

Bijlage 7 Inbreng deskundigen

In deze bijlage zijn de reacties opgenomen die de staatscommissie ontving van externe deskundigen. De bijdragen zijn gerangschikt naar alfabetische volgorde van de auteur(s). Daarbij is een indeling gemaakt in bijdragen van algemene aard en bijdragen die betrekking hebben op de Probleemverkenning dan wel de Tussenstand die de staatscommissie eerder uitbracht en waaraan afzonderlijke bijeenkomsten waren gewijd.

Algemeen

B. van den Braak: Een nieuwe procedure voor Grondwetsherziening

Om de Grondwet te wijzigen is sinds 1848 een zware procedure vereist. Na aanvaarding van een overwegingswet moet de Tweede Kamer worden ontbonden en na verkiezingen vindt een tweede lezing plaats. Daarbij is om tot de wijziging te komen dan in beide Kamers een tweederde meerderheid vereist. Door de ontbinding en de verkiezingen kunnen – zo is de gedachte – kiezers een oordeel geven over de herziening. In 2003 schreef de Raad van State:

- 1) *Artikel 137 heeft ten doel de kiezers een kans te geven zich uit te spreken over een voorstel tot herziening van de Grondwet waarover beide Kamers eerder hebben beslist en te verzekeren dat die herziening vervolgens brede parlementaire steun krijgt. Daarom wordt de Tweede Kamer ontbonden na de aanvaarding in eerste lezing van een voorstel tot grondwetsherziening en vinden verkiezingen plaats die de in eerste lezing aanvaarde voorstellen **tot inzet** hebben.¹*

Waarover beslist de kiezer nu?

Bij de verkiezingen van 15 maart 2017 lagen drie (of vier?) voorstellen tot Grondwetsherziening voor aan het oordeel van de kiezers. Zij gingen over de benoemingsprocedure voor burgemeester en CdK, het correctief referendum en colleges in Caribisch Nederland. Onduidelijk was of ook nog eens moest worden geoordeeld over het initiatiefvoorstel-Van Tongeren (tweede lezing over de constitutionele toetsing). Voor dat voorstel zou dat dan de derde keer zijn, na 2010 en 2012.

Wie tegen de deconstitutionalisering was, maar voor het correctief referendum stond voor een complexe, zo niet onmogelijke keuze. De VVD was bijvoorbeeld voor het eerste, maar tegen het tweede. PvdA en GroenLinks (aanvankelijke voorstanders van het bindend correctief referendum), waren daar inmiddels tegenstanders van. Het was voor kiezers vrijwel onmogelijk op basis van het standpunt over de diverse voorliggende Grondwetswijzigingen de partijkeuze te bepalen. En dat nog afgezien van de vrijheid van partijen om bij de tweede lezing

¹ Kamerstuk 29200-VII, nr. 36, p. 2.

een ander standpunt in te nemen, zoals D66 die zich in haar verkiezingsprogramma vóór het correctief referendum uitsprak, maar zich na de verkiezingen bij de tegenstanders aansloot.

En in 2017 ging het nog maar om drie voorstellen. In 1994 waren dat er vijf, in 1998 zeven en in 1981 maar liefst 34. Het betrof vaak de meest uiteenlopende onderwerpen, waarover partijen soms verdeeld waren. Het is dus nagenoeg onmogelijk dat een kiezer door een stem op een partij kan aangeven wat haar/zijn oordeel is over voorliggende Grondwetsherzieningen. Dat alles nog afgezien van het feit dat kiezers niet of nauwelijks weten welke voorstellen aanhangig zijn en tevens andere (reguliere) programmapunten moeten laten mee wegen bij de keuze. Maar stel nu eens dat er slechts één ingrijpend voorstel zou voorliggen; tot afschaffing van de Eerste Kamer bijvoorbeeld. Ook dan zou een keuze daarover in de verkiezingen moeten 'concurreren' met de vraag welke partij de grootste wordt, wie als meest geschikte premier wordt gezien, welke financieel-economische koers wenselijk is en hoe we om moeten gaan met zaken als asiel en integratie (om er maar enkele te noemen). Dat is niet alleen een onmogelijke keuze, maar levert vooral een onmogelijk te duiden uitkomst op over de voorliggende 'grondwetsvraag'.

Dat kiezers bij Tweede Kamerverkiezingen ook oordelen of zelfs kunnen oordelen over Grondwetsherzieningen is – wie zal het betwisten – een fictie. De opvatting van de Raad van State in 2003 dat de betekenis van het kiezersmandaat voor grondwetsherziening **wat op de achtergrond is geraakt**, was een understatement.²

Overigens adviseerde de Raad van State niettemin positief over de Wet raadplegend referendum Europese Grondwet, omdat kiezers immers ook bij herziening van de Nederlandse Grondwet **betrokken** kunnen worden. Over hoe dat dan op een reële wijze kan en over het feit dat daarvan nog nimmer sprake is geweest, liet de Raad zich 'wijselijk' maar niet uit.

Andere bezwaren tegen de huidige procedure

De gang van zaken na de recente verkiezingen versterkte het beeld dat de bestaande procedure onbevredigend en onduidelijk is. Partijen die voorstellen in eerste lezing hadden verdedigd, weigerden, ondanks het bepaalde in artikel 137, vierde lid van de Grondwet, het tweedelezingsvoorstel in te dienen.

De vrees werd bewaarheid dat initiatiefnemers een gunstig moment kunnen afwachten om met de behandeling in tweede lezing te beginnen of die voort te zetten, zelfs lang na de 'kiezersuitspraak' over het in eerste lezing aangenomen voorstel. Die 'tactiek' werd bij het voorstel over de constitutionele toetsing door de woordvoerder van GroenLinks toegegeven.³

Reden voor verandering?

