

Staatscommissie parlementair stelsel

TOESPRAAK J.W. REMKES, VOORZITTER STAATSCOMMISSIE
PARLEMENTAIR STELSEL, T.G.V. PERSCONFERENTIE TUSSENSTAND, OP
21 JUNI 2018, TE NIEUWSPOORT, DEN HAAG

Laat ik maar beginnen met een voorbehoud.

Vandaag presenteren we een tussenstand over ons werk als staatscommissie parlementair stelsel.

Een tussenstand is nog geen eindrapport.

(Dus wie van u daarnet al heeft getwitterd “Staatscommissie wil bindend referendum” was *net* iets te vroeg en *net* iets te kort door de bocht.

Op het onderwerp ‘referendum’ kom ik straks terug.)

We schetsen nu mogelijke oplossingen voor problemen die we eerder – in oktober vorig jaar - in een probleemverkenning signaleerden.

Daarbij gaat het vaak om dilemma’s. Laat ik er daar een paar van noemen als voorbeeld.

- Veel mensen zijn tegen afsplitsingen, waarbij Kamerleden hun oude fractie verlaten, hun zetel meenemen en een nieuwe groep vormen. “Zetelroof, schande!” zegt men dan.

Maar aan de andere kant zijn alle Kamerleden volgens de Grondwet zélf gekozen, ze hebben gewoon ‘recht’ op hun zetel.

En die gewraakte afsplitsingen kunnen ook het gevolg zijn van al te rigide fractiediscipline, waar een individueel Kamerlid in een zware kwestie naar eer en geweten niet mee kan leven. En een rigide vorm van fractiediscipline mag zich ook niet verheugen in een grote mate van populariteit.

- Een tweede voorbeeld. Kiezers hebben in Nederland vrijwel geen invloed op de uitkomst van de kabinetsformatie. Dat is de prijs die wij betalen voor ons strikt evenredige en open kiesstelsel. In landen met een veel minder evenredig kiesstelsel, zoals het Angelsaksische *first past the post*-stelsel, is dat anders. Daar is na de verkiezingen vaak gelijk duidelijk welke partij de

overduidelijke meerderheid heeft en dus kan gaan regeren.

Maar een dergelijk kiesstelsel is, zoals al gezegd, onvoldoende evenredig en daarom in de ogen van veel burgers onrechtvaardig. Aan de openheid van ons systeem wordt onder de bevolking gehecht. Ook de discussie over een kiesdrempel gaat in de kern over dit. Openheid en representativiteit versus beperkingen aan de voorkant

- En een derde dilemma is natuurlijk de representatieve volksvertegenwoordiging versus het instrument van het referendum.

Veel mogelijke oplossingen zullen we nog verder uitwerken, de dilemma's afwegen en met elkaar in verband brengen.

Maar ik wil de tussenstand van vandaag ook weer niet al te zeer bagatelliseren: we geven op een aantal belangrijke punten nu al wél duidelijk aan in welke richting we denken.

2

Dan nu de inhoud.

De staatscommissie stelt vast dat onze democratische rechtsstaat - en daarbinnen het parlementair stelsel - in het algemeen goed functioneert. Maar tegelijkertijd: dát er problemen zijn die we moeten oplossen, is wel zeker. We noemen dat in een aantal opzichten zelfs 'urgent'.

Eerst nog even de zes problemen die we eerder signaleerden.

1. Het parlement – Tweede en Eerste Kamer samen - vertegenwoordigt zo goed mogelijke de héle Nederlandse bevolking. Zo staat het in de Grondwet. Maar niet iedereen is of voelt zich genoeg vertegenwoordigd. De samenstelling van het parlement wijkt behoorlijk af van de Nederlandse bevolking. Naar opleiding of culturele achtergrond bijvoorbeeld.

Politieke partijen hebben een belangrijke rol, maar hebben nog maar weinig leden: 2,3 procent van de kiesgerechtigden. En uit hun leden halen de partijen doorgaans hun kandidaten voor politieke functies. Ook dat zegt iets over hoe de politiek de bevolking vertegenwoordigt.

