

# Staatscommissie parlementair stelsel

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties  
drs. K.H. Ollongren  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Staatscommissie  
parlementair stelsel**

Turfmarkt 147  
Den Haag  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Contactpersoon**  
Meine Henk Klijsma

**Bijlage(n)**  
1

Datum 13 december 2018  
Betreft Eindrapport staatscommissie parlementair stelsel

Geachte mevrouw Ollongren,

Hierbij doe ik u het Eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel toekomen. Daarmee heeft de staatscommissie de aan haar verleende opdracht<sup>1</sup> uitgevoerd.

## *Grote maatschappelijke veranderingen en de invloed daarvan op het parlementair stelsel*

De grote maatschappelijke ontwikkelingen die ons land de afgelopen eeuw heeft ondergaan, hebben het politieke systeem, en dus ook het parlementair stelsel, niet onberoerd gelaten. Afgezet tegen de waarden van de Nederlandse democratische rechtsstaat valt het op dat het Nederlandse politieke systeem *als geheel* nog altijd heel behoorlijk functioneert; het stelsel is door de bank genomen flexibel gebleken.

Dat laatste neemt echter niet weg dat er toch enkele knelpunten zijn. In dit Eindrapport doet de staatscommissie voorstellen om deze knelpunten weg te nemen om daarmee het parlementair stelsel toekomstbestendig te maken.

## *Rode draad: tekortschietende inhoudelijke representatie*

Het belangrijkste van deze knelpunten betreft de tekortschietende inhoudelijke representatie: de rode draad van het Eindrapport.

Een aanzienlijke groep Nederlanders voelt zich onvoldoende vertegenwoordigd en is dat in een aantal opzichten ook niet altijd. Dit probleem hangt nauw samen met de maatschappelijke tweedeling tussen enerzijds een doorgaans hoger opgeleid volksdeel en anderzijds een doorgaans lager opgeleid volksdeel, met daar tussenin een omvangrijke middengroep. Qua waardenoriëntatie en praktisch politieke opvattingen is er sprake van grote verschillen tussen de verschillende volksdelen. Vooral bij het laatstgenoemde volksdeel zijn er velen die afhaken vanwege het 'Haagse gedoe'. Voorstelbaar is dat deze afhakers op termijn hun vertrouwen verliezen in de parlementaire democratie als zodanig. Dit gegeven in combinatie met het feit dat vooral dezelfde potentiële afhakers inhoudelijk niet

---

<sup>1</sup> Instellingsbesluit staatscommissie parlementair stelsel, Koninklijk Besluit van 1 februari 2017, nr. 6895.

# Staatscommissie parlementair stelsel

Staatscommissie  
parlementair stelsel

Datum  
13 december 2018

voldoende vertegenwoordigd zijn, baart de staatscommissie zorgen. Nu behoort het niet tot haar taak om oplossingen voor de aan deze problematiek ten grondslag liggende sociale, culturele en economische oorzaken aan te dragen; dat ligt echter anders met de constitutionele implicaties daarvan.

Waar in artikel 50 van de Grondwet wordt gesteld dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen is het voor de staatscommissie evident dat aan die norm niet wordt voldaan. Dit normatief-constitutionele tekort betreft de essentie van de vertegenwoordigende democratie en daarmee het hart van het parlementaire stelsel. Dat raakt aan de legitimiteit van de democratische rechtsstaat als geheel en verleent daarom urgentie aan het vinden en vooral implementeren van passende oplossingen. In het Eindrapport worden op dat vlak tal van aanbevelingen gedaan. De belangrijkste daarvan zijn de invoering van het bindend correctief referendum, een ander kiesstelsel (conform het destijds door het Burgerforum Kiesstelsel gedane voorstel), en de gekozen formateur.

## *Weerbaarheid van de democratische rechtsstaat behoeft versterking*

Een tweede zwakke plek in het systeem betreft de weerbaarheid van onze democratische rechtsstaat. Deze is voor verbetering vatbaar. De Nederlandse democratische rechtsstaat is kwetsbaarder dan vaak wordt gedacht. Voor een deel komt het gevaar van buiten het politieke systeem (terrorisme, ondermijning door criminele activiteiten), maar voor een deel komt het van binnenuit: onderkend moet worden dat ook binnen het systeem politiek-extremistische krachten actief zijn of dat kunnen worden. Een specifiek aandachtspunt daarbij zijn de sterk toegenomen mogelijkheden om geavanceerde digitale verkiezingscampagnes te voeren. Recente verkiezingscampagnes in de Verenigde Staten en in mindere mate het Verenigd Koninkrijk hebben de schaduwzijdes van deze manier van campagnevoeren aan het licht gebracht. Met name het fenomeen van microtargeting kan ertoe leiden dat het grondrecht van burgers om in vrijheid volksvertegenwoordigers te kiezen wezenlijk wordt aangetast. Hoewel vooralsnog concrete aanwijzingen voor het bestaan van dit soort praktijken in Nederland bij de laatste verkiezingen ontbreken, is het zaak om – zij het preventief – toch nu al de nodige beschermende maatregelen te nemen. De staatscommissie adviseert daarom tot regulering en bijbehorend toezicht.

