

Columns over de zes thema's van de Probleemverkenning

In dit document staan de columns van de heren Van den Berg en Van den Braak over de zes thema's van de Probleemverkenning. Deze columns zijn gepubliceerd op de website [Parlement en Politiek](#) en op de website van het [Montesquieu Instituut](#).

Wie vertegenwoordigt het volk?

10 november 2017, column [J.Th.J. van den Berg](#)

Kort geleden verscheen een eerste tussenrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel met wat zij zelf noemt 'een probleemverkenning'. In die verkenning gaat het niet zozeer om het aandragen van oplossingen en voorstellen, maar meer om een analyse van wat er met onze parlementaire democratie allemaal aan de hand is en waar de discussie zich verder op zou moeten concentreren. Daarvoor wijst de commissie zes thema's aan.

De verkenning is redelijk volledig en zij biedt ook een goed kader voor verdere reflectie en debat. Gegeven de deskundigheid van de commissie is dat ook geen wonder. Hooguit zou je de verkenning 'een beetje Haags' kunnen noemen, maar of dat een verwijt is? Het gaat immers om 'Den Haag', in casu het Nederlandse parlementaire systeem.

Het eerste thema dat de commissie bezighoudt is dat van de representativiteit van ons parlementaire bestel. Vertegenwoordigt in het bijzonder de Tweede Kamer daadwerkelijk de denkbeelden en gevoelens van de samenleving? Traditioneel zien wij in Nederland (meer dan elders) het parlement als de weerspiegeling van wat in de bevolking leeft in al haar diversiteit. Het is dus niet toevallig dat Nederland voor de verkiezing van de Tweede Kamer een systeem van strikte evenredige vertegenwoordiging hanteert. Uit elk onderzoek blijkt hoezeer de bevolking aan die evenredige vertegenwoordiging hecht en dus aan een 'weerspiegelend' parlement.

Wat dient het parlement dan te weerspiegelen? Vanouds geldt dat de diversiteit van politieke voorkeuren in de bevolking recht evenredig in de Tweede Kamer ter sprake dient te worden gebracht. Zodat verzekerd is dat zoveel mogelijk politieke argumenten en motieven een rol kunnen spelen bij de uiteindelijke besluitvorming van de Kamer.

Het eigenaardige van recente ontwikkelingen is dat niet langer alleen deze politieke representativiteit meetelt, maar ook de maatschappelijke weerspiegeling. Tot betrekkelijk recent was deze sociale representativiteit van het parlement vrijwel louter object van empirisch-wetenschappelijk onderzoek. Tegenwoordig worden maatstaven van sociale representativiteit ook normatief gebruikt.

Dat maakt de zaken ingewikkeld, want van zulke representativiteit is geen sprake en die kan er ook niet zijn, hoewel tegelijkertijd vaststaat dat niemand opzettelijk buiten de deur wordt gehouden. Er wordt her en der verwijtend gesproken over het hoge opleidingsniveau van parlementariërs, alsof dat niet altijd zo is geweest en alsof er tijden zijn geweest dat de representativiteit (veel) groter was. Alleen in de tijd tussen beide wereldoorlogen waren er meer Kamerleden dan nu met enkel basis- of voortgezet onderwijs achter de rug, maar heel de bevolking was toen veel minder hoog opgeleid ¹⁾. Dat wat nu ineens 'diplomademocratie' ²⁾ wordt genoemd is dus een betrekkelijk flauwekulbegrip.

Wat tot op zekere hoogte wel een probleem kan worden genoemd is de uiterst beperkte rekruteringsbasis bij heel wat partijen. Daar treden voornamelijk Kamerleden aan, nadat zij jaren lang fractie-assistent zijn geweest of een functie hebben gehad in de partijorganisatie. Zij zijn bovendien dikwijls nog jong en weinig ervaren als zij de Kamer betreden (Zij zijn vaak ook weer gauw weg). Van lieverlede spreken zij een taal die voor ambtenaren en lobbyisten te begrijpen valt, maar voor het publiek buiten de kring van het Binnenhof nauwelijks. Politieke inteelt dus.

