkiezingswijze van voor 1983. Tot 1983 werd om de drie jaar de helft van de senatoren voor zes jaar gekozen. De staatscommissie onderzoekt serieus of een dergelijke verkiezing in delen niet de voorkeur zou moeten hebben. Bijkomend voordeel van een verkiezing voor zes jaar is dat de Eerste Kamerleden meer ervaring kunnen opdoen. Een nadeel is dat deze verkiezingswijze een verhoging van de kiesdrempel met zich brengt, waardoor het voor kleine partijen moeilijker wordt om zelfstandig een zetel in de Eerste Kamer te veroveren.

6.1.4 De rol van de Eerste Kamer in de Grondwetsherzieningsprocedure

In Nederland is het niet eenvoudig om de Grondwet te veranderen (zie 5.1.2). Daarvoor bestaat een zware procedure. Beide Kamers moeten een wijziging aanvaarden. Na de Tweede Kamerverkiezingen moeten beide Kamers nogmaals instemmen ('tweede lezing'), maar nu met een twee derde meerderheid. Deze procedure is zorgvuldig maar tegelijk zo zwaar dat nieuwe ontwikkelingen en veranderde opvattingen niet of alleen met grote vertraging in de Grondwet terechtkomen. Als de Grondwet te zeer achterloopt, kan dat de legitimiteit van het constitutionele bestel schaden. Daar komt bij dat de huidige procedure, waarin een derde deel van de Eerste Kamer een Grondwetswijziging kan blokkeren, de Eerste Kamer als instituut kwetsbaar maakt. Zij komt dan in de situatie dat zij een wijziging tegenhoudt die al twee keer door de Tweede Kamer is aangenomen, de tweede keer zelfs met een grote meerderheid.

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 gezamenlijke vergadering van beide Kamers te behandelen, de zogeheten 'verenigde vergadering'. 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 ook kunnen meewegen in de stemkeuze van de leden van de Tweede Kamer.

6.2 De Tweede Kamer als herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging

Samenvatting

Het vertrouwen in het Nederlandse parlement is hoog, zeker vergeleken met andere landen. Wel zou de Tweede Kamer meer aandacht moeten besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving. Ook zou zij vaker kunnen laten zien dat zij niet alleen controleur van de regering is en een arena voor politieke waardenstrijd, maar ook een instituut dat als geheel het algemeen belang behartigt en van daaruit handelt namens de Nederlandse bevolking (>>6.2.1).

De staatscommissie onderzoekt een aantal mogelijkheden voor de Kamer om vaker zichtbaar in die laatste rol te acteren, met de blik gericht op de samenleving in plaats van op de regering en de partijen (>>6.2.2).

6.2.1 Van probleem naar oplossing

Het is belangrijk om te constateren dat er heel veel goed gaat in de Tweede en Eerste Kamer en dat het maatschappelijk vertrouwen in het parlement in Nederland hoger is dan in de meeste andere landen.²²⁶ Dat er toch veel kritiek is op de Kamer, is tot op zekere hoogte onvermijdelijk omdat politiek nu eenmaal per definitie controversieel is en voortdurend besluiten genereert die in delen van de samenleving als onbillijk of hinderlijk worden ervaren.²²⁷ Daarbij moet worden aangetekend dat ook Kamerleden zelf soms forse kritiek hebben op de Tweede Kamer en haar functioneren. Dit draagt niet bij aan het aanzien van de Tweede Kamer.

In de Probleemverkenning is een aantal ontwikkelingen gesignaleerd in het functioneren van de Tweede Kamer die door de staatscommissie nader onderzocht worden. Ten eerste is het beeld dat de Tweede Kamer bij haar taak als medewetgever te weinig aandacht besteedt aan de kwaliteit en uitvoering van de wet, hetgeen ook al in het kader van de in de jaren 2007-2009 uitgevoerde Parlementaire Zelfreflectie en door diverse

²²⁶ In de meest recente aflevering van het periodieke onderzoek naar opvattingen van burgers in alle EU-landen (de Eurobarometer, november 2017) was alleen in Zweden het vertrouwen in het parlement hoger (73%) dan in Nederland (67%). Gemiddeld lag dit percentage in de EU-landen op 35% (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index>).

²²⁷ 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*. Amsterdam, 2015. p. 465.

parlementaire onderzoeks- en enquêtecommissies is geconstateerd.²²⁸ Dit schaadt het vertrouwen 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 aanneemt²²⁹ en dus ook voor de kwaliteit en de uitvoerbaarheid 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. De Tweede Kamer heeft zich de laatste decennia in toenemende mate gemanifesteerd als een meeregerend orgaan.²³⁰

De agenda van de Tweede Kamer wordt voor een belangrijk deel bepaald door de wetsvoorstellen, brieven en andere initiatieven van de regering. De Tweede Kamer lijkt daardoor soms vooral bezig met het volgen, controleren en zo mogelijk bijsturen van de regering. In combinatie met de monistische verhoudingen tussen de parlementaire meerderheid en het kabinet heeft het parlement als zelfstandig instituut aan waarde verloren”, zo constateerde de Nationale Conventie al in 2006.²³¹

Tegelijk is de expressieve rol van de Kamer de afgelopen tijd sterker naar voren gekomen. Hiermee wordt bedoeld dat de Kamer een rol heeft als een toneel waarop de waarden tot uitdrukking worden gebracht die partijen belangrijk vinden, bijvoorbeeld via het stellen van Kamervragen²³² of het indienen van moties. De Kamer is echter niet alleen een arena voor politieke waardenstrijd maar ook een *instituut* dat het algemeen belang behartigt en van daaruit handelt namens de Nederlandse bevolking. Het zou beter zichtbaar moeten zijn wat de Kamer in deze rol doet en bereikt, zodat Kamerleden (ook) afgerekend kunnen worden op deze kant van het werk.

²²⁸ 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. p.2. Zie: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink---over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleid-regeerakkoord>.

²²⁹ P.P.T. Bovend’Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. p. 231-2.

²³⁰ P.P.T. Bovend’Eert, “De centrale positie van de Tweede Kamer. De parlementaire kerntaken sinds 1814” in: R. Aerts, e.a. (red.), *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer*. Amsterdam, 2015, p. 115. Voor nieuwe partijen in de Kamer geldt dit wellicht in mindere mate, zeker als het gaat om het agenderen van nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Vgl. T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017. p. 80.

²³¹ *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw*. Den Haag, 2016. p. 21. Zie over de verschillende rollen van het parlement ook J.Th.J. van den Berg, “Het parlement: één instelling, drie instituties” in: J.Th.J. van den Berg, J.L.W. Broeksteeg en L.F.M. Verhey, *Het parlement. Staatsrechtconferentie 2006*. Nijmegen, 2007. p. 15-37.

²³² Kamervragen worden door partijen gebruikt als een strategisch instrument om hun eigen electorale profiel te versterken. Zie S. Otjes en T. Louwerse, “Parliamentary questions as strategic party tools” in: *West European Politics* 2017. p. 15.