Nu kun je natuurlijk stellen: ach, het functioneert op zich redelijk. Het belangrijkste is dat niet een zelfde Tweede Kamer oordeelt over een wijziging van de Grondwet, maar dat er tussentijds een verkiezing is geweest.

² Kamerstuk 29200-VII, nr. 36, p. 3.

³ Vgl. opmerking minister Plasterk, Handelingen TK, 11 april 2017, p. 17.

Onduidelijkheid over toepassing van (grondwettelijke) regels maakt kans op 'ongelukken' echter groter en doet afbreuk aan het constitutioneel bestel. Het lijkt mij bovendien van tweeën één: of je vraagt kiezers een oordeel over Grondwetsherzieningen en biedt daarbij dan een echte keuzemogelijkheid of je laat deze fictie vallen.

Met onderstaande aanbeveling van de Raad van State is nog niets gebeurd.⁴ De Raad schreef in 2003:

[Daarom] geeft de Raad in overweging om bij een volgende grondwetsherziening in het bijzonder het onderdeel tweede lezing in de procedure van grondwetsherziening nog eens tegen het licht van de constitutionele ontwikkelingen te houden dan wel de tekst van het in 1995 gewijzigde artikel 137 te verduidelijken.

Aanpassing van de bestaande regeling zal echter niet alle problemen oplossen. Het is daarom beter om deze geheel te veranderen. Daartoe dit voorstel:

Voorstel nieuwe procedure

Nieuw artikel 137

- 1) Wijziging van de Grondwet vindt plaats overeenkomstig de artikelen 81 t/m 85.
- 2) Indien een in beide Kamers aanvaard voorstel tot wijziging van de Grondwet in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid heeft behaald, wordt het voorstel bij de eerstvolgende verkiezingen voor de Tweede Kamer in een beslissend referendum aan de stemgerechtigde kiezers voorgelegd.
- 3) Zij kunnen een referendabel voorstel tot Grondwetsherziening alleen met ten minste 67 procent van het aantal uitgebrachte stemmen aannemen.
- 4) Veranderingen in de Grondwet, aangenomen door de Staten-Generaal of door de stemgerechtigde kiezers en door de Koning bekrachtigd, treden terstond in werking, nadat zij zijn bekendgemaakt.

Deze wijziging betekent dat ook de artikelen 137, lid 5 en 138 moeten worden aangepast. Artikel 139 vervalt.

Toelichting

De Tweede Kamer kan, als een voorstel tot herziening van de Grondwet 'omstreden' is, indirect namens de kiezers een 'gele kaart' trekken. Het controversiële karakter blijkt uit het feit dat in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid is verkregen.

De behandeling van het wetsvoorstel kan na aanneming in de Tweede Kamer met een gewone meerderheid wel verdere voortgang vinden, en dus worden doorgezonden naar de Eerste Kamer. In die Kamer volstaat een gewone meerderheid om het wetsvoorstel aan te nemen en dus referendabel te maken. Denkbaar is echter dat de Eerste Kamer het wetsvoorstel alsnog verwierpt.

⁴ De Staatscommissie-Thomassen liet het onderwerp ongemoeid.

Als het voorstel in beide Kamers is aangenomen en in de Tweede Kamer een tweederde meerderheid heeft verkregen, is het aanvaard en kan de Grondwetswijziging direct worden doorgevoerd. Was die tweederde meerderheid er niet, maar heeft de Eerste Kamer het voorstel wel aanvaard, dan wordt het aan de kiezers voorgelegd. Bij dat grondwetsreferendum is voor aanvaarding een tweederde meerderheid (67 procent) vereist. De eis van die versterkte meerderheid verzekert dat de wijziging breed wordt gedragen.

Een zware procedure?

Er kunnen goede redenen zijn om een verzwaarde procedure te verlangen. Wijzigingen van de Grondwet moeten breed worden gedragen en meer 'reflectie' dan bij gewone wetsvoorstellen is soms wenselijk. Als meningen sterk verdeeld zijn over een voorstel, is zeker wenselijk dat kiezers een reële mogelijkheid krijgen zich uit te spreken. Als evenwel direct uit brede parlementaire steun kan worden geconcludeerd dat een voorstel (nagenoeg) onomstreden is, kan die verzwaarde procedure zonder bezwaar vervallen.

De procedure zoals we die sinds 1848 kennen, met twee lezingen, een tussentijdse verkiezing en de vereiste van tweederde meerderheid bij de tweede lezing is zwaar. Zwaarder dan in vrijwel alle Westerse landen. In 1848 wilden de liberalen daarmee de onder leiding van Thorbecke doorgevoerde vernieuwingen veiligstellen, in de zin dat ze niet door een toevallige conservatieve meerderheid (met steun van koning Willem III) konden worden teruggedraaid. Overigens waren er toen al leden die de procedure te zwaar vonden.⁵

Toen de procedure voor Grondwetsherziening in het leven werd geroepen, kenden we echter nog geen georganiseerde politieke partijen en een kiesstelsel waarbij een Kamerlid districtsgewijs bij meerderheid werd gekozen. Toen kon nog enigszins een relatie worden gelegd tussen de keuze voor een kandidaat en diens standpuntbepaling over een voorliggende Grondwetsherziening. Dat was overigens al in 1887 bijna onmogelijk vanwege de veelheid van onderwerpen en voorstellen.