Voornaamste oorzaak is waarschijnlijk: partijen durven het nog steeds niet aan volksvertegenwoordigers te selecteren die helemaal geen lid van de partij zijn. Wat gek is, als maar 2,3% van de Nederlandse bevolking lid is van een partij. Partijen zouden veel breder moeten kijken. Grootste gevaar daarvan: Kamerleden die niet in de fractiediscipline te wringen zijn.

De probleemverkenning die dit verschijnsel (naast andere) als een belangrijke inbreuk ziet op de representativiteit van het parlement heeft dus wel een vraagstuk te pakken. Dat is overigens niet hetzelfde als beweren dat 'politieke partijen een monopolie hebben op de selectie van politici'. Het rapport zegt dat bij herhaling. Maar, dat is hetzelfde als zeggen dat 'bakkers een monopolie hebben op de productie van brood'. Dat is geen kwestie van monopolie maar van definitie.

Iets anders is dat partijen in Nederland (maar ook elders wel) rekruteren in een al te beperkte kring. Zo riskeert de Tweede Kamer dat er besluiten worden genomen die door een groot deel van de bevolking niet goed worden begrepen en dus niet aanvaard, hoe juist die zakelijk gesproken ook mogen zijn. De herkenning ontbreekt.

Dit is de eerste column in een serie van zes die collega Van den Braak en ik wijden aan de even zovele thema's van de 'Probleemverkenning' van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het stuk is te raadplegen via www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

1) J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. Maatschappelijke achtergronden van de Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970*, Weesp: Van Holkema en Warendorf, 1983.

2) Mark Bovens en Anchrít Wille, *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam: Bert Bakker 2011. Nog bonter maken het twee andere auteurs die de suggestie wekken dat een parlement met hoofdzakelijk hoger opgeleiden geen besluiten kunnen nemen die lager opgeleiden in staat zijn te aanvaarden: Armen Hakhverdian en Wouter Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, Amsterdam: AUP, 2017.

Misschien wel het lastigste probleem

17 november 2017, column [Bert van den Braak](#)

Het tweede door de Staatscommissie parlementaire stelsel gesignaleerde probleem is dat van functieverlies van politieke partijen. Een politiek systeem zonder politieke partijen is (in Nederland) volgens de commissie niet goed voorstelbaar. Partijen zijn nodig om kiezers te helpen bij het maken van een keuze, bij het rekruteren en scholen van volksvertegenwoordigers en bij agendering en meningsvorming. Voorts bieden partijen kiezers een platform om gekozenen ter verantwoording te roepen. Die functies staan recht overeind, maar veel kiezers lijken die niet meer te zien en er is kritiek op.

Het gedrag van kiezers bij verkiezingen laat zien dat 'partijrouw' en binding sterk is afgenomen. Mondige burgers rekenen de partij waarop ze eerder stemden bij de volgende verkiezing gemakkelijk af. Daarbij speelt mee dat ideologische verschillen zijn afgenomen. Bovendien zijn onder meer door decentralisaties en verzelfstandigingen de marges voor partijen - en daarmee de onderlinge verschillen - kleiner.

Het afnemend ledental van partijen leidt ertoe dat steeds minder mensen beslissen over kandidaatstelling voor vertegenwoordigende lichamen. Dat voedt geluiden dat een kleine (gesloten) elite de baantjes verdeelt. Tegelijkertijd beperkt het de mogelijkheden tot rekrutering. Weliswaar zouden partijen best buiten hun leden naar kandidaten kunnen zoeken en soms (bij Tweede Kamerverkiezingen) gebeurt dat, maar onmiskenbaar kunnen die kandidaten dan minder binding hebben met de partij. Dat leidt tot risico's, zoals in het verleden met Artsen zonder Grenzen-voorman [Jacques de Milliano](#) bij het CDA en met [Rita Verdonk](#) bij de VVD. Als een 'buitenstaander' zelfstandig stemmen haalt, kan dat tot fricties in de partij leiden.

Aan het vanaf onderop organiseren van partijen zitten vaak haken en ogen. Bij interne (online) verkiezingen is de deelname niet altijd overweldigend en het kan leiden tot de beeldvorming van een verdeelde partij. Zelfs onrust is denkbaar. De strijd Verdonk-Rutte in 2006 bezorgde de VVD bijna een trauma. De leiding van partijen is soms huiverig voor een al te invloedrijke basis. Het gevaar bestaat dat een (kleine) actieve groep radicaler is dan de 'mainstream' van de partij. Het vinden van een evenwichtig tussen enerzijds ledenparticipatie en anderzijds een vaste koers en - zeker voor regeringspartijen - enige gematigdheid, is niet altijd eenvoudig. Als de partijleiding op de rem trapt, kan dat tot frustraties bij actieve, betrokken partijleden leiden.