In een toekomstige situatie waarin minderheidskabinetten mogelijk normaler worden, regeerakkoorden korter of vervangen door een regeringsprogramma, komt er ook meer ruimte voor een herkenbare, eigen rol voor de Tweede Kamer als volksvertegenwoordiging. In het eindrapport van de parlementaire zelfreflectie werd de verwachting uitgesproken dat de invloed van de Kamer zou toenemen als de politiek leiders in de Kamer zouden blijven zitten. Voor het aanzien van de Kamer is het inderdaad een positieve ontwikkeling dat de politiek leiders van de coalitie de afgelopen tijd vaker in de Kamer zijn gebleven. De invloed van de overige Kamerleden blijft echter beperkt als te veel informatie-uitwisseling en besluitvorming plaatsvindt in besloten overleggen van de coalitieleiders met de regering.²³³ Voor de stabiliteit van de regering kan dit belangrijk zijn, maar het parlementaire debat wordt er voorspelbaar van, de verschillen tussen coalitiepartijen onzichtbaar en de oppositie komt al snel op een informatieachterstand.

Voor het functioneren van de Tweede Kamer is het verder een zorgelijke ontwikkeling dat het aantal ervaren parlementariërs afneemt. Daardoor neemt het collectief geheugen af en is de Kamer minder goed in staat om weerwerk te bieden aan ministers en hun ambtelijk apparaat. De Kamer constateerde zelf al tijdens de Parlementaire Zelfreflectie dat de procedures van de Kamer en de geschreven en ongeschreven regels van het politieke spel niet in een paar maanden te leren zijn. Eigenlijk kost het enkele jaren om deze echt in de vingers te krijgen. Om een dossier goed te kunnen doorgronden is het noodzakelijk om de ontwikkelingen over een reeks van jaren te kunnen overzien. Ervaren Kamerleden kunnen een minister op niveau tegenspel bieden, terwijl onervaren Kamerleden eigenlijk nauwelijks partij zijn voor een ervaren minister en zijn ministerie.²³⁴ Het is ook niet goed voor de continuïteit, stabiliteit en voorspelbaarheid als de meeste fracties om de vier jaar op de meeste dossiers van woordvoerder wisselen. De staatscommissie constateert dat sommige politieke partijen nogal rigide interne regels hanteren ten aanzien van het maximum aantal zittingstermijnen van Kamerleden.

De uitvoering van de aanbevelingen van de Parlementaire Zelfreflectie werd bemoeilijkt door de hoge omloopsnelheid, met name waar het ging om de vereiste cultuurveranderingen die in de Tweede Kamer als belangrijker werden gezien dan structuurveranderingen. Voor een cultuurverandering is het nodig dat een generatie 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 zitten. Dit betekent dat het voor de Tweede Kamer op dit moment erg moeilijk is om de parlementaire cultuur te ontwikkelen én te verbeteren. Verbeteringen zijn in de huidige omstandigheden dus alleen mogelijk via institutionele ingrepen, bijvoorbeeld in het commissiestelsel of via regelgeving. Of door middel van een wijziging in het gedrag van andere instituties, met name partijen en regering.

²³³ De vier fractievoorzitters van de huidige coalitiepartijen hebben een vast wekelijks overleg met de premier en de vice-premiers. Zie <https://www.vn.nl/max-op-vrijdag-de-macht-van-het-maandagochtendoverleg/>.

²³⁴ Eindrapport parlementaire zelfreflectie, *Kamerstukken II 2008/09*, 31 845, nrs. 2-3 p. 52.

6.2.2 De Tweede Kamer als instituut

De Tweede Kamer als instituut is op haar sterkst als zij na diepgravend onderzoek eensgezind tot een oordeel komt. Dit gebeurt het duidelijkst bij een parlementaire enquête. Dit instrument wordt door de Kamer ingezet om een oordeel te vellen over politieke fouten uit het verleden en daaruit lessen voor de toekomst te trekken.

Parlementair onderzoek (al dan niet in de vorm van een (mini-)enquête) kan echter ook gebruikt worden 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. Op deze manier werd het enquête-instrument oorspronkelijk ook ingezet.²³⁵ Ook hoorzittingen kunnen vaker worden gebruikt als manier om informatie op te vragen, te verzamelen en van een politiek oordeel te voorzien. Dit is een manier waarop de Kamer als instituut kan opereren en haar positie als volksvertegenwoordiging kan innemen tussen de regering en de burger. Hoorzittingen en andere manieren van parlementair onderzoek kunnen ook een manier zijn – zo blijkt in het Verenigd Koninkrijk – waarop het parlement ‘kan gaan fungeren als de centrale plaats waar verschillende ideeën, opvattingen en belangen vanuit de samenleving samenkomen, worden afgewogen, geanalyseerd en van een politieke beoordeling worden voorzien’.²³⁶

De Kamer zou ook meer aandacht kunnen besteden aan de uitvoerbaarheid van wetgeving en de uitvoering van nieuw beleid.²³⁷ Dit zou op een structurelere manier moeten gebeuren, zowel voorafgaand aan de invoering als een aantal jaar erna. Er zou een mechanisme moeten zijn waarbij de Tweede Kamer standaard onderzoekt (of laat onderzoeken) wat in de praktijk de effecten van belangrijke nieuwe wetgeving zijn. En als wetten niet goed werken, moeten ze kunnen worden aangepast zonder dat dit tot gezichtsverlies van de bewindspersoon leidt. De Tweede Kamer kan dit zelf onderzoeken, maar er zijn in Nederland ook uitstekende instituten die in opdracht van de Kamer dit soort onderzoek kunnen doen, zodat de Kamer niet alleen afhankelijk is van de informatie van het ministerie. Ook dit is typisch een taak waarbij de Kamer een vertegenwoordigende en verbindende rol kan spelen tussen de burger en de overheid.

De indeling van de commissies zou minder een afspiegeling van de departementale indeling kunnen zijn.²³⁸ Het volgen van deze indeling “voedt een op meebesturen gericht specialisme en het volgen van de

²³⁵ De opkomst van de partijdemocratie aan het einde van de 19e eeuw maakte een einde aan deze praktijk. Zie S.C. Loeffen, *Parlementair onderzoek. Een studie van het onderzoeksrecht in Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten*. Den Haag, 2013. p. 56.

²³⁶ *Ibidem*. p. 480.

²³⁷ Zie hierover nader: H.D. Tjeenk Willink, “Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de overheid”, bijlage bij het eindverslag van de informateur van 27 juni 2017. Zie: <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/06/27/bijlage-bij-eindverslag-informateur-tjeenk-willink--over-de-uitvoerbaarheid-en-uitvoering-van-nieuw-beleid-regerakkoord>.