Meer in het algemeen acht de staatscommissie een betere bescherming van constitutionele waarden en normen noodzakelijk. Zij wil daarom een omissie wegnemen in het stelsel van rechtsbescherming: het verbod om formele wetten te toetsen aan de eigen, nationale Grondwet, dient te worden opgeheven. Anders dan in het inmiddels ingetrokken voorstel-Halsema het geval was, adviseert de staatscommissie tot een vorm van geconcentreerde toetsing, uit te voeren door een nieuw in te stellen Constitutioneel Hof. Dit Hof zou uitsluitend aan klassieke grondrechten mogen toetsen. Daarnaast zou het Constitutionele Hof nog enkele anderen taken moeten krijgen, zoals het - indien nodig - doen van een uitspraak inzake een vordering tot een partijverbod.

Bescherming van de democratische rechtsstaat begint bij het inzicht hoe belangrijk die democratische rechtsstaat is.

Het versterken van democratische kennis en vaardigheden bij de burgers en vooral het aankweken hiervan bij jongere landgenoten is noodzakelijk. De staatscommissie wil hierin verder gaan dan het kabinet blijkens zijn meest

# Staatscommissie parlementair stelsel

Staatscommissie  
parlementair stelsel

Datum  
13 december 2018

recente voornemens. De vakken geschiedenis & staatsinrichting en maatschappijleer moeten in het gehele voortgezet onderwijs verplicht worden gesteld. Deze vakken behoren eveneens onderdeel van het centraal schriftelijk eindexamen uit te maken. De staatscommissie realiseert zich dat dit financiële consequenties heeft. Zij ziet dit echter als een onontbeerlijke diepte-investering in onze democratische rechtsstaat.

## *De complexiteit van de opdracht*

De complexiteit van de opdracht aan de staatscommissie heeft geleid tot een omvangrijk Eindrapport.

Die complexiteit vloeit in de eerste plaats voort uit de opdracht zelf: deze luidt immers het adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel - een in zichzelf al breed geformuleerd onderwerp, waarbij vervolgens nog een zestal relevante overwegingen wordt genoemd, die deze breedte verder illustreren.

De tweede reden vloeit voort uit de naar buiten gerichte werkwijze van de staatscommissie. Zij heeft eerst een Probleemverkenning uitgebracht, daarop een Tussenstand en vervolgens pas het Eindrapport. Door deze gefaseerde werkwijze kon optimaal gebruik worden gemaakt van de inbreng van burgers, wetenschappers en belanghebbenden bij het opstellen van het eindrapport. Deze werkwijze heeft het werkproces evenwel niet eenvoudiger gemaakt.

In de derde plaats heeft de staatscommissie recht willen doen aan de complexiteit van de materie, zowel op het niveau van de probleemanalyse als de mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde problemen. Dat streven heeft geleid tot aan groot aantal aanbevelingen van uiteenlopende aard.

## *Uitvoering van de aanbevelingen*

Het Eindrapport telt 83 aanbevelingen. Enkele van deze aanbevelingen (bijvoorbeeld de invoering van het bindend correctief referendum en de invoering van een constitutionele toets ex post) vereisen herziening van de Grondwet, weer andere aanbevelingen vragen om wijziging van formele wetgeving (bijvoorbeeld wijziging van de Kieswet om de invoering van het kiesstelsel van het Burgerforum Kiesstelsel in te voeren), soms kan met lagere regelgeving (bijvoorbeeld het Reglement van Orde van de Tweede Kamer en dat van de Eerste Kamer) worden volstaan, en in weer andere gevallen is implementatie door middel van feitelijk handelen (bijvoorbeeld versterking van de ondersteuning van de Tweede Kamer) mogelijk. De staatscommissie tekent hierbij aan dat het goed mogelijk is om het door de staatscommissie voorgestelde pakket gefaseerd in te voeren. Het zou jammer zijn als de meest ingewikkelde en meeste tijd vragende maatregel het tempo bepaalt.

## *Een dringende oproep*

De uitvoering van sommige aanbevelingen staat of valt met de bereidheid van politieke actoren om de eigen cultuur en, in het verlengde daarvan, het eigen gedrag te willen veranderen. Dergelijke aanbevelingen kunnen niet worden afgedwongen en worden daarom wellicht niet altijd voldoende serieus genomen. De staatscommissie doet daarom een dringende oproep aan alle betrokkenen

# Staatscommissie parlementair stelsel

**Staatscommissie  
parlementair stelsel**

**Datum**  
13 december 2018

haar voorstellen tot cultuur- en gedragsverandering serieus te overwegen en vervolgens tot uitvoering te brengen.

Deze dringende oproep geldt ook het uitvoeren van de andere, meer institutionele aanbevelingen. De staatscommissie is zich ervan bewust dat de precedënten op dat vlak nogal ontmoedigend zijn. Als kabinet en Staten-Generaal erin zouden slagen over de eigen schaduw heen te springen, zou dat een hoopgevende trendbreuk zijn.

Namens de staatscommissie,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J.W. Remkes', written over a horizontal line.

J.W. Remkes  
Voorzitter staatscommissie parlementair stelsel