Dat lijken problemen van alle tijd, maar de indruk is wel dat de bereidheid om compromissen te sluiten en te aanvaarden, is afgenomen. Het eigen gelijk lijkt sterker te worden verabsoluteerd en het vermogen om na een open discussie tot een - vaak niet honderd procent bevredigend - besluit te komen, lijkt te zijn afgenomen. Vertegenwoordigers van partijen in raden, Staten en Kamers moeten vaak compromissen sluiten met andere partijen, terwijl hun eigen standpunt op zichzelf al een compromis was. Dat is dan al snel een reden tot onvrede bij 'de kiezer'.

Een tweede maatschappelijke trend is zorgelijker. De trend van afnemende participatie in partijen loopt parallel met het moeilijker vinden van bestuursleden door verenigingen en met de afnemende bereidheid van mensen om zich langere tijd te binden aan verplichtingen. Het is leuk om eens in de drie maanden een zaterdagje natuuronderhoud te doen, maar meer moet het ook niet worden. Dat is niet per se verwijt aan 'burgers', want bijvoorbeeld mantelzorg kan de beschikbare tijd daadwerkelijk doen afnemen. Wij zijn tegelijkertijd steeds meer een toeschouwersdemocratie geworden. Vanaf de bank kritiek uiten, een mening geven via social media of in een opinieonderzoek ergens over meestemmen, is ook veel makkelijker dan naar een zaaltje gaan om te discussiëren. Alleen het eigen gelijk wordt dan nog 'gehoord', al is het vooral een uiting en geen 'gedachtewisseling'.

De opvatting dat partijen een 'elite' vormen, heeft een kern van waarheid. Niets belet burgers echter om lid te worden van een politieke partij, om daarin actief te worden en om desgewenst - met anderen - te werken aan veranderingen, bijvoorbeeld aan democratischer besluitvorming. Zo'n

lidmaatschap betekent dan wel dat je je in belangrijke mate moet schikken in meerderheidsbeslissingen, waarmee je het wellicht niet geheel eens bent.

De staatscommissie gaat dit probleem niet oplossen. Zij kan hopelijk wel aanzetten geven tot maatschappelijke discussie. Hoe kan burgerparticipatie worden vergroot, kan de kennis over en deelname aan democratische processen worden bevorderd en welke rol kan het onderwijs daarin spelen? Afgeven op en 'meehulpen' met geluiden over 'politieke partijen' biedt in ieder geval geen oplossing. Wie een werkbaar alternatief heeft, mag het zeggen.

Dit is de tweede column in een serie van zes die collega Van den Berg en ik wijden aan de even zovele thema's van de 'Probleemverkenning' van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het stuk is te raadplegen via www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

Botsende eisen van vertegenwoordiging

24 november 2017, column [J.Th.J. van den Berg](#)

Zowel in het woordenboek als in de praktijk betekent het woord 'vertegenwoordiging' twee dingen tegelijk: handelen namens anderen als hun advocaat; daarnaast het weerspiegelen van opvattingen en belangen. Een volksvertegenwoordiging weerspiegelt de opvattingen en belangen van de bevolking. Daarnaast dient zij ook te handelen en effectief te zijn in haar opereren¹⁾.

In het ene politieke stelsel ligt het zwaartepunt bij het handelingsvermogen van de volksvertegenwoordiging. Daar hoort een specifiek kiesstelsel bij en idealiter is dat het meerderheidsstelsel zoals de Britten dat kennen. De opvattingen van kiezers worden daar echter niet bijster zuiver weerspiegeld. Daartegenover staat dat kiezers dan niet alleen de samenstelling van het parlement hebben bepaald maar ook het karakter van de regering.

In een geheel op weerspiegeling gericht stelsel, zoals dat van de evenredige vertegenwoordiging, komt er een veel grotere variëteit van partijen in het parlement. Doorgaans, zoals in Nederland, leidt dat tot zoveel fracties en mogelijke coalities dat moeilijk voorspelbaar is tot welke kleur regering een verkiezingsuitslag leidt. Toch moet ook bij ons een handelingsbekwame meerderheid ontstaan.