²³⁸ Een dergelijk commissiestelsel is uitgewerkt door G.H. Hagelstein, *De parlementaire commissies*. Groningen, 1991. p. 385 e.v.

agenda van het kabinet”, aldus de Nationale Conventie.²³⁹ 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”.²⁴⁰ Dit leek een veelbelovende vernieuwing. De eerste 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.²⁴¹

Toch heeft dit voorbeeld geen navolging gekregen in de Kamer. 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.²⁴²

Gegeven deze realiteit is het waarschijnlijk kansrijker om te investeren in een versterking van het bestaande commissiestelsel. Sterke parlementen hebben meestal een goed ontwikkeld commissiestelsel. Dit betekent dat commissies veel ruimte krijgen om hun eigen agenda en werkwijze te bepalen, meer eigen activiteiten ontplooiën (denk aan werkbezoeken, onderzoeksopdrachten, intensief voorbereide hoorzittingen) en bijvoorbeeld ook vaker rapporteurs benoemen. De Tweede Kamer heeft al een aantal stappen gezet om de vaste commissies te versterken, onder andere door een andere organisatie van de ambtelijke ondersteuning.²⁴³ Deze ontwikkeling kan verder doorgezet worden.²⁴⁴

Een nauwere samenwerking met instituties zoals de Algemene Rekenkamer, de Raad van State, de Nationale ombudsman, adviescolleges, universiteiten en andere bronnen van kennis, ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid, kan bij dit alles zeer behulpzaam of zelfs cruciaal zijn. De formele belemmeringen voor de Kamer om direct contact te zoeken met deze instituties zijn de afgelopen decennia weggenomen. Zij kan tegenwoordig vele instanties horen, om voorlichting vragen en opdracht geven voor onderzoek. Denk aan de Afdeling advisering van de Raad van State, de Algemene Rekenkamer of de planbureaus.²⁴⁵ De uitdaging ligt nu vooral in het inzetten van deze mogelijkheden en het gebruik maken van de informatie die ze opleveren. Het moeilijkste is

²³⁹ *Hart voor de publieke zaak. Aanbevelingen van de Nationale conventie voor de 21e eeuw*. p. 22.

²⁴⁰ Artikel 17a, reglement van orde Tweede Kamer.

²⁴¹ *Kamerstukken II 2005/06*, 29 549, nrs. 4–5, p. 26.

²⁴² Zie het debat over de Raming voor 2011, *Kamerstukken II 2009/10*, 32 370, nr. 8, p. 25.

²⁴³ Geleidende brief bij de Raming voor 2019, *Kamerstukken II 2017/18*, 34 892, nr. 1, p. 2.

²⁴⁴ Impressie bijeenkomst met deelnemers aan de digitale werkruimte en andere geïnteresseerden, Den Haag, 29 maart 2018. p. 4-5. Zie: <https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2018/03/29/impressie-van-de-bijeenkomst-29-maart-2018>.

²⁴⁵ Artikel 21a van de Wet op de Raad van State, artikel 7.23 van de Comptabiliteitswet 2016 en de *Aanwijzingen inzake de planbureaus*.

misschien nog wel het schiften, analyseren en bij elkaar brengen van de vele informatie die binnenkomt, zodat die omgezet kan worden in gerichte parlementaire actie.

Andere interessante vernieuwingen zijn er bij het begrotingsonderzoek. Sinds enkele jaren wijst elke Kamercommissie twee leden als rapporteur aan (een van de coalitie en een van de oppositie) die de begroting en de verantwoording van een ministerie diepgravend moeten onderzoeken.²⁴⁶ Zij worden daarbij geholpen door onder andere de ambtelijke dienst Analyse en Onderzoek van de Kamer. De bevindingen en aanbevelingen rapporteren zij aan de commissie op basis waarvan de commissie gezamenlijk de input bepaalt voor het overleg met de regering.

Om het debat over de verantwoording van het regeringsbeleid verder te verbeteren, wordt de Kamer sinds kort ook ondersteund door een burgerpanel, de V100. Dit panel bestaat uit mensen uit alle lagen van de bevolking die op verzoek van de Kamer vragen bedenken over de verantwoording (de jaarverslagen) van de ministeries. Deze vragen zijn door de Kamer doorgeleid naar de regering.²⁴⁷

Ook de staatscommissie onderzoekt andere mogelijke verbeteringen in de organisatie en de werkwijze van de Kamer.²⁴⁸ Om deze te laten slagen, is het belangrijk dat er voldoende Kamerleden zijn met de nodige parlementaire ervaring. Zij moeten cultuurveranderingen vormgeven, steunen en bewaken. Ervaren Kamerleden zijn ook onmisbaar als de Kamer zijn eigen positie en functioneren wil versterken. Verder geldt dat een goede ondersteuning van de commissies en de leden onmisbaar is, zeker als de 'omloopsnelheid' van Kamerleden niet afneemt. De ambtelijke ondersteuning zal dan meer als institutioneel geheugen moeten gaan functioneren en de kennislacunes van nieuwe Kamerleden opvullen.

Een laatste oplossingsrichting waar de staatscommissie naar kijkt, is de verbetering van de informatieverstrekking door en over het parlement. Het zou gemakkelijker moeten zijn om te weten en te volgen wat de Kamer en haar leden doen en wat zij bereiken. Dat past ook bij de fundamentele regel dat het parlement zijn werk in openbaarheid verricht.²⁴⁹ Niemand is erbij gebaat als Kamerleden alleen bekend zijn vanwege de incidenten en schandalen waarbij hun naam (al dan niet terecht) is gevallen. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk bestaan websites – die onafhankelijk van het parlement worden beheerd – waar je eenvoudig en duidelijk kunt zien waar parlementariërs mee bezig zijn, hoe ze in het verleden over bepaalde onderwerpen hebben gestemd en welke nevenfuncties ze hebben.²⁵⁰ De

²⁴⁶ De procedure wordt beschreven in 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).

²⁴⁷ Ongecorrigeerd stenogram van de vergadering van de Tweede Kamer van 23 mei 2018.

²⁴⁸ De Tweede Kamer verricht ook zelf een dergelijk onderzoek in het kader van de voorgenomen herziening van haar reglement van orde.

²⁴⁹ Artikel 66 van de Grondwet.

²⁵⁰ Zie voor Duitsland: <https://www.abgeordnetennetwatch.de/>. Op deze site kunnen Duitsers ook (gemodereerd en in het openbaar) vragen stellen aan parlementariërs, die meestal beantwoord worden. Voor het Britse parlement zijn er de sites <https://www.theyworkforyou.com/> en <https://www.writetothem.com/>.

Duitse site werkt samen met een groot aantal media die de data gebruiken voor hun parlementaire berichtgeving.

Ook de Kamer zelf kan het parlementaire proces begrijpelijker, transparanter en toegankelijker maken. Het Britse parlement heeft als concreet streven dat alles wat het parlement doet – of althans het proces waarbinnen dit gebeurt – in 2020 begrijpelijk moet zijn voor de meeste burgers en te volgen via het internet. Dat vergt in het Britse parlement in de eerste plaats het zo veel mogelijk vermijden van jargon en afkortingen maar ook een substantiële en structurele verduidelijking van de informatie die via de website en apps van het parlement wordt aangeboden. De Tweede Kamer zou inspiratie uit het Britse voorbeeld kunnen putten.

6.3 Het domein van het parlement: decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen

Samenvatting

In de afgelopen jaren zijn op enkele belangrijke beleidsterreinen, zoals de zorg (zorg, jeugdzorg, participatie), natuurbeheer en ruimtelijke ordening, taken gedecentraliseerd, dat wil zeggen overgedragen aan provincies en gemeenten.

Daarnaast zijn er de privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidstaken die aandacht verdienen, met name de overgang van taken en bevoegdheden van de rijksoverheid aan zelfstandige bestuursorganen (zbo's), zoals ProRail. De staatscommissie verwijst in dat verband naar het rapport "Verbinding verbroken" van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer en de daarin geformuleerde aanbevelingen.²⁵¹

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 de in de mate van en parlementaire betrokkenheid bij de overgedragen taken (>>6.3.1).