2. De kabinetsformatie is een 'black box' voor de kiezers. Er kan iets uit komen wat veel kiezers niet verwacht of gewild hadden.
3. Er zijn bedreigingen van de democratie. Denk aan de kwetsbaarheid van onze digitale infrastructuur. Denk ook aan stiekeme, maar gerichte beïnvloeding van kiezers via digitale platformen.
4. De nationale politiek heeft lang niet alles voor het zeggen, en steeds minder: bij voorgenomen beleid van de Europese Unie, bij decentralisatie van bevoegdheden naar provincies of gemeenten, en bij verzelfstandigingen en privatiseringen.
5. Ten slotte: er zijn problemen in de rolverdeling tussen de Tweede en de Eerste Kamer. Als er in de Eerste Kamer geen meerderheid is voor een wet die in de Tweede Kamer is aangenomen, resteert er voor de Eerste Kamer uiteindelijk maar één botte mogelijkheid: het wetsvoorstel verwerpen. Dat geldt nog sterker bij voorstellen om de Grondwet te veranderen, omdat daarvoor een tweederde meerderheid nodig is.

Dat waren de eerder gesignaleerde zes probleemvelden.

In de fase ná de probleemverkenning hebben we deze problemen teruggebracht tot drie vragen waarop we een antwoord moeten zien te vinden.

We zoeken die antwoorden in de versterking van de democratie maar ook in de versterking van de rechtsstaat.

Het één kan niet zonder het ander. Het parlementair stelsel is immers een onderdeel van de democratische rechtstaat die centrale waarden moet dienen en beschermen: de democratie met open en vrije verkiezingen, de spreiding van machten, de eerbiediging van grondrechten en het legaliteitsbeginsel.

1. Vraag 1 is dus: hoe versterken we de democratie?

Of: hoe zorgen we voor een betere representatie van álle Nederlanders binnen het parlementaire stelsel?

Want het uitgangspunt voor de staatscommissie is en blijft de representatieve democratie. Ons parlement moet zo goed mogelijk de hele Nederlandse bevolking vertegenwoordigen.

Maar dat werkt niet voor iedereen even goed. Vooral lager opgeleiden en mensen die in sociaal en economisch opzicht achterblijven, *voelen* zich niet altijd goed vertegenwoordigd, en ze *zijn* dat ook niet altijd.

De vraag is dus: hoe zorgen we ervoor dat mensen niet meer spreken over 'die mensen ver weg in Den Haag, in de politiek'. Maar dat ze voelen dat 'die mensen in Den Haag' namens hen spreken en beslissen. En hoe hebben ze daar invloed op? (Zonder dat ze altijd hun zin krijgen, natuurlijk.)

2. Vraag 2 is: hoe versterken we de rechtsstaat?

Iedereen heeft belangrijke vrijheidsrechten, vastgelegd in de Grondwet, beschermd door de rechtspraak en andere onafhankelijke autoriteiten en instituties. De macht van de overheid wordt beperkt door het recht. In die balans spelen ook kritische burgers met gezond wantrouwen een rol, die in vrijheid hun mening kunnen bepalen. En een vrije, onafhankelijke pers.

Vragen zijn bijvoorbeeld:

Hoe voorkomen we te grote, onwenselijke invloed door grote geldgevers op politieke partijen?

Hoe voorkomen we dat wij allemaal als kiezers stiekem en persoonlijk beïnvloed worden via de digitale wereld?

3. En dan vraag 3: Hoe optimaliseren we de taakvervulling, de werkwijze, van het parlement?

Ik zal nu niet uitputtend alle mogelijke oplossingen langslopen.

Ik beperk me tot de punten die het meest in het oog springen.

Om te beginnen drie mogelijke instrumenten om de democratie te versterken.

- Het referendum.

Eerst schets ik maar even het dilemma.