De Staatscommissie Parlementair Stelsel beschrijft de kabinetsformatie in Nederland als een van de thema's, tegelijk zwakheden van het politieke bestel. Zou de commissie dat ook hebben gedaan, als zij niet gelijktijdig had geopereerd met de weer eens ellenlange en gesloten kabinetsformatie van afgelopen jaar? Want – de commissie erkent het ook – tijdens en kort na de formatie is er altijd veel 'geween en gekners der tanden', maar na korte tijd is het weer over. Bovendien laat onderzoek zien dat de kiezers meestal instemmen met het resultaat. Is het dan wel zo'n probleem?

Men kan de moeizame coalitievorming in Nederland beschouwen als de prijs voor een parlamentsverkiezing die een getrouw beeld geeft van visie, overtuigingen en belangen zoals die in de samenleving bestaan en die allemaal in de Tweede Kamer tot hun recht kunnen komen. Men kan, met andere woorden, niet alles hebben.

Voorts helpt het om illusies tegen te gaan, als door politici (maar vooral media!) aan kiezers wordt duidelijk gemaakt dat Kamerverkiezingen helemaal niet dienen om een premier te kiezen of de samenstelling van de toekomstige regering te bepalen, zoals nu stelselmatig gebeurt. Denk aan de lichtelijk ridicule 'premiersdebatten' tijdens verkiezingscampagnes voor de tv. Er wordt helemaal geen regering gekozen, laat staan een premier. Het staat in Nederland principieel zelfs niet vast of de grootste partij, dus de meest succesvolle lijsttrekker, gaat meeregeren. Als wij ophouden kiezers een rad voor ogen te draaien, zijn wij al een heel eind verder.

Natuurlijk, een proces dat zich noodgedwongen in beslotenheid voltrekt en waarin over de machtsverdeling wordt beslist, is in een democratie alleen aanvaardbaar als het kort duurt. Voor dat principe bestond in de formatie van 2017 wel erg weinig oog.

Er wordt ook wel aan andere remedies gedacht, zoals een kiesdrempel die al te kleine partijtjes weghoudt. Ongeacht of daar principieel iets voor valt te zeggen, zo'n barrière lost het coalitieprobleem niet op, tenzij wanneer je de Turkse regel volgt van een kiesdrempel van tien procent. Kiezers vinden elke afwijking van de strikte evenredige vertegenwoordiging verwerpelijk en daar moet elke strategie om de formatie te bespoedigen vanuit gaan. Afwijkingen ontnemen aan minderheden de toegang tot de Tweede Kamer en zij lossen het probleem van de kabinetsformatie evenmin op.

Waarschijnlijk de enige effectieve manier om regeringsmacht te organiseren onder handhaving van de evenredige vertegenwoordiging is de vorming van coalities van partijen ('stembusakkoorden') vóór de verkiezingen. Dat begrijpt ook de staatscommissie en zij wijst, bij wijze van lichtend voorbeeld, naar Denemarken. Het vervelende van dat voorbeeld is, dat Denemarken vertrouwd is met het verschijnsel van het minderheidskabinet. Als het stembusakkoord geen meerderheid brengt, is er nog niet veel verloren.

In Nederland is ook wel eens een stembusakkoord beproefd (begin jaren zeventig), maar doordat het geen meerderheid bewerkstelligde werd het prompt als (vrijwel) mislukt beschouwd. Niettemin, in ons nogal gefragmenteerde bestel zou een ellenlange kabinetsformatie alleen zijn te voorkomen, als zowel het stembusakkoord als het minderheidskabinet een vertrouwd verschijnsel zou worden. Kiezers zouden daar wellicht niet zo'n probleem mee hebben, maar de meeste politici vinden het allebei niks, zowel stembusakkoorden als minderheidskabinetten.

Misschien moet daar niettemin toch serieus over worden nagedacht. Of, wij moeten ophouden van lange en geheime formaties een probleem te maken.

Dit is de derde column in een serie van zes die collega Van den Braak en ik wijden aan de even zo vele thema's van de 'Probleemverkenning' van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het stuk is te raadplegen via www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

1) Hannah Pitkin, 'The Concept of Representation', in: Hannah Pitkin (ed.), *Representation*, New York, 1969.