Over decentralisaties overweegt de staatscommissie de wenselijkheid van een aantal duidelijke, processuele en randvoorwaardelijk getinte normen (over bijvoorbeeld financiële ruimte, democratische controle en een coördinerende rol van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties), die eventueel in een Wet op decentralisaties zouden kunnen worden verankerd. Nu het stof van de grote decentralisaties van de 3D-operatie weer wat is opgetrokken, kunnen de opgedane ervaringen worden betrokken bij het opstellen van een dergelijke wet (>>6.3.2).

²⁵¹ *Verbinding verbroken/Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, Kamerstukken I 2012/13, C, B, p. 47 en 78.*

Nieuwe zbo's zouden altijd een wettelijke grondslag moeten hebben. 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 (>>6.3.3).

6.3.1 Van probleem naar oplossing

In de Probleemverkenning is vastgesteld dat er sprake is van verkleining van het domein van het parlement doordat bij decentralisatieoperaties²⁵² taken van het rijksniveau zijn verlegd naar het niveau van de provincie(s) of gemeente(n). Overigens wordt ook geconstateerd dat dit niet noopt 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.²⁵³ In de Probleemverkenning is dit verwoord als een oproep aan het parlement om bewuster om te gaan met het concept van systeemverantwoordelijkheid,²⁵⁴ in die zin dat de regering wordt bevraagd op de punten waarover zij gaat: het financieringsregime, een adequaat nalevingstoezicht op het juiste niveau en gepaste regelgeving op hoofdlijnen, waarbij individuele casussen uit de decentrale uitvoeringspraktijk buiten beschouwing (moeten) blijven. Een afzonderlijk aandachtspunt in het verlengde van de systeemverantwoordelijkheid betreft de aanwezigheid van een adequate democratische controle op de beleidsvoering van gedecentraliseerde taken.

Om deze omslag te bewerkstelligen is primair een verandering in de Haagse politieke cultuur nodig. Deze cultuurverandering kan worden gestimuleerd door enkele gerichte hervormingen van meer institutionele aard. Los van een betere omgang met het concept systeemverantwoordelijkheid is er nog een enkel ander punt dat naar het oordeel van de commissie 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 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.

²⁵² Zoals de 3D-operatie: decentralisatie in de zorg, jeugdzorg en participatie. Staatscommissie parlementair stelsel, *Probleemverkenning*. p. 48.

²⁵³ 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.

²⁵⁴ In het eindrapport zal een meer uitgewerkte definitie en duiding van het begrip systeemverantwoordelijkheid worden gegeven.

Voor privatiseringen en verzelfstandigingen geldt *mutatis mutandis* in hoge mate hetzelfde.

Bij decentralisatie-operaties 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.

6.3.2 *Decentralisaties*

Bij decentralisaties bestaat regelmatig verwarring over de invulling van het begrip 'systeemverantwoordelijkheid'. Vaak bestaat de indruk dat het parlement nog steeds bij machte is om op alle terreinen en bij alle onderwerpen in te grijpen.

Het is niet de taak van de staatscommissie om de decentralisaties *als zodanig* te evalueren: het gaat de commissie om de effecten van decentralisatie(-operaties) op het functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie.

Wanneer taken door de rijksoverheid worden gedecentraliseerd, blijft voor de rijksoverheid in de meeste gevallen een eindverantwoordelijkheid bestaan, die wordt aangeduid met de weinig exacte term systeemverantwoordelijkheid of ook wel stelselverantwoordelijkheid. Dat betekent dat de uitvoering in de regel wordt gelegd bij gemeenten of provincies, maar dat het functioneren van het stelsel als geheel en de handhaving in handen blijven van het Rijk. Onduidelijk is wat tot het systeem (of stelsel) behoort en wat niet. In veel gevallen is het niet goed mogelijk om 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.

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, tenzij deze casus duidt op een fout in het stelsel of het systeem, die moet worden hersteld. Oftewel: het is zaak dat het parlement niet op casusniveau blijft hangen, maar de analyse naar het niveau van het systeem tilt en vervolgens oplossingen voor de gebleken tekortkomingen formuleert.

Wanneer taken worden gedecentraliseerd moet het Rijk daarvoor ook de passende middelen verschaffen, wanneer die niet (elders) voorhanden zijn, zoals financiële middelen en een adequaat wettelijk kader waarin bevoegdheden, taken en handhaving duidelijk zijn omschreven.

De staatcommissie zal nader bezien of deze uitgangspunten een verdere uitwerking verdienen in een eventuele Wet op de decentralisaties. In een dergelijke wet zou het volgende kunnen worden geregeld.

1. Bij decentralisatieoperaties dient vooraf goed te worden bedacht welke taken en verantwoordelijkheden elders worden belegd. Uitgangspunt daarbij is de mate van differentiatie tussen decentrale overheden qua taakbehartiging die op het desbetreffende domein aanvaardbaar (en wellicht wenselijk) wordt geacht.
2. De Tweede Kamer wordt nadrukkelijker betrokken bij het aangaan van (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.
3. Het financiële kader wordt zodanig vormgegeven dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de te decentraliseren taken naar behoren uit te voeren.
4. Voordat een decentralisatie wordt geëffectueerd, is het zaak dat het instrumentarium van de decentrale overheden waarnaar wordt gedecentraliseerd, op orde is. Het bewerkstelligen hiervan maakt nadrukkelijk deel uit van de coördinerende taak van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; hij draagt hiervoor de verantwoordelijkheid.
5. Ook de aanwezigheid van een adequate democratische controle op gemeentelijk niveau kan worden gerekend tot de randvoorwaarden waaraan moet zijn voldaan, voordat decentralisaties plaatsvinden. Intergemeentelijke samenwerking acht de staatscommissie een suboptimale manier om deze democratische controle te bewerkstelligen.
6. 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.²⁵⁵
7. Met het oog op een verantwoorde bestuurlijke inbedding en een zorgvuldige democratische vormgeving van decentralisatie-operaties 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.

Naast deze in een Wet op de decentralisaties te verankeren normen is er nog een aandachtspunt: wanneer eenmaal is besloten om een specifieke taak te beleggen bij een gedecentraliseerd orgaan, dan moet het parlement zich niet bemoeien met de uitvoering op detailniveau. Dat kan

²⁵⁵ Algemene Rekenkamer, *Staat van de rijksverantwoording 2017. Opmaat naar geïntegreerd verantwoorden*. Den Haag, 2018. p. 6-7.

pas anders worden wanneer een structureel patroon van uitvoeringsproblemen manifest wordt, zodat ingrijpen op rijksniveau is gerechtvaardigd, hetzij door middel van (reparatie)wetgeving, hetzij door uitvoeringsvoorschriften. Ook hierbij geldt de eis van een goede maatvoering.