Uitgangspunt voor de staatscommissie is – zoals gezegd - de representatieve democratie. Het parlement vertegenwoordigt alle Nederlanders, en beslist namens hen. Dat lijkt strijdig met het idee van een referendum. Het vertrekpunt van de commissie is dan ook dat ons parlement nog beter dan nu zijn werk doet.

Toch meent onze commissie dat een correctief bindend referendum de representatieve democratie juist zou kunnen versterken, bij verstandig en terughoudend gebruik.

Het is in elke parlementaire democratie onvermijdelijk dat de meerderheid in het parlement niet altijd precies hetzelfde vindt als de meerderheid van de bevolking en dat is ook niet altijd erg. Maar als het gaat om zwaarwegende politieke onderwerpen, kan een correctiemiddel nodig zijn. Juist vanwege de noodzakelijke legitimiteit van en het vertrouwen in de representatieve democratie. Dan kan het referendum als ventiel of veiligheidsklep van waarde

zijn. Een ultimatum remedium dus, dat ook ons parlement kan stimuleren het werk in duale parlementaire onafhankelijkheid goed te doen.

Het bindend referendum heeft onze voorkeur boven de niet-bindende variant waarbij de politiek nog van alles met de uitslag kan doen. Een niet-bindend referendum kan juist onduidelijkheid bij de bevolking geven over wat er met de uitslag gebeurt in een politieke weging. Ook politieke manipulatie is niet uitgesloten.

Onze sterke voorkeur gaat daarom uit naar een vorm die zo veel mogelijk duidelijkheid geeft over wat er met de uitslag gebeurt: dus een correctief bindend referendum.

In het eindrapport zullen we deze variant verder uitwerken. Uitgangspunt daarbij is – nogmaals - een verstandig en terughoudend gebruik van dit instrument referendum. Er zullen dus drempels moeten zijn. In dit stadium kan ik wel alvast zeggen dat we niet denken aan een opkomstdrempel. Want een opkomstdrempel kan tot strategisch gedrag leiden: thuisblijven omdat je vóór bent en hoopt dat de drempel niet wordt gehaald. We denken eerder aan een uitkomstdrempel: dan moet er een bepaald voldoende aantal kiezers tégen zijn, wil een voorstel verworpen worden. Dat past ook het beste bij de representatieve democratie, maar wel met ventiel.

- De direct-gekozen formateur

Een ander instrument om de democratie te versterken is het invoeren van een direct-gekozen formateur. Kiezers stemmen dan niet alleen op een partij, maar ook op een formateur. Dat vergroot de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie. Zeker kiezers die op een kleinere partij stemmen, zullen dan misschien op een formateur stemmen die uit een andere partij komt. Zo ontstaat wellicht ook een sterkere blokvorming, waarbij de kiezers kunnen

aangeven welke politieke coalitie wat hen betreft bij de formatie de voorkeur verdient.

- Het kiesstelsel

We zoeken naar een manier om via het kiesstelsel op de kandidatenlijsten meer aandacht te krijgen voor *personen* op eigen titel i.p.v. voor alleen de *partijen*.

En om kandidaten meer uit alle *regio's* te krijgen. Veel partijen hebben daar nu ook wel aandacht voor, maar je zou dat ook via het kiesstelsel kunnen bevorderen.

Hoe dat vorm zou kunnen krijgen is – zeg ik eerlijk – ingewikkeld, dus daar komen we in ons eindrapport op terug.

Dan een paar instrumenten om de rechtsstaat te versterken.

7

- Een Constitutioneel Hof

Op dit moment mogen rechters wetten niet toetsen aan de Grondwet. Het idee is dat de politiek over de inhoud van wetten gaat, ook over de grondwettigheid daarvan. Dat leidt tot situaties waarbij een rechter een wet niet toetst aan de Nederlandse Grondwet, maar wel aan internationale verdragen. Bijvoorbeeld het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, waarin ook belangrijke grondrechten zijn vastgelegd. Zulke situaties vinden wij onwenselijk.