Kwetsbare democratie?

1 december 2017, column [Bert van den Braak](#)

Net als bij de democratische betrokkenheid van burgers is het de vraag of de Staatscommissie erg concrete aanbevelingen zal kunnen doen ten aanzien van de (digitale) aantasting van democratische processen. Als er daarvoor al oplossingen zijn, dan lijken die vooral op technologisch vlak te liggen of bij bewustwording van zowel consumenten als aanbieders. Voor zover het gaat om pogingen van criminelen om te infiltreren in het bestuur lijken vooral strafrechtelijke maatregelen voor de hand te liggen. Het bevorderen van grotere alertheid is wellicht het belangrijkste.

De Staatscommissie noemt in haar probleemanalyse als mogelijke oorzaken voor aantasting van het vertrouwen zowel manipulatie, door bijvoorbeeld valse berichtgeving, als grootschalig misbruik van digitale technieken. Bij dat laatste kan worden gedacht aan het hacken van websites, gebruik van digitale trollen en inmenging in het verkiezingsproces. Of dit alles al speelt of recentelijk in ons land heeft gespeeld, is de vraag. Bovendien weten we dan al helemaal niet of en in hoeverre er impact was.

Onjuiste - vaker onvolledige - of eenzijdige informatie is op zich geen nieuw verschijnsel. Tegenwoordig kan er echter sprake zijn van een sluipend proces, waarbij aanbieders van diensten via algoritmen informatie kunnen sturen. Dan lees je wat volgens een door anderen vastgesteld profiel wenselijk is, zonder je daarvan bewust te zijn. Daar ligt allereerst een verantwoordelijkheid voor de aanbieders, zoals Facebook en Google. In hoeverre er impact van dit alles is, is moeilijk uit te maken. Mij lijkt dat jarenlange berichtgeving in een deel van de traditionele Britse pers een veel grotere rol speelde bij de uitkomst van het brexit-referendum dan digitale misinformatie. Als daarnaast politici als Boris Johnson ongehinderd onjuiste verhalen kunnen vertellen, zoals dat die 'vreselijke' EU verordonneert hoe krom de bananen mogen zijn, dan heb je geen digitale trollen nodig om de mening te (mis)vormen. Het kunnen met andere woorden net zo goed politici zijn die nepnieuws verspreiden of - minder extreem maar waarschijnlijk effectiever - de waarheid geweld aan doen.

Het informatieprobleem is veel breder dan alleen digitaal. Het raakt aan de integriteit van media en aan de geloofwaardigheid van politici, wetenschappers en instituten. Informatie ontbeert steeds meer 'kwaliteits- en/of betrouwbaarheidsstempels'. Maar vraag is of die laatste echt zouden helpen. Statistieken wijzen uit dat inenting tegen kinderziekten effectief is, maar zelfs onder hoger opgeleiden zijn er die dat niet willen geloven en hun kinderen die bescherming onthouden. De veelheid aan informatie verlaagt de drempel voor eigen oordeelsvorming, maar dat is niet per se een goede ontwikkeling. Inzetten op kwaliteit is wel belangrijk.

Het bewerkstelligen van een revival voor de 'kwaliteitskrant' is niet eenvoudig. Die kranten bereiken slechts een beperkt deel van de bevolking. Het zelfde geldt voor 'instituten' als het NOS-journaal. Of hier een rol voor de overheid is weggelegd, is de vraag. Overheidssteun voor commerciële bedrijven is onmogelijk en een al te sterke sturing leidt al snel tot het verwijt dat er sprake is van staatspropaganda. Het zijn uiteindelijk burgers zelf die voor 'kwaliteit' zullen moeten kiezen, maar media hebben dan de verplichting om kwaliteit te leveren. In een harde concurrentiestrijd is de kans op te snelle en daardoor onzorgvuldige berichtgeving groter geworden. Scoren met een primeur is mooi, maar als snel daarna blijkt dat het toch iets anders ligt, komt dat als een boemerang terug. Zie je wel, zullen sommigen dan zeggen, zelfs die krant of dat programma is niet te vertrouwen.