De vereiste van tweederde meerderheid in de Eerste Kamer bij de tweede lezing is, zoals de Staatscommissie-Cals/Donner al constateerde, sowieso nauwelijks verdedigbaar. De Tweede Kamer moet via de stemming over wetsvoorstellen in tweede lezing immers de kiezersuitspraak (hoe fictief die ook is) 'vertalen'. Het is dan onlogisch dat de indirect gekozen Eerste Kamer die 'kiezersuitspraak' vervolgens weer kan 'overrulen'. De staatsrechtgeleerde J.Th. Buys sprak in zijn standaardwerk *De Grondwet* (1886-1887) in dat verband al over een 'anomalie'.⁶

Tot 1922 werd de Tweede Kamer (en zoals toen nog vereist ook de Eerste Kamer) direct na aanvaarding in eerste lezing ontbonden. Zodoende was er in de verkiezingen een duidelijk verband met de voorliggende Grondwetsherziening. Tegenwoordig is dat verband er niet of nauwelijks. De Tweede Kamer werd na 1922 vrijwel altijd op termijn ontbonden. Alleen in 1948 was dat niet zo. Maar zelfs in dat jaar was het bepaald niet zo dat het standpunt over de voorliggende Grondwetsherzieningen (vier voorstellen), met als voornaamste het scheppen van de mogelijkheid van een aparte regeling voor de staatkundige positie van Indonesië, het centrale verkiezingsthema was. Uit onderzoek bleek dat kiezers

⁵ Handelingen TK 1847-1848, 7 oktober 1848, bijdrage van W.J.C. van Hasselt, p. 998.

⁶ J.Th. Buys, *De Grondwet: toelichting en kritiek*, deel I, (Arnhem 1883) p. 158.

andere onderwerpen (inkomen, woningbouw, defensie, huren) bij hun keuze zwaarder lieten meewegen.⁷

Opvallend is verder dat het 'verband' tussen de 'grondwetsverkiezingen' en de tweede lezing steeds verder is losgelaten. De tweede lezing vond de afgelopen decennia geregeld ver na de verkiezingen plaats, terwijl daarmee voorheen vrijwel direct na het aantreden van de nieuwe gekozen Tweede Kamer een aanvang werd gemaakt.

Ook in die zin is de afstand tussen de bedoeling van de Grondwetgever in 1848 en de huidige praktijk steeds zwakker geworden of beter: uitgehold.

Is een zware procedure altijd nodig?

Sinds 1900 zijn er 116 voorstellen tot Grondwetsherziening aan de kiezers voorgelegd. Daarvan zijn er 97 aangenomen (twee liggen nog bij het parlement). Vijftien bereikten de eindstreep niet, waarvan vijf omdat bij de tweede lezing in de Eerste Kamer niet de vereiste tweederde meerderheid werd verkregen (In 1971 werden twee regeringsvoorstellen spoedig ingetrokken, nadat initiatiefnemers zelf al met een tweedelezingsvoorstel waren gekomen).

Slechts bij zeven overwegingsvoorstellen was er in de Tweede Kamer geen tweederde meerderheid. Het betrof de volgende voorstellen

- (twee) in 1937 over de parlementaire onschendbaar en over revolutionaire volksvertegenwoordigers (verzet tegen procedure ontnemen rechten)
- in 1979 het voorstel over gemeenten en provincies (bezwaren tegen constitutionele drempels om in te spelen om toekomstige ontwikkelingen)
- in 1981 het voorstel over ambtsmisdrijven (verzet tegen afzonderlijke regeling voor berechting misdrijven van bepaalde ambtsdragers)
- in 1981 het voorstel over justitie (verzet tegen afschaffen doodstraf in oorlogstijd)
- in 1986 het voorstel over de verdediging (verzet tegen ontbreken regeling termijn stationering buitenlandse troepen)
- in 2006 over het (initiatiefvoorstel) correctief referendum (verzet tegen aantasting representatieve democratie)

Van deze zeven werden de vier voorstellen in aanloop naar de herzieningen in 1983 en 1986 aanvaard, de drie andere niet. De overige omstreden voorstellen die wel werden aangenomen, gingen over de nieuwe rechtsorde in 1948 (in eerste lezing 21 leden tegen) en over de tijdelijke vervanging van volksvertegenwoordigers in 2004 (in eerste lezing 46 van de 150 leden tegen).

Bij vijf aangenomen voorstellen was er in de eerste lezing een aanzienlijke minderheid (maar minder dan een derde) tegen, bij 19 voorstellen was een kleine minderheid (tien of minder) tegen

⁷ P.F. Maas (ed.), *Het kabinet-Drees-Van Schaik. Liberalisatie en sociale ordening, Parlementaire Geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3. Band A. (Nijmegen 1991) p.20.

en bij 67 voorstellen was er algemene steun. Van de 97 aangenomen herzieningsvoorstellen waren er dus 91 niet of nauwelijks omstreden.

Het is overigens niet gewaagd om te stellen dat het bij de vier aangenomen controversiële wetsvoorstellen bij de herzieningen in 1983 en 1986 om onderwerpen ging die evenmin sterk bij een breed deel van de bevolking leefden.

Conclusies

Het overgrote deel van Grondwetsherzieningen was niet of nauwelijks omstreden en een zwaardere procedure was in de meeste gevallen feitelijk overbodig. Voorstellen waarover wel (vrijwel) consensus bestaat, kunnen zonder bezwaar direct en voortvarend op de reguliere wijze tot stand worden gebracht. Een zwaardere procedure moet alleen worden toegepast bij voorstellen waarvan daadwerkelijk is gebleken dat een breed draagvlak onzeker is. De vraag over dat draagvlak moet dan in een eenduidige raadpleging worden beantwoord.