6.3.3 *Privatiseringen en verzelfstandigingen*

Bij *privatiseringen* wordt de behartiging van publieke taken overgedragen aan private rechtspersonen, zoals stichtingen of vennootschappen. De consequentie daarvan is dat democratische controle op het bestuur en verantwoording door bestuurders niet langer mogelijk is, tenzij de overheid als (groot)aandeelhouder mede het beleid bepaalt.²⁵⁶

Anders en ingewikkelder is de situatie waarin uitvoering van publieke taken wordt opgedragen aan een zelfstandig bestuursorgaan (zbo):²⁵⁷ de *verzelfstandigingen*. Een zbo is weliswaar 'bekleed met openbaar gezag', maar valt niet onder de verantwoordelijkheid van een minister.²⁵⁸ Naast zbo's bestaan er ook agentschappen. Deze zijn buiten de reguliere overheidsorganisatie geplaatst, maar vallen hiërarchisch wel onder de minister, waardoor deze voluit ministerieel verantwoordelijk is voor hun handelen. Dat laatste wordt de staatscommissie als een belangrijk pluspunt van de figuur van het agentschap gezien ten opzichte van die van het zbo. Indien een bepaalde publieke taak 'op afstand' zou moeten worden gezet, zou in dat licht het agentschap de voorkeur verdienen.

De financiering van zbo's (en de daaraan verwante rechtspersonen met wettelijke taak) geschiedt hoofdzakelijk met publiek geld. Voor financiële controle moet soms te rade worden gegaan bij de Algemene wet bestuursrecht (Awb), soms bij het Burgerlijk wetboek (BW), en soms bij de Comptabiliteitswet (Cw).²⁵⁹ 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 na te gaan wat er met publiek geld gebeurt. Daardoor kan de Algemene Rekenkamer geen goed beeld krijgen van de rechtmatigheid en de doelmatigheid van uitgaven van de rijksoverheid.

Ten aanzien van het instellen van zbo's overweegt de staatscommissie of het aanbeveling verdient daarvoor steeds een wettelijke basis te vereisen, zodat de instelling zonder wettelijke grondslag bij AMvB of ministerieel besluit wordt voorkomen. Een en ander kan in de Kaderwet zbo's worden vastgelegd.

²⁵⁶ Echter ook in dat geval is er sprake van een indirecte verantwoordingsrelatie.

²⁵⁷ Bijvoorbeeld keuringsinstanties.

²⁵⁸ 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.'

²⁵⁹ 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 gemoeid (cijfers tot 2012).

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. Ook hierover kunnen in de Kaderwet zbo's regels worden opgenomen. Deze kunnen worden ontleend aan het eerder genoemde rapport "Verbinding verbroken". De essentie van het in dat rapport genoemde stappenplan bij nieuwe verzelfstandigingen en privatiseringen leent zich hier goed voor, zo meent de staatscommissie.

Daarbij is tevens van belang dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat ook elders met de nodige *checks and balances* democratisch gelegitimeerde besluiten worden genomen, maar dan wel op een ander niveau dan dat van de rijksoverheid.

In navolging van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer en de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten van de Eerste Kamer²⁶⁰ kan met een betere samenwerking tussen ministeries en een coördinerende rol voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Financiën een samenhangende uitwerking worden bereikt van de eisen waaraan zbo's dienen te voldoen in taakstelling, uitvoering en (financiële) verslaglegging.

6.4 Het domein van het parlement: de Europese Unie

Samenvatting

In de Probleemverkenning heeft de staatscommissie gesignaleerd dat de taken en de invloed van de nationale overheid zijn ingekrompen. De Europese integratie en de overdracht van bevoegdheden aan de EU hebben de invloed en de zelfstandige beslissingsmacht van het Nederlandse parlement veranderd en soms verkleind.

Deze verschuiving van verantwoordelijkheden en invloed naar het EU-domein is niet vrij van problemen. Zo is er nog steeds sprake van een democratisch tekort, vooral omdat op EU-niveau een volwaardig parlementair stelsel ontbreekt: het ontbreekt aan een Europese regering die op alle beleidsterreinen verantwoordelijk is aan en het vertrouwen behoeft van het Europees Parlement. Burgers in Nederland ervaren het Europees Parlement bovendien ook niet als hún parlement. Hoewel met het verdrag van Lissabon het Europees Parlement en de nationale parlementen meer bevoegdheden heeft gekregen, is het juiste samenstel van checks and balances op het niveau van de EU nog niet

²⁶⁰ Zie het rapport van de Algemene rekenkamer, *Kaderwet zbo's/Reikwijdte en implementatie*. Den Haag, 2012. p. 5, en de aanbeveling daartoe in het rapport *Verbinding verbroken/Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*, van de Parlementaire Onderzoekscommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten, *Kamerstukken I 2012/13, C, B*. p. 47 en 78.

gevonden en evenmin een juiste balans in de verhouding van regering en parlement in de behandeling van EU-aangelegenheden (>>6.4.1).

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 (>>6.4.2). Verder wordt ingegaan op de tweede motie-Duthler naar aanleiding van het initiatiefwetsvoorstel-Van der Staaij (>>6.4.3).

6.4.1 Van probleem naar oplossing

Nederland was destijds één van de zes landen die in 1957 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 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.²⁶¹

In die pro-Europese houding is verandering gekomen, 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. 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 tot zijn beschikking heeft – sinds het verdrag van Lissabon – zijn het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. Daarnaast 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.

²⁶¹ Vergelijk artikel 93 Grondwet.

In de evaluatie van Mastenbroek e.a. (uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer) wordt gesteld dat de effecten van de gele kaart-procedure beperkt zijn gebleven (geen duidelijke functie met betrekking tot het publiek debat door een gebrek aan media-aandacht) en dat er geen effect was op lopende EU- besluitvorming.²⁶² 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 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, gele kaart-procedure).²⁶³ Ook het Hof van Justitie van de EU en de Europese ombudsman hebben op deze tekortkoming gewezen.²⁶⁴

De hiervoor beschreven gang van zaken betreft het functioneren van de EU als organisatie die regulerend en regelend optreedt bij de ordening, vormgeving en het functioneren van de interne markt in de EU. De procedures voor dergelijk optreden zijn bekend en daarmee ook voorspelbaar, voor zover daarvan niet wordt afgeweken met het gebruik van de 'trilogie', waardoor het besluitvormingsproces in een stroomversnelling kan geraken en het nationale parlement niet meer kan vertrouwen op gebruikelijke behandelingsfasen.

Naast deze als 'klassiek' te typeren taken van (de instellingen van) de EU (*regelpolitiek*) is er de EU als vehikel voor de besluitvorming van de lidstaten gezamenlijk in de vorm van de Europese Raad (*gebeurtenissenpolitiek*).²⁶⁵ Vaak zijn gebeurtenissen in de wereldpolitiek, zoals crises in de financiële sector, bij migratiestromen of dreigende handelsoorlogen, een dringende aanleiding om onder tijds- en politieke druk crises te bezweren, soms door het aanleggen van een noodverband. In dergelijke gevallen 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 echter 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

²⁶² E. Mastenbroek, e.a., *Gericht op Europa. Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming na het Verdrag van Lissabon* (Institute for Management Research). Nijmegen, 2014. p.13.

²⁶³ *Kamerstukken II 2016/17*, 22 112, nr. 2321, p. 3-4.

²⁶⁴ 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*).

²⁶⁵ L. van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*. Groningen, 2017. *passim*.

gevaar bestaat dat kwesties niet worden uitgesproken en latente onvrede blijft smeulen.