Het infiltreren van ongewenste personen (criminelen) in partijen of vertegenwoordigende organen lijkt mij een minder groot gevaar. Het is denkbaar, maar al onze instellingen hebben checks and balances. Als een wethouder plotseling erg 'vriendelijk' is voor bepaalde bedrijven, zal dat allicht opvallen. Ook dan kunnen de media uiteraard een belangrijke rol spelen. Het gevaar is eerder dat er sprake is van cliëntelisme of dat een relatief kleine groep invloed uitoefent op de koers van een partij (vooral lokaal). Het dalende aantal leden van politieke partijen versterkt dat gevaar. Helemaal nieuw is dat overigens niet. De beweging '[Nieuw Links](#)' in de PvdA in de jaren zestig was ook een relatief kleine groep. Zij had niettemin grote invloed op de koers van de partij. Dat burgers zich aanmelden bij

partijen en daarin actief worden, hoort echter bij de normale gang van zaken. Wie vindt dat het in een partij de verkeerde kant opgaat, moet dan maar zelf in actie komen.

Ik denk dat onze democratie weerbaarder is dan soms wordt verondersteld. Dat digitale criminaliteit, maar ook afnemend vertrouwen in media en instituten zorgelijk zijn, is waar. Het vergt vooral bewustwording en alertheid. Politici, journalisten, wetenschappers, maar ook burgers hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid. Er lijkt tevens een rol weggelegd voor het onderwijs, dat jongeren moet leren zelfstandig een gefundeerde mening te vormen. De bevindingen van de Staatscommissie kunnen straks hopelijk bijdragen aan publiek debat over deze mogelijke bedreigingen.

Dit is de vierde column in een serie van zes die collega Van den Berg en ik wijden aan de even zovele thema's van de 'Probleemverkenning' van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het stuk is te raadplegen via www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

Zoekgemaakte verantwoordelijkheid

8 december 2017, column [J.Th.J. van den Berg](#)

Een van de thema's die de Staatscommissie parlementair stelsel problematisch acht in de huidige democratie is 'de verplaatsing van de politiek'. Waar het om gaat: lang heeft het idee bestaan dat al wat met politieke besluitvorming heeft te maken uiteindelijk samenkomt bij de nationale staat, bij regering en parlement. Natuurlijk was de staat in een aantal opzichten altijd al afhankelijk van internationale machtsverhoudingen. Natuurlijk werden heel wat relevante politieke beslissingen aan gemeentebesturen overgelaten. Maar het idee werd gekoesterd, dat uiteindelijk de staat het soevereine forum was waar de belangrijkste beslissingen werden genomen.

De staatscommissie constateert dat dit niet meer zo is en dat leiding en macht steeds meer gespreid zijn geraakt: enerzijds heeft Europese Unie veel overgenomen van wat ooit in eigen land werd beslist; anderzijds is sinds de jaren tachtig veel macht tot besluiten gedecentraliseerd naar de gemeentebesturen. Regering en parlement lijden dus onder betekenisverlies; merken dat zij lang niet 'overall meer over gaan'.

Niet alleen parlementariërs hebben het daar moeilijk mee, ook veel burgers denken bij de Tweede Kamer aan het juiste adres te zijn voor hun zorgen en verlangens, maar moeten daar ontdekken dat dit dikwijls het juiste adres niet (meer) is. Wie de leiding heeft is een relevante vraag maar er komt of geen, of een buitengewoon vaag antwoord op.

Nu zou dat nog niet het grootste probleem hoeven te zijn, als ongerust geraakte burgers (en parlementariërs) de overtuiging hadden dat zij dan bij de Europese volksvertegenwoordiging of bij de gemeenteraad wel terecht zouden kunnen. Maar, ook dat valt dikwijls tegen: de gemeenteraad beslist vaak niet echt en in elk geval niet alleen. Het Europees Parlement is wel een volwaardige medewetgever, maar iemand ter verantwoording roepen als het niet goed gaat, kan het niet echt. Want wie moet zij dan aanspreken? De Europese Unie mist een aanwijsbare executieve.

Tot zover kan men de vragen van de staatscommissie wel volgen: de zaken zijn er immers niet overzichtelijker op geworden. Wat de commissie niet echt bespreekt is nog een heel andere vorm van machtsverlies: die welke het gevolg is van privatisering en verzelfstandiging, reorganisatie van de overheid en (mede onder Europese invloed) de oprichting van allerlei organen van 'toezicht', 'Autoriteiten' genoemd.