De voorgestelde nieuw procedure is eenvoudiger, (deels) sneller en bovendien democratischer, terwijl vereisten van een breed draagvlak en extra reflectie gewaarborgd blijven. Aan kiezers kan een eenduidig oordeel worden gevraagd over Grondwetsherziening, maar dat gebeurt alleen bij voorstellen, waarvan is gebleken dat ze controversieel zijn.

G.J.M. Corstens: brief aan de heer Remkes

Geachte Heer Remkes,

[...]

Het wil mij voorkomen dat mede gelet op de ervaringen in andere EU-lidstaten het raadzaam is dat we in Nederland meer waarborgen scheppen tegen aantastingen van de democratische rechtsstaat. Gelukkig staat, via het thema "bescherming van de democratie", de versterking van het verbod op ondemocratische partijen op het programma van uw Staatscommissie. In dit verband zou het ook passen een –liefst streng- standpunt in te nemen over de interne democratie bij in het parlement optredende politieke partijen. Wie mensen zegt te vertegenwoordigen, moet ook op enigerlei wijze verantwoording willen afleggen aan die mensen. Het lijkt aangewezen dit in de Grondwet te bepalen.

Ik zou menen dat daarnaast de positie van rechters ook veel aandacht van uw Staatscommissie verdient. Het betreft hier weliswaar een onderwerp dat niet in het hart van de taak van de Staatscommissie maar wel dicht daartegen aan ligt. Dat geldt zeker voor het recht van de Tweede Kamer om bindende voordrachten voor raadsheren in de Hoge Raad te doen, zoals in art. 118 lid 1 GW bepaald. Voor zover mij bekend heeft dit in de afgelopen honderd jaar nooit geleid tot "politieke benoemingen". Volledigheidshalve maak ik daarbij de kanttekening dat toen in de politiek de scheidslijnen veelal langs de verschillende godsdiensten liepen in dit opzicht weer wel sprake is geweest van politieke benoemingen.

Art. 118 lid 1 GW laat zonder meer toe dat de Tweede Kamer overgaat tot politieke benoemingen, iets wat vanuit het oogpunt van scheiding der machten –en dus met het oog op de vrijheden van burgers- niet raadzaam is. Zoals ik in het artikel schreef: wat niet is kan komen. We moeten tijdig dammen opwerpen tegen de democratische rechtsstaat ondermijnende ontwikkelingen. Art. 118 lid 1 GW zou om die reden kunnen worden vervangen door bijvoorbeeld een bepaling waarin tot uitdrukking komt dat benoeming geschiedt bij KB op bindende voordracht van een commissie waarin een door de Tweede Kamer aan te wijzen deskundige (eventueel een parlementariër), een door de president van de Hoge Raad aan te wijzen lid van de Hoge Raad en een bijvoorbeeld door dat eerste lid en de president van de Hoge Raad gezamenlijk aan te wijzen deskundige, niet zijnde een rechter of een parlementariër, zitting hebben. Ook andere constructies zijn denkbaar. Voorts zou in art. 117 lid 1 GW iets dergelijks, maar wegens de omvang van het aantal rechters in dit opzicht niet identiek, kunnen worden voorgeschreven met handhaving van de benoeming bij KB. Aldus wordt enerzijds de politieke invloed beperkt maar niet uitgesloten, anderzijds redelijk gegarandeerd dat de beste vakmensen worden voorgedragen en –nog een belangrijk aspect- ook weer niet gekozen voor volledige coöptatie vanuit de eigen kring van de rechterlijke macht.

Ten slotte vraag ik ook uw aandacht voor het vraagstuk van de constitutionele toetsing. In het debat over Polen en Hongarije wordt aan Nederlanders nogal eens tegengeworpen dat wij zelfs geen constitutionele toetsing hebben. Sommige auteurs menen dat een staat zonder constitutionele toetsing zich niet rechtsstaat mag noemen (Jacques Chevallier, *L'État de droit*, 5^e éd., Montchrestien, Paris 2010, p. 14-15). Nu moet onmiddellijk worden opgemerkt dat we in Nederland met de artikelen 93-94 GW een heel goed opvangnet hebben maar dit werkt alleen als het gaat om grondrechten die ook in internationale verdragen zijn verwoord. Als het gaat om andere constitutionele kwesties bieden die bepalingen geen bescherming. Ik zou dus menen dat om beide redenen (het beeld van Nederland als rechtsstaat en het bieden van die bescherming) het aanbeveling verdient constitutionele toetsing in te voeren. Voorts zal u het argument bekend zijn dat invoering van constitutionele toetsing de nationale Grondwet als steunbeer van Nederlandse waarden en normen waarschijnlijk centraler in het maatschappelijk debat zal plaatsen.

Gaarne ben ik bereid een en ander nader, wellicht mondeling, toe te lichten.

Tekent met vriendelijke groet,

P. Scholten (24 april 2017): brief aan de heer Remkes en de leden van de staatscommissie

[...]

In het gesprek dat ik een dezer dagen met uw Voorzitter in aanwezigheid van de Secretaris en plv. Secretaris mocht hebben over taak en werkwijze van uw Commissie heeft uw Voorzitter mij gevraagd actief deel te gaan nemen aan de kring van volgers van uw werkzaamheden, in zijn woorden 'de zgn. 'buitenring'. Hij

nodigde mij uit de komende twee jaar mijn zienswijzen over uw aanpak en ideeën aan u kenbaar te maken en eventueel beschikbaar te zijn voor nader overleg. Ik heb deze uitnodiging gaarne aanvaard.