We opteren daarom voor het oprichten van een Constitutioneel Hof, dat wetten mag toetsen aan een beperkt deel van de Grondwet, met name de klassieke grondrechten (bijv. gelijke behandeling, vrijheid van levensovertuiging, het recht om te vergaderen en te demonstreren). Het Hof zou ook de eindverantwoordelijke instantie moeten zijn bij de zuivere bestuursgeschillen – en eventueel – ik kom daar nog op terug – en eventuele partijverboden.

Een apart Constitutioneel Hof voorkomt dat 'gewone' rechters in politiek vaarwater terecht komen.

Overigens moet er ook meer aandacht komen voor de Grondwet vóóraf, al bij het ontwerpen van wetgeving.

- We willen bedreigingen van de rechtsstaat tegengaan.

Om niet kenbare, digitale beïnvloeding van kiezers via digitale politieke campagnes tegen te gaan, moeten daarvoor regels komen. Bijvoorbeeld over *micro targeting* en het gebruik van *big data* in digitale politieke campagnes. Openheid staat daarbij voorop, en er moet onafhankelijk toezicht zijn.

- Verder kan een maximum aan giften aan politieke partijen ongewenste afhankelijkheid van grote geldgevers voorkomen. Dat geldt dan zowel voor giften uit het buitenland als uit het binnenland.
- En de kennis over de rechtsstaat kan beter. Geschiedenis en staatsinrichting als verplicht vak in het héle voortgezet onderwijs is een mogelijke oplossing. De scholen moeten daar wel toe in staat worden gesteld.

Ook zijn we voor een nationale dag van de democratische rechtsstaat.

En ook de onafhankelijke media spelen een rol bij het vergroten van de kennis over democratie en rechtsstaat.

Dan kom ik op drie punten over de werkwijze van ons parlement (Tweede én Eerste Kamer).

- Op dit moment heeft de Eerste Kamer formeel maar één instrument als er in de Eerste Kamer geen meerderheid is voor een wet die in de Tweede Kamer is aangenomen. De Eerste Kamer kan die wet dan niet wijzigen, maar alleen maar verwerpen.

Wij vinden dat instrument zwaar en bot. Wij zijn op zoek naar alternatieven. In het eindrapport komen we daarop zeker terug, maar we denken aan een vorm waarin de Eerste Kamer een wetsvoorstel terugstuurt naar de Tweede Kamer,

of aan een gezamenlijke commissie van Eerste en Tweede Kamer om het wetsvoorstel verder te behandelen.

- Een tweede punt: de nationale politiek wil zich overal mee bemoeien, maar heeft lang niet alles voor het zeggen.

Aan de ene kant wordt veel beleid in Europees verband gemaakt.

Aan de andere kant zijn er decentralisaties van bevoegdheden geweest van het nationale niveau naar provincies of gemeenten.

Daarbovenop zijn er dan nog verzelfstandigingen en privatiseringen.

Wij pleiten voor duidelijke regels hoe met die situaties om te gaan: vooraf, achteraf en als er iets mis gaat.

- Ten slotte vindt onze commissie dat het parlement als geheel betere inhoudelijke ondersteuning zou kunnen gebruiken, meer gebruik zou kunnen maken van kennis van buiten (van burgers, universiteiten, onderzoeksinstituten) en beter zou kunnen communiceren over het werk van het parlement als geheel.

Ik sluit af met een oproep.

Na onze probleemverkenning uit oktober hebben we veel nuttige reacties ontvangen en gesprekken gevoerd met bevlogen burgers, deskundigen, wetenschappers en allerlei instituties. Dat leverde ons allemaal inbreng op waarmee we nu tot deze tussenstand zijn gekomen.

Zoals gezegd: voor alle mogelijke oplossingen in deze tussenbalans geldt dat we ze de komende maanden nog eens tegen het licht gaan houden, op weg naar ons eindrapport eind dit jaar.

Daarbij roepen we iedereen op om ons opnieuw te bestoken met commentaar, kritiek en nieuwe suggesties.