Die laatste controleren niet alleen, vaak maken zij ook geheel zelfstandig regels en instructies. Het belangrijkste effect daarvan is dat er allerlei vormen van controle, regelgeving en organisatie onttrokken zijn geraakt aan de rechtstreekse verantwoordelijkheid van ministers of wethouders. Dat geldt ook, hoewel je dat niet zou verwachten, voor veel decentralisaties: die hebben ingewikkelde uitvoeringstaken naar gemeenten verplaatst, maar die zijn heel vaak lang niet groot en sterk genoeg om die zelf uit te oefenen. Dus gaan zij samenwerken in regionale organen, die voor gemeenteraadsleden niet meer te volgen zijn, laat staan voor burgers. Vervolgens richten ook zij markten in waarin instellingen met elkaar moeten concurreren om in opdracht overheidstaken uit te voeren. Een waar paradijs voor adviseurs, consultants en managers, maar de hel voor volksvertegenwoordigers.

Wat erger is: ook voor de burger. Die krijgt op zijn kop van de Autoriteit Consument en Markt (ACM), omdat hij te dure ziektekostenverzekeringen afsluit; hij verkent de markt niet rationeel genoeg. (Uiteraard niet, mensen hebben wel wat anders te doen, zo zij al uit de onleesbare formulieren wijs kunnen worden.) Als fysiotherapeuten zich verenigen om fatsoenlijke contracten bij zorgverzekeraars af te sluiten – als zij dus een doodnormale vakbond oprichten – blijkt dat niet te mogen, want dat is 'kartelvorming', zegt de ACM ¹⁾. Terwijl zij op moeten boksen tegen drie of vier grote zorgverzekeringsondernemingen. Dat noemden wij vroeger 'oligopolies', maar die mogen wel. Daarbij wordt een beroep gedaan op het Europese recht, maar of dat ook klopt?

Wat al die 'verplaatsingen' met elkaar gemeen hebben is dat ze verantwoordelijkheidsrelaties onontwarbaar hebben gemaakt en dat ze stelselmatig de politieke verantwoordelijkheid hebben zoekgemaakt. Dat ondergraaft de democratie op den duur meer dan wat ook. Het probleem is groter en bedreigender dan de staatscommissie wil doen geloven.

Dit is de vijfde column in een serie van zes die collega Van den Braak en ik wijden aan de even zo vele thema's in de Probleemverkenning van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het stuk is te raadplegen via www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.

1) Thomas Muntz en Jeroen Trommelen, 'Bestuurders, wees dwarser, vervelender, knorriger', in: *De Groene Amsterdammer*, 9 november 2017, 46 -49; zie ook de 'Bijlage' bij het eindrapport van informateur Tjeenk Willink: <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/verslagen/2017/06/27/eindverslag-informateur-tjeenk-willink>.

Bevestigd primaat

15 december 2017, column [Bert van den Braak](#)

Kan een tweekamerstelsel nuttig zijn, is er noodzaak om een wetsvoorstel na aanneming in de Tweede Kamer nog eens tegen het licht te houden, moeten burgers en organisaties dan (opnieuw) gelegenheid hebben bezwaren kenbaar te maken, is het goed dat een wetsvoorstel in tweede instantie alsnog wordt tegengehouden als er reële bezwaren zijn? Al die vragen zou ik met 'ja' beantwoorden.

En toch schuurt het. Het is uit democratisch oogpunt niet uit te leggen dat de Eerste Kamer besluiten van de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer (namelijk het tot stand komen van een wet) kan 'overrulen', zeker als dat om politieke redenen gebeurt. En politieke motieven geven ook in de Senaat vrijwel altijd - ook al wordt vaak anders beweerd - de doorslag. Dat is zelfs soms het geval als 'wetstechnische' motieven worden aangevoerd. De Eerste Kamer nam namelijk ook wel eens minder 'goede' wetsvoorstellen aan, als dat politiek 'wenselijk' was. Het is bovendien zo dat een deel van de Kamer soms uitvoeringsproblemen ziet en een ander deel daar overheen stapt. Andere factoren, zoals 'regeringsgezindheid', kunnen bij het oordeel een belangrijke rol spelen.