Alvorens in te gaan op enige aspecten aan het begin van het traject bied ik u hierbij een exemplaar van mijn boekje 'Schets van een Korte Grondwet', dat in september jl. door Wolters Kluwer is uitgegeven. Geïnspireerd door eerdere gedachten van prof mr Tijn Kortmann en het hoogstaand Eerste Kamerdebat van januari 2016 en de daaruit voortgekomen brief van beide Kamervoorzitters heb ik mijn ideeën over een toekomstbestendig parlementair stelsel/democratie weergegeven in een schets van een sterk verkorte en op een aantal punten vernieuwde Grondwet. Gelet op uw opdracht veronderstel ik dat u hiervoor mogelijk belangstelling heeft.

Graag wil ik in deze brief als start enige kanttekeningen plaatsen bij de *procedure, de communicatie, de presentatie en een aantal inhoudelijke aandachtspunten.*

De procedure en de communicatie

Van aanvang af dient het opbouwen van draagvlak in de samenleving voor uw aanpak en te ontwikkelen ideeën leidraad te zijn. Het onderwerp moet gaan leven wil de politiek straks aan uw eindadvies werkelijk aandacht schenken.

Mijn ervaring van drie decennia als burgemeester (van o.a. Arnhem) leert me van aanvang af een informatiebulletin richting bevolking en media te laten verschijnen. Dit betreft regelmatige informatie over de voortgang, route en mogelijke onderwerpen en beschouwingen daarover, welke uw commissie in uw uiteindelijke oordeelsvorming zou willen betrekken. Mogelijk kunnen bijdragen van de 'buitenring' hier van dienst zijn. Een nieuwe weg zou op dit punt dan tot nu toe gevolgd kunnen worden. In uw taakopdracht heb ik daartoe geen belemmering aangetroffen.

Van uw Voorzitter vernam ik, dat de presentatie van twee geheel uitgewerkte modellen van uw advies – een minder vergaand en een verdergaand model – een brug te ver zou zijn. Wel gaf hij te kennen dat *voor een aantal belangrijke voorgenomen aanpassingsonderwerpen een verder en een minder vergaand model* ontwikkeld en gepresenteerd zal kunnen worden, alvorens, na ingekomen reacties, uw keuze te doen. Hierdoor zal de betrokkenheid van de samenleving met uw werk aanmerkelijk kunnen worden vergroot. De politiek zal er haar voordeel mee kunnen doen. En de *haalbaarheid* van uw uiteindelijke voorstellen is er mee gediend. Ik bepleit dus een eigenstandig voorlichtingsbeleid.

Juist daarom is bovengenoemde aanpak zo interessant omdat u enerzijds geen onhaalbare voorstellen wilt doen, maar anderzijds u toch ook wil dat er verdergaande voorstellen niet op voorhand uitgesloten zijn. Dit laatste dient n.m.m. in het licht van de niet te onderschatten oplopende spanning in onze samenleving te worden gezien. Daarbij is de beantwoording van de vraag aan de orde of met uw voorstellen straks het zo geslonken vertrouwen van (het gros) van de bevolking in onze parlementaire democratie kan worden hersteld. Wanneer dat niet zijn kans krijgt verricht u mogelijk werk voor het kerkhof... En dat wilt u – terecht! – niet. *Herstel van vertrouwen in ons parlementair stelsel en democratie zal toch bij uitstek het beoordelingscriterium moeten zijn.* 'Kurieren am Symptom' zal dus inderdaad niet helpen. Dit vereist dus weloverwogen moed, die ik u van harte toewens.

Presentatie

Ik hoop dat u zich speciaal wilt buigen over de wijze van (tussentijdse) presentatie. Willen dergelijke voorstellen kans hebben te overtuigen dan zal niet alleen aan het gebruikmaken van de modernste media gedacht moeten worden, maar ook aan de klassieke met overtuiging gebrachte mondelinge presentatie. Deze zal bij dit onderwerp door de Commissie met verve en elan dienen te geschieden, hetgeen uw voorzitter overigens wel is toevertrouwd. Wie de bevolking overtuigt heeft kans bij de politiek. Mensen zijn zeker tegenwoordig veel meer gevoelig voor passie en emotie. Dat lijkt in tegenstelling met het onderwerp maar is het zeker niet. Tijdig zal dus nagedacht moeten worden hoe de boodschap overgebracht zal gaan worden en door wie. Omdat een zittende macht (de regering/regeringspartijen – wie het ook zijn) aan wie u uw product uiteindelijk aanbiedt ten principale weinig op heeft met veranderingen, die haar eigen positie kan raken, ligt hier in het kader van het nagaan van haalbaarheid (waar de regering geen bezwaar tegen zal hebben en dat als onderdeel van uw taak kan worden beschouwd) een bijzondere opdracht.

Inhoudelijke aandachtspunten

Sinds de presentatie van mijn 'Schets voor een Korte Grondwet' en de lezingen, waartoe ik daarover met zekere regelmaat wordt uitgenodigd bereiken mij tal van reacties. Vier van hen wil ik u niet onthouden omdat ze zo goed als unaniem worden onderschreven en mogelijk uw interesse hebben.