Een voorbeeld waarin zowel de regelpolitiek als de gebeurtenissenpolitiek aan de orde was en is, vormt de behandeling van migratievraagstukken. Aanvankelijk is de na 1992 aan de EU (toen nog EG) toegekende bevoegdheid om regels te stellen over migratie, asiel en het beheer van buitengrenzen benut om tot een samenstel van regels te komen in de vorm van verordeningen en richtlijnen, zoals de Dublin-verordening en de Terugkeerrichtlijn. Dit samenstel werd aangeduid als het Gemeenschappelijk Europees Asiel Stelsel (GEAS), dat als één geheel werd beschouwd van gemeenschappelijke afspraken over binnenkomst, toelating of terugzending, verblijf en verblijfsbeëindiging van vluchtelingen en personen die voor aanvullende (subsidiare) bescherming in aanmerking komen. Zowel materieel als procedureel werd dit samenstel van regels als samenhangend geheel beschouwd voor alle asielprocedures in de EU-lidstaten.

Met de toestroom van grote groepen asielzoekers in 2015 uit Syrië en Noord-Afrika bleek de zwakte van dit stelsel, dat is gebaseerd op een beoordeling van individuele gevallen. Het gevolg was dat allerlei afspraken over grensprocedures en de afhandeling van asielaanvragen op een chaotische en ongecoördineerde wijze werden geschonden, waarop de Europese Raad noodoplossingen moest vinden om de migratiecrisis te beteugelen. Het genoemde GEAS is een voorbeeld van regelpolitiek, de maatregelen ter beheersing van de migratiecrisis vormen een voorbeeld van gebeurtenissenpolitiek.

6.4.2 *Mogelijke oplossingen: subsidiariteitstoets, behandelvoorbehoud*

Naast de instrumenten die het parlement heeft verkregen met het verdrag van Lissabon (de subsidiariteitstoets met bijbehorende 'kaartenprocedure' en het parlementair behandelvoorbehoud) is van belang dat het parlement weet op welk moment en op welke manier deze instrumenten effectief kunnen worden ingezet. Afhankelijk van het onderwerp van de onderhandelingen is van belang 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.

Daarvoor is een tijdige en adequate informatievoorziening essentieel. Belangrijke factor daarbij is de openbaarheid (en toegankelijkheid) van documenten van de Europese Commissie, de Raad van Ministers en ook van de Europese Raad. Met name wanneer documenten zijn gemerkt als '*limité*', '*confidentiel*' of '*restraint*' verbieden de afspraken dat daarnaar wordt verwezen of dat daaruit wordt geciteerd. Voor de Nederlandse Tweede Kamer was dat aanleiding om de parlementaire advocaat te vragen om een advies over de verenigbaarheid van de

EU-transparantieregels en het Verdrag van Lissabon.²⁶⁶ De parlementaire advocaat concludeert dat de richtlijnen van de Raad inzake (beperkte) 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.²⁶⁷ Ook de Europese Ombudsman heeft in een rapport de staf gebroken over het gebrek aan openbaarheid en inzichtelijkheid van besluitvorming in de EU.²⁶⁸

Voorts is het besef van belang 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. Daar waar besluitvorming op nationaal niveau wel wordt aangeduid als politiek zonder beleid (*'politics without policy'*), wordt de besluitvorming in Brussel getypeerd als beleid zonder politiek (*'policy without politics'*).

Om de greep op de besluitvorming, met name in de Europese Raad, maar ook in de Raad van Ministers, te versterken is niet alleen van belang dat de betrokken bewindspersoon(-personen) achteraf rekening en verantwoording afleggen aan hun nationale parlement, maar juist en vooral ook vooraf worden bevraagd over de aard en de inzet van de bijdragen van de betrokkenen, zodat het parlement op voorhand is geïnformeerd over hetgeen ter tafel gaat komen. Een mogelijkheid daarvoor is het structureel beleggen van een plenaire vergadering of een Algemeen Overleg (AO) voorafgaand aan een bijeenkomst van de Europese Raad. Daarnaast is van belang dat parlementariërs zich niet beperken tot (het vragen van) informatie van de zijde van de regering (departementen), maar ook eigen informatiekkanalen benutten en zo nodig gebruik maken van hun onderzoeksfunctie. Ook het benoemen van een vast aanspreekpunt voor EU-aangelegenheden per departement kan voor een adequate informatievoorziening behulpzaam zijn.

Voorts verdient de *ambtelijke ondersteuning* op EU-dossiers aandacht, zowel op het niveau van de Kamers als geheel als op het niveau van de betreffende commissies. Voor een deel gebeurt dit nu in de Tweede Kamer door de (vaste) Kamercommissie voor Europese Zaken (EUZa) en in de Eerste Kamer door de (vaste) Commissie voor Europese Samenwerkingsorganisaties (ESO). Deze commissies kunnen een belangrijkere rol krijgen in zowel de taken (opstellen van analyses van EU-beleidsdocumenten) als in (uitbreiding van) personele bezetting. Dat hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot afname van het belang van de vak-commissies; zij kunnen elkaar versterken. Daarnaast worden de

²⁶⁶ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2291 (Brief van het presidium van 26 januari 2017).

²⁶⁷ Kamerstukken II 2016/17, 22 112, nr. 2321, p. 3-4.

²⁶⁸ Recommendation of the European Ombudsman in case OI/2/2017/TE on the Transparency of the Council legislative process, Straatsburg, 19 februari 2018.

Kamercommissies ondersteund door medewerkers van de dienst Analyse en Onderzoek. Deze mogelijke oplossingsrichting zal met het oog op het Eindrapport de komende tijd nader worden verkend.

Denkbaar is dat daarvoor een *gezamenlijke commissie* wordt ingesteld van zowel de Tweede als de Eerste Kamer. De ervaring die in het verleden is opgedaan met de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS)²⁶⁹ laat zien dat hier enkele hobbels moeten worden genomen. Desalniettemin overweegt de staatscommissie met een aanbeveling in die richting te komen, tenminste wat betreft de informatievoorziening.

Geïnspireerd door het Duitse '*Europagesetz*'²⁷⁰ heeft de commissie-Meijers op verzoek van de Eerste Kamer een verkenning gedaan naar de meerwaarde van een *Nederlandse Europawet* voor parlementaire informatievoorziening.²⁷¹ Vervolgens was een rondetafelgesprek met leden van de Tweede Kamer over dit onderwerp de aanleiding voor een initiatiefwetsvoorstel Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie.²⁷²

In haar verkenning concludeert de commissie-Meijers dat een wettelijke verankering van een informatierecht voor de Tweede en Eerste Kamer wenselijk is, maar – anders dan het Duitse *Europagesetz* – gestoeld moet zijn op een lichtere en wendbare informatievoorziening die is toegesneden op de Nederlandse praktijk waarin een degelijk prioriteringssysteem essentieel is.²⁷³

Het wetsvoorstel voor een Nederlandse Europawet beoogt de verschillende afspraken die over de informatievoorziening zijn gemaakt in het verleden 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 EP.

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

²⁶⁹ Voor de evaluatie zie: *Kamerstukken I/II 2006/07*, 30 953, C en nr. 3.

²⁷⁰ Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union, *Bundesgesetzblatt* Teil 2013 nr. 36 vom 12.07.2013.

²⁷¹ Commissie Meijers (Permanente Commissie van Deskundigen in het Internationaal Vreemdelingen-, Vluchtelingen en Strafrecht), CM 1605.

²⁷² *Kamerstukken II 2016/17*, 34 695, nrs. 1-3: Voorstel van wet van de leden Majij 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).

²⁷³ Zie voor een gedetailleerde vergelijking tussen de informatieplicht voor de Duitse en de Nederlandse regering de bijlage bij de verkenning in CM 1605.