Geregeld wordt door Eerste Kamerleden beweerd dat zij het primaat van de Tweede Kamer erkennen, waarna zij dús over bezwaren heenstappen. Nu geldt voor regeringspartijen in de Eerste Kamer inderdaad vrijwel altijd dat afspraken die bij de formatie door de politieke leiding zijn gemaakt, worden geëerbiedigd. Die houding was er onder [Rutte II](#) overigens ook bij de 'constructieve oppositie'. De Eerste Kamerfracties legden zich neer bij de akkoorden die door de fractievoorzitters in de Tweede Kamer met de regeringspartijen waren gemaakt. Daar waar fracties in de Eerste Kamer niet 'in politiek-morele zin' aan dergelijke afspraken gebonden zijn, is er wel vrijheid om zelfstandig te oordelen en dus ook om tegen wetsvoorstellen te stemmen. Er is geen enkele reden voor een oppositiefractie om vóór een wetsvoorstel te stemmen waartegen onoverkomelijke bezwaren bestaan. Dat het primaat bij de Tweede Kamer berust of zou berusten, speelt dan geen enkele rol.

Het is slechts zo dat bij de vraag of een wetsvoorstel wel of niet moet worden aangenomen het primaat een zekere rol kan spelen, maar dat is lang niet altijd het geval. Leidend is vooral de opstelling van de geestverwante fractie in de Tweede Kamer. Als die tegen was, ligt het niet voor de hand dat de geestverwanten in de Eerste Kamer dat ook niet zijn. Dat is zeker zo als die tegenstem bepalend is voor eventuele verwerping. Het komt vrijwel nooit voor dat een Eerste Kamerfractie de regering dan tegemoet komt en anders stemt dan de geestverwanten in de Tweede Kamer. Bij Kamers die in politieke samenstelling nogal afwijkend zijn, kan dat snel een probleem worden.

Terecht zijn bij de vorming van een kabinet de krachtsverhoudingen na de Tweede Kamerverkiezingen leidend. Als een kabinet in de rechtstreeks gekozen Kamer berust op een meerderheid dan is dat in principe voor vier jaar. Het is niet wenselijk dat een tussentijds ontstane oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer het volmaken van de vierjarige periode daarna sterk kan bemoeilijken of zelfs verhinderen. Dan zou immers geen recht meer worden gedaan aan de kiezersuitspraak bij de (eerdere) Tweede Kamerverkiezingen.

Nu is het zeker zo dat de Eerste Kamer door alleen al te dreigen met verwerping wijzigingen ten goede kan bewerkstelligen. Geregeld zorgt zo'n opstelling voor toezeggingen en in een enkel geval zelfs voor een [novelle](#) om een voorliggend wetsvoorstel op een onderdeel aan te passen. De Eerste Kamer speelt in die zin vaak ook een nuttige rol en verwerping (of daarmee dreigen) is daarmee op zichzelf een verdedigbaar drukmiddel. Maar alleen als er niet-politieke bezwaren tegen een wetsvoorstel zijn.

Het is nodig het politieke primaat van de Tweede Kamer te borgen (daarvan is nu geen sprake). Dat kan door het absolute vetorecht van de Eerste Kamer te beperken door voor verwerping een hogere drempel te vereisen. Bij breed gedragen verzet (bijvoorbeeld twee derde van de stemmen) kan de Eerste Kamer dan nog steeds wetsvoorstellen blokkeren, maar bij een geringere tegenstemmende meerderheid moeten beide Kamers naar een 'oplossing' zoeken. Dat kan dan gebeuren via een

compromiscommissie uit beide Kamers. Het eindoordeel is ten slotte aan de [Verenigde Vergadering](#), waarin de Tweede Kamerleden een sterkere positie hebben.

Dat is niet bevredigend voor voorstanders van afschaffing, noch voor wie alles wil behouden. Het kan wel toekomstige problemen voorkomen, zonder afbreuk te doen aan een nuttige rol van de Eerste Kamer.

Dit is de zesde en laatste column in een serie van zes die collega Van den Berg en ik wijden aan de even zovele thema's van de 'Probleemverkenning' van de Staatscommissie parlementair stelsel. Het stuk is te raadplegen via www.staatscommissieparlementairstelsel.nl.