1. Ons parlementaire stelsel/democratie en daarmee de Grondwet is in de dagelijkse Haagse politiek nauwelijks een onderwerp van discussie. Dit komt omdat de wet door de rechter niet getoetst mag worden aan onze Grondwet, waarin het staatsbestel is vervat. Kamerleden hoeven zich bij hun wetgevende arbeid dus weinig van haar aan te trekken (m.u.v. de grondrechten). Dit is voor enig weldenkend democratisch publiek onbegrijpelijk. Het eerder gelanceerde voorstel van **toetsing van de wet aan de Grondwet door de rechter** dat ook ik van harte steun, blijkt bij goede uitleg ervan zeer breed onderschreven te worden. Door de opkomst van extreme politieke partijen is het gevaar niet ondenkbeeldig, dat met de grondwet strijdige wetten niet geblokkeerd kunnen worden. Toetsing door de rechter is derhalve een zeer aan te bevelen aanpassing. Het respect voor de basis van ons stelsel verdient te worden vergroot.
2. Verkiezingen. Ik hoop zeer, dat u als een mogelijk verdergaand model **kamerverkiezingen in twee ronden** mede wilt overwegen. Ik pleit voor een eerste ronde waar iedere politieke partij aan mee mag doen. En in een tweede ronde na 14 dagen slechts de zes grootste uit de eerste ronde. Dit alles bijvoorbeeld middels het Duitse 'zwei Stimmen' model om herkenbaarheid van de gekozenen te vergroten. Het democratische mes snijdt verder aan twee kanten: versterking van het parlement (dus van de democratie) en versterking van de basis onder de regering (twee of drie grote partijen voldoende). Dat de zeer kleine partijen hierdoor uiteindelijk niet in het parlement komen kan in enkel geval een verlies betekenen. Toch zal hier het algemene, grotere belang moeten voorgaan. De huidige onwerkbaarheid met zoveel fracties holt de betekenis van het ons parlement te zeer uit. Het ziet er niet naar uit dat de versplintering van de politiek ooit vanzelf gekeerd gaat worden. Het gezag van het parlement kan alleen worden hersteld met aansprekende aanpassingen.
3. **De verkorting van de huidige Grondwet van 142 artikelen tot haar essentie in 25 artikelen** (het overige naar de gewone wet). Zo'n inkorting

lijkt revolutionair maar is in 1983 al eerder vertoond toen de Grondwet van 200 naar 142 artikelen werd teruggebracht. Om onze Grondwet, waarin toch ons parlementair stelsel in hoofdzaak is vervat, breed gedragen te krijgen onder de bevolking – niemand kent haar – en zij zo echt een nieuw houvast kan worden voor iedereen, niemand uitgesloten, is verplicht onderwijs op de middelbare school daarvan geboden. Kort en bondig, zoals Tijn Kortmann ons al leerde. Zo'n tekst zal niet alleen juridisch verantwoord maar juist ook educatief aansprekend van aard moeten zijn. Zo kan zij voor iedereen in ons land het noodzakelijke houvast worden onder onze wankele samenleving. Een dergelijke aanpak maakt inhoudelijke verbetering bovendien makkelijker inpasbaar, zo bleek mij bij het maken van de *'Schets voor een Korte Grondwet'*. Ik maakte deze 'Schets' in het besef dat zij niet meer dan een idee geeft hoe zoiets er uit zou kunnen zien zonder ook maar de pretentie te willen hebben een volledig juridisch verantwoord product te leveren. Ik ben geen wetgevingsjurist, slechts een jarenlange bestuurder uit de dagelijkse praktijk.

4. Tenslotte een democratische impuls voor de lokale democratie bij uitstek : de ***door de bevolking gekozen burgemeester***. Zittende burgemeesters, wethouders en raadsleden zullen zich stevig hiertegen gaan verzetten omdat hun eigen positie in het geding komt. Toch moet eenmaal de kogel door de kerk. In Europa zijn wij nog het enige land met benoemde burgemeesters. De indertijd gevolgde uitleg rond de wet dualisering heeft de zaak op scherp gesteld: raden claimen door hun verkiezing totale zeggenschap terwijl dit juist in strijd is met de dualiseringsgedachte. De rol van burgemeesters is in het dagelijks bestuur gemarginaliseerd. De Colleges van b en w als geheel zijn eveneens ingeboet in betekenis en verambtelijken. Wethouders mogen uit andere plaatsen zonder verkiezing worden gerekruteerd – zijn dus vaak niet afkomstig uit de eigen gemeente (ze mogen er waarschijnlijk zelfs blijven wonen) net als burgemeesters. Het dagelijks bestuur van de lokale gemeenschap heeft nauwelijks nog een natuurlijke band met de 'eigen' bevolking. Steeds grotere vervreemding is het gevolg. Burgemeesters hebben onderwijl hun onafhankelijkheid verloren door de benoemingsprocedure, waar de raad het voor het zeggen heeft. Misschien nog meer door de herbenoeming door de raad. Ook als hoeder van de openbare orde behoeft hij dringend in zijn onafhankelijkheid positieversterking. Met velen pleit ik met klem voor verkiezing van de burgemeester door de bevolking (democratisering!) op basis van een eigen programma. Dit zal een drastische maar herpositionering van het lokaal bestuur te weeg brengen met een groot vernieuwingseffect. Zo ontstaat in ieder geval werkelijke dualisering met de gemeenteraad. Uiteraard ben ik zeker op dit punt bereid bij uw overwegingen nader van dienst te zijn.

Ik hoop met het bovenstaande u in deze fase van uw werkzaamheden van dienst te zijn. Uiteraard ben ik altijd bereikbaar voor nadere toelichting, zo u zulks wenst. Weet dat ik als gepensioneerde geheel belangeloos en onafhankelijk ben. Het belang van goed democratisch en werkbaar Nederlands bestuur is mij altijd ter harte gegaan en is mijn enige leidraad. Ik wens u veel succes.

Met vriendelijke groet,

P. Scholten en H. Franken (6 juni 2018): verzoek meer ingrijpende hervormingen in het advies op te nemen (met bijlage).

Betreft: verzoek om in uw komend advies een voorstel voor een meer ingrijpende hervorming van onze parlementaire democratie als alternatief naast uw eigen model op te nemen, opdat de regering voorafgaand aan het maken van het wetsvoorstel daar een nationale voorkeurspeiling over kan houden.