(onderdeel van een) bestaand of nieuw oprichtingsverdrag van de E(E)G of de EU in overeenstemming is met de Duitse Grondwet, het *Grundgesetz*.²⁷⁴

6.4.3 *De motie-Duthler*²⁷⁵ 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.

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.²⁷⁶ Na het vertrek van het Kamerlid Herben is het wetsvoorstel verdedigd door Van der Staaij.²⁷⁷ 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 strekt ertoe om aan artikel 91 Grondwet drie leden toe te voegen, waarin wordt bepaald dat nieuwe of gewijzigde oprichtingsverdragen van de Europese Unie (EU) 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.²⁷⁸ Op die wijze wil de aanhangigmaker de betrokkenheid van het parlement vergroten en de legitimiteit van de goedkeuringsbeslissing versterken.

Aanvankelijk voorzag het wetsvoorstel ook in het voorschrift dat verdragen waarbij bevoegdheden weer worden teruggelegd van de EU naar de lidstaten (terughevelen) ook met een meerderheid van twee derde moeten worden goedgekeurd.²⁷⁹ Naderhand is deze categorie gewijzigd, in die zin dat dergelijke verdragen worden goedgekeurd met een gewone meerderheid.²⁸⁰

De staatscommissie Grondwet (commissie-Thomassen) heeft in haar rapport aandacht besteed aan verdragen die afwijken van de Grondwet,

²⁷⁴ 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.

²⁷⁵ *Kamerstukken I 2016/17*, 30 874 (R1818), G.

²⁷⁶ *Ibidem*, nrs. 1-3.

²⁷⁷ *Ibidem*, nr. 4.

²⁷⁸ *Ibidem*, nr. 3. p. 9.

²⁷⁹ Voorbeelden van dergelijke verdragen zijn niet bekend, ook niet bij de aanhangigmaker.

²⁸⁰ *Kamerstukken II 2013/14*, 30 874 (R1818), nr. 15.

mede in het licht van het voorstel Van der Staaij.²⁸¹ De staatscommissie-Thomassen deed dit op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer. Deze staatscommissie meende dat de gangbare restrictieve uitleg van artikel 91, derde lid, te beperkt is en bepleitte een ruimere uitleg en toepassing. De staatscommissie-Thomassen werkte de mogelijkheden om vast te stellen of een verdrag afwijkt van de Grondwet uit in formele²⁸² (type verdrag) en materiële²⁸³ (aanzienlijk, wezenlijk) criteria. In dat licht merkte de staatscommissie-Thomassen op dat het voorstel-Van der Staaij enerzijds te ruim,²⁸⁴ en anderzijds te beperkt is (zoals ook de Raad van State constateerde).

De staatscommissie-Thomassen constateerde dat de uitleg van artikel 91, derde lid, van de Grondwet door de Raad van State en de regering restrictief is, maar dat niet alleen rekening moet worden gehouden met de inhoud van een concrete grondwetsbepaling, maar ook met de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en de strekking daarvan.²⁸⁵

De staatscommissie parlementair stelsel begrijpt Van der Staaij zo, dat hij heeft vastgehouden aan een formeel criterium: verdragen waarop de EU is gegrondvest. Daaruit leidt de commissie af dat bijvoorbeeld associatieakkoorden (zoals de associatie EU-Oekraïne), handelsverdragen (zoals TTIP) en overeenkomsten als het Stabiliteitspact of de Europese bankenunie buiten het bereik van het voorstel vallen.²⁸⁶ 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.²⁸⁷ 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.

De staatscommissie overweegt in dit verband dat een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet dan thans het geval pleegt te zijn, een bruikbaar alternatief zou kunnen zijn voor het initiatiefvoorstel-Van der Staaij onder verwijzing naar de argumenten van de staatscommissie

²⁸¹ *Rapport Staatscommissie Grondwet*. Den Haag, 2010. p. 115-124. Het betreft de paragrafen 12.4 en 12.5.

²⁸² Het formele criterium knoopt aan bij de vorm van het verdrag: oprichtingsverdrag of de wijziging daarvan.

²⁸³ 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 omlind en dat de opvattingen over wat 'aanzienlijk' en wat 'wezenlijk' is naar persoon en tijd kunnen verschillen.

²⁸⁴ 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.

²⁸⁵ *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).

²⁸⁶ Van der Staaij geeft daarover duidelijkheid in zijn overzicht in: *Kamerstukken I 2016/17*, 30874 (R1818), C. p. 10 (Memorie van Antwoord).

²⁸⁷ 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.

Grondwet hierover. Mocht dit alternatief onverhoopt toch onhaalbaar blijken dan kan worden teruggevallen op het initiatiefvoorstel-Van der Staaij.

Hoofdstuk

7

Recapitulatie

7.1 Problemen en mogelijke oplossingen

In hoofdstuk 1, “Inleiding”, is de in de Probleemverkenning gesignaleerde problematiek gecondenseerd in drie brede vraagstukken:

- Versterking van de democratie: hoe borgen we een goede representatie van álle Nederlanders?
- Versterking van de rechtsstaat: hoe versterken we de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat?
- Versterking van het parlement: hoe optimaliseren we de taakvervulling van het parlement?

In de voorgaande hoofdstukken zijn tal van mogelijke oplossingen voor deze drie vraagstukken, soms oplossingsrichtingen, tegen het licht gehouden. Interessant zijn vooral de oplossingen die op de zeef zijn blijven liggen en dus niet zijn afgevallen.

Deze opbrengst is in het onderstaande schema kort samengevat. Daarin zijn de in het Eindrapport verder uit te werken mogelijke oplossingen voor de drie eerdergenoemde vraagstukken (V1, V2 en V3) en uitgesplitst voor de deelproblemen (D1 tot en met D16) op een rij gezet.

Probleem en deelprobleem	Mogelijke oplossing ²⁸⁸
V1. Versterking van de democratie	
D1. Kiesstelsel	<ul style="list-style-type: none">a. <i>persoonlijke component</i><ul style="list-style-type: none">• verlaging voorkeursdrempel van 25 naar 10% of 0%.• kiesstelsel Burgerforum Kiesstelsel.b. <i>regionale component</i><ul style="list-style-type: none">• gemengd kiesstelsel met enkelvoudige kiesdistricten naar Duits model.• gemengd kiesstelsel met meervoudige districten naar Zweeds model.• reanimatie van de kieskringen.
D2. Versnippering en splitsing	<ul style="list-style-type: none">a. <i>versnippering</i><ul style="list-style-type: none">• verhoging van de waarborgsom.b. <i>afsplitsing</i><ul style="list-style-type: none">• ook uit afsplitsingen ontstane nieuwe partijen waarborgsomplichtig maken.
D3. Opkomstbevordering	<ul style="list-style-type: none">• voldoende stembureaus zeker in locaties die veel worden bezocht door groepen met een lagere opkomst (bijv. mbo-studenten).• toegankelijker en handzamer stembiljet.• stemmen voor kiezers in het buitenland gemakkelijker maken.• <i>early voting</i> mogelijk maken, o.a. door middel van briefstemmen.
D4. Directe zeggenschap voor burgers	<ul style="list-style-type: none">• combinatie naar Iers model van een door loting samengesteld burgerforum, parlementaire besluitvorming en een directe kiezersuitspraak.• kwalitatieve instrumenten aan de voorkant van het beleidsproces bevorderen eventueel in combinatie met niet-bindende kwantitatieve instrumenten aan de voorkant van het beleidsproces.