Geachte Commissie,

ondergetekenden willen gaarne het volgende onder uw aandacht brengen.

In uw zoektocht naar een meer toekomstbestendig parlementair stelsel cq. democratie - zoals uw officiële opdracht luidt - willen wij u een nieuwe route daarheen voorleggen, die mogelijk tot grotere aanpassingen van het huidig parlementair stelsel kan leiden en in ieder geval tot meer betrokkenheid van de bevolking. Een groter draagvlak voor de uitkomst ervan zal naar te hopen het gevolg zijn.

Wij stellen voor naast een zgn. 'haalbaar' voorstel met kleinere aanpassingen, zoals uw voorzitter heeft gezegd na te willen streven, in uw komend advies aan de regering ook een voorstel voor een meer ingrijpende hervorming te presenteren, die wij noodzakelijk achten. Bij een peiling onder de bevolking kan duidelijk worden welke richting vervolgens door regering en parlement in een wetsontwerp gekozen kan worden. Een zo belangrijke zaak als de onderhavige kan in de huidige tijd niet zonder de bevolking daarbij op het juiste moment bij te betrekken.

Wij bepleiten een daadwerkelijke hervorming van ons stelsel. Wij vrezen namelijk dat de problematiek zo ernstig is dat zwaardere ingrepen nodig zijn. Versterking van onze parlementaire democratie is voor haar toekomstbestendigheid noodzakelijk. Wij reiken daarvoor een pakket van een viertal voorstellen aan: een belangrijke vernieuwing van ons kiesstelsel, de invoering van rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet, de vastlegging van de functie 'Staatshoofd' in de Grondwet met gelijktijdige beëindiging van het formele lidmaatschap van de regering en rechtstreekse verkiezing door de bevolking van de belangrijkste bestuurders voor de drie overheidsniveaus van ons land: de Minister-president, de Commissaris van de Koning en de Burgemeester.

Naast dit inhoudelijke deel vragen wij uw aandacht voor verbetering van de vorm en inhoud, waarin onze democratie is vervat: de Grondwet. Om voortaan onder de bevolking meer kennis en draagvlak te bewerkstelligen voor de kern van onze democratie - de grondrechten en de hoofdlijnen van ons staatsbestel - willen wij dat deze tot haar essentie, kort en bondig wordt verkort. Van 142 artikelen nu naar ca. 25 straks. Bovengenoemde hervormingen worden voor zover nodig daarin verwerkt. Op deze wijze wordt het voor alle Nederlanders doenlijk hun Grondwet op school te leren en de kennis daarvan zich eigen te maken. Zij kunnen daarmee bijdragen de onschatbare waarde onze parlementaire democratie te behouden en te beschermen.

Deze vier voorstellen zullen samen met het plan tot verkorting van de Grondwet met een goede voorbereide publieke informatie ongetwijfeld samen met het 'haalbare' alternatief een brede discussie over de toekomst van onze democratie los kunnen maken. Na een door de regering te organiseren nationale voorkeurspeiling kan het draagvlak zichtbaar worden voor de aanpassingen, die voor ons stelsel nodig worden geacht. Gebruik gemaakt kan worden van recente ervaringen met internet-

consultatie. Het laat met deze volgorde de verantwoordelijkheid voor het uiteindelijk te kiezen model bij regering en Staten-Generaal, zoals dat past bij een goed functionerend parlementair stelsel. Het geeft voor de te maken keuzes meer houvast. Voor een nadere toelichting mogen wij verwijzen naar onze als bijlage bijgevoegd oproep 'Versterk onze Nederlandse democratie'. Wij zullen deze samen met een exemplaar van deze brief aan de pers ter beschikking stellen.

Wij spreken de hoop uit dat u bereid bent ons voorstel in brede kring kenbaar te maken en in uw commissievergadering te bespreken. Uiteraard zijn wij bereid tot nadere toelichting.

BIJLAGE

Oproep: Versterk de Nederlands democratie

De kern van democratisch bestuur wordt belichaamd door een goed functionerend parlement. Maar met de voortdurende versplintering van de partijen in de Staten Generaal, gebreken in het huidig stelsel en groeiende scepsis van de bevolking over ons landsbestuur dreigt onze democratie zich tegen zichzelf te keren. Zij zal daarom versterkt dienen te worden. De vraag is hoe?

Twee modellen

Voor meer toekomstbestendigheid van ons parlementair stelsel is men vooral op zoek naar 'haalbare voorstellen', zoals voorzitter Remkes heeft gezegd. Begrijpelijk, maar naar onze mening waarschijnlijk onvoldoende om het gestelde doel te bereiken. In de huidige politieke constellatie zal er daarom niet veel gaan veranderen. Hierdoor zullen de negatieve gevolgen van de versplintering van het parlement, zich ook in volgende zittingsperiode(s) steeds meer laten voelen en komt de bestuurbaarheid van ons land in de knel. Volgens de wens van vele burgers is bovendien versterking van het democratisch gehalte van ons stelsel noodzakelijk. Zijn kleine stapjes in de gewenste richting dan wel genoeg?

Wij pleiten ervoor, dat de Staatscommissie haar conclusie als een keuzemogelijkheid presenteert: naast een model met slechts kleinere aanpassingen één met meer ingrijpende hervormingen. Dit alternatief is weliswaar niet op voorhand als haalbaar aan te merken, maar maakt een afweging mogelijk, welke van de twee in de ogen van de bevolking de meeste kans maakt de toekomstbestendigheid van onze parlementaire democratie te versterken. Deze beide alternatieven zullen aan de bevolking als voorkeurskeuze moeten worden voorgelegd. Dus niet achteraf, maar vooraf. Zo kan versterking van onze democratie bij de bevolking zelf beginnen.