²⁸⁸ Soms zijn verschillende oplossingen voor eenzelfde probleem tegelijkertijd denkbaar (én, én), in andere gevallen sluiten bepaalde oplossingen elkaar uit (óf, óf). De staatscommissie zal wat dit betreft in het Eindrapport keuzes maken.

D5. Referendum	<ul style="list-style-type: none"> • invoering van een bindend correctief referendum met waarborgen voor een goede inpassing in het parlementair stelsel, waaronder een uitkomstdrempel.
D6. Kiezersinvloed op de kabinetsformatie	<ul style="list-style-type: none"> • een direct gekozen formateur), ingepast in het parlementaire stelsel. • bevordering van politieke blokvorming en stembusakkoorden, o.a. door herinvoering van de lijstverbinding. • positievere attitude jegens minderheidskabinetten. • bevordering van kortere en minder gedetailleerde regeerakkoorden. • bevordering van lange-termijnakkoorden naar Deens model. • niet automatisch Kamerontbinding als er een geloofwaardige alternatieve coalitie voor handen is. • invoering van de constructieve motie van wantrouwen.
D7. Openheid rond de kabinetsformatie	<ul style="list-style-type: none"> • meer inhoudelijke tussenrapportages aan de Tweede Kamer, passend in een preciezer gefaseerd formatieproces

V2. Versterking van de democratische rechtsstaat

D8. Institutionele waarborgen en politieke partijen	<ul style="list-style-type: none"> • procedure voor herziening van de Grondwet aanpassen in die zin dat de tweede lezing plaatsvindt in de Verenigde Vergadering. • maximering van giften uit binnen- en buitenland aan politieke partijen. • invoering van een specifieke verbodsgrond voor politieke partijen, die aansluit op de jurisprudentie daarover. • bundeling van diverse wetsbepalingen inzake politieke partijen in één Wet op de politieke partijen (Wpp).
D9. Regels voor digitale politieke campagnes	<ul style="list-style-type: none"> • invoering van regelgeving gericht op volledige transparantie over het gebruik van <i>big data</i>, de gerichte benadering van (groepen) kiezers en de omvang van uitgaven voor digitale politieke campagnes. • invoering van een onafhankelijke en met passende bevoegdheden uitgeruste toezichthouder o.a. om toezicht te houden op de naleving van de onder het vorige punt genoemde regelgeving. • meer en dwingende aandacht voor de bescherming van de digitale infrastructuur van democratische en rechtsstatelijke instituties, waaronder politieke partijen.
D10. Constitutionele toetsing	<ul style="list-style-type: none"> • versterking van de constitutionele toets <i>ex ante</i> door de Raad van State te vragen uitdrukkelijk in te gaan op constitutionele aspecten die in de departementale fase van de voorbereiding van wetgeving, waaronder de internetconsultatie, naar voren zijn gebracht. • invoering van een vorm van geconcentreerde constitutionele toetsing door een Constitutioneel Hof die niet alleen de klassieke grondrechten betreft, maar ook op de klassieke bestuursgeschillen en de grondwettelijkheid van bestaande en nieuwe EU-basisverdragen.
D11. Benoeming van de leden van de Hoge Raad	<ul style="list-style-type: none"> • benoeming van de leden van de Hoge Raad bij KB op voordracht van een gemengde commissie.
D12. Versterken democratische kennis en vaardigheden	<ul style="list-style-type: none"> • het vak geschiedenis en staatsinrichting tot een verplicht onderdeel van curriculum van het gehele voortgezet onderwijs maken. • andere maatregelen om de democratische kennis en vaardigheden te vergroten. • invoering van een dag van de democratische rechtsstaat. • diverse maatregelen ter bevordering van digitaal burgerschap.

V3. Versterking van het parlement

D13. De taken van beide Kamers	<ul style="list-style-type: none">• invoering van een terugzendrecht voor de Eerste Kamer in enige vorm (er zijn diverse varianten).• invoering van een conciliatieprocedure met daarin een rol voor een gezamenlijke commissie van beide Kamers.
D14. De Tweede Kamer als herkenbare en invloedrijke volksvertegenwoordiging	<ul style="list-style-type: none">• renaissance van de beleidsenquête.• inschakeling van externe instituten om de uitvoering en de uitvoerbaarheid van nieuw beleid en wetgeving beter te beoordelen.• een minder op meebesturen afgestemde indeling in Kamercommissies.• intensievere samenwerking met externe (kennis) instituties als Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale Ombudsman, WRR, planbureaus, adviesraden en universiteiten.• versterking van de ambtelijke ondersteuning aan de Kamer als geheel.• verbeterde informatievoorziening over het functioneren van het parlement aan burgers (vgl. Duitsland en het Verenigd Koninkrijk).
D15. Het domein van het parlement: decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen	<ul style="list-style-type: none">• een Wet op de decentralisaties, met daarin o.a. regels over financiële kaders, voldoende bestuurskracht en de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon met adequate bevoegdheden.• instelling van nieuwe zbo's alleen op basis van een formele wet.• in plaats van een zbo dient het agentschap nadrukkelijker als alternatief te worden overwogen.• essentie stappenplan bij nieuwe verzelfstandigingen en privatiseringen vastleggen in de Kaderwet zbo's.• betere (financiële) verslaglegging zbo's.
D16. Het domein van het parlement: de Europese Unie	<ul style="list-style-type: none">• wettelijke verankering van de parlementaire informatievoorziening inzake voorgenomen EU-besluitvorming (Europawet).• versterking van de positie van de vaste commissies van beide Kamers voor Europese Zaken, o.m. door verbetering van de ambtelijke ondersteuning ervan.• ruimere uitleg van art. 91, derde lid GW, om vast te leggen dat verdragen die afwijken van de Grondwet met een twee derde meerderheid moeten worden goedgekeurd.

7.2 Het verdere proces

Deze Tussenstand is een tussenstand, geen concept-eindrapport. Zoals in hoofdstuk 1 al gemeld, is het nu voorliggende stuk vooral een schets met mogelijke oplossingsrichtingen. Deze oplossingsrichtingen wil de staatscommissie serieus in overweging nemen. Soms, bijvoorbeeld inzake hervorming van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer, zullen vooral beschreven opties nader tegen elkaar moeten worden afgewogen. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij de gekozen formateur, dient de precieze werking nog uitvoeriger te worden beschreven. In weer andere gevallen, zoals het regelen van digitale politieke campagnes, moeten de resultaten van zeer recent uitgevoerd onderzoek nog verder worden doordacht.

Voor alle mogelijke oplossingen geldt dat de staatscommissie ze de komende maanden op weg naar haar Eindrapport nogmaals tegen het licht zal houden om tot een finale afweging te komen. De functie van deze Tussenstand in dat verband moet vooral in die context worden gezien, namelijk het gericht oproepen van commentaar, kritiek en nieuwe suggesties van wetenschappers, ervaringsdeskundigen, betrokken instituties, en burgers van Nederland.



Staatscommissie parlementair stelsel
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
www.staatscommissieparlementairstelsel.nl

Den Haag, juni 2018