Wij doen de volgende voorstellen:

1. Houdt verkiezingen van beide Kamers in twee rondes: één ronde voor alle partijen en na veertien dagen een tweede ronde voor de grootste zes partijen uit de eerste ronde.

Zo wordt blijvend recht gedaan aan het belangrijkste democratische principe dat elke stem telt. Het historisch zo bevochten algemeen kiesrecht (dus kiesrecht voor allen) blijft in het voorgestelde systeem behouden. Het principe van evenredige vertegenwoordiging blijft in de tweede ronde eveneens onaangetast: de partij waarop

gestemd wordt krijgt haar evenredig deel. Dit in tegenstelling tot de ook wel genoemde invoering van een kiesdrempel, waar uitgebrachte stemmen onder de drempel niet meetellen en evenredigheid wijkt. Invoering van een kiesdrempel moet dan ook verworpen worden.

De enige acceptabele reden dat partijen, die niet tot die zes grootste behoren, moeten wijken is de noodzakelijke versterking van het parlementair stelsel. Voor regeringsvorming zijn bovendien slechts twee of hooguit drie partijen nodig. Zo wordt elk deel van ons stelsel versterkt: de coalitie- maar ook de oppositie met drie of vier grotere fracties i.p.v. negen kleine. Het specifieke geluid van de kleine partijen hoeft niet geheel verloren te gaan. Het kan vanuit een van de zes doorklinken, wanneer men hechte samenwerking met een verwante grote zusterpartij zoekt. Dit is namelijk ook in het belang van de grote partij.

Ook van de regering zelf, die straks maar op twee of drie fracties steunt (en niet uit vier of meer, zoals nu). Waarom zes partijen? Het komt ons voor, dat daarmee de verschillende invalshoeken goed kunnen worden afgedekt en bestuurlijk daarmee nog goed is te werken. Het blijft echter een arbitraire keuze.

2. Maak toetsing van de wet aan de Grondwet door de onafhankelijke rechter mogelijk.

Onze parlementaire democratie, ogenschijnlijk goed in de Grondwet vastgelegd maar verre van onkwetsbaar, verdient onafhankelijke bescherming, die nu ontbreekt (zelfs verboden is!). In ons land kan een parlementaire meerderheid elke door haar gewenste maatregel, al heeft deze een ondemocratisch gehalte, tot wet verheffen. Niemand kan dat tegenhouden. Alleen al de nazi-geschiedenis van Duitsland in de jaren dertig leert ons dat het verstandig is deze rechterlijke toetsing mogelijk te maken. Met alle opkomende ondemocratische signalen in de samenleving is verder uitstel van eerdere voorstellen hieromtrent ongewenst.

3. Leg in de Grondwet vast, dat de Koning ons staatshoofd is met het recht op informatie door de regering, het recht om aan te moedigen en te waarschuwen. Hij vertegenwoordigt als staatshoofd Nederland, waar ook ter wereld.

Zijn positie verdient meer duidelijkheid nu zijn laatste politieke recht - benoeming van een (in)formateur - hem niet lang geleden door de Kamer is ontnomen terwijl zijn feitelijke functie als staatshoofd - historisch verklaarbaar maar toch opvallend - nergens in de Grondwet beschreven staat. Leg daarin (voor het eerst!) zijn functie vast als onpartijdig sluitstuk van ons gehele stelsel inclusief bovenvermelde taakomschrijving. Zijn puur formele lidmaatschap van de regering kan hiermee beëindigd worden. Om zich goed op de hoogte te houden zal hij over alle relevante regeringsinformatie moeten kunnen blijven beschikken. Ook het wekelijkse gesprek met de minister-president valt onder de blijvende informatieplicht van de regering. Zijn huidige taken blijven in stand met bijbehorende onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid.

4. Voer als algemene grondwettelijke regel in dat de belangrijkste bestuurders van ons land op de verschillende niveaus - Minister- president, Commissaris van de Koning en Burgemeester- voor een periode van zes jaar rechtstreeks door de bevolking gekozen worden.

De noodzaak tot versterking van de democratie kan het meest zichtbaar worden gemaakt door principieel de belangrijkste bestuurders van ons land voortaan

rechtstreeks door de bevolking te laten kiezen. Dit past bij een verdere ontwikkeling van onze democratie. De nadere uitwerking van dit principe in wettelijke regelingen zal nog de nodige inspanning en tijd gaan kosten. Vast uitgangspunt moet steeds zijn: de bestuurder bestuurt, het parlement controleert. Beiden hebben een eigen mandaat. Voordat dit systeem, dat in zeer veel landen goed functioneert kan worden ingevoerd zal dan ook de positie van het controlerend orgaan (parlement, staten of raad) in een nieuwe balans met deze bestuurders in duidelijke taak- en bevoegdheidsomschrijvingen bij wet moeten worden vastgesteld. Angst dat hierbij zich uitwassen kunnen voordoen is een slechte raadgever. Onze representatieve democratie wordt hiermee belangrijk versterkt.

De tijd dringt met name voor burgemeesters nu de benoeming van hen uit de Grondwet wordt gehaald en er nog geen wettelijke regeling is hoe de nieuwe structuur er uit moet zien. Het meest klemmt dit in de 100.000+ gemeenten, waar de wens tot verkiezing door de eigen bevolking het meest zichtbaar is. Een stapsgewijze invoering zou overwogen kunnen worden.

Breng de essentie van ons stelsel onder in een korte Grondwet van ca. 25 artikelen.

Dit is op zichzelf geen inhoudelijke hervorming maar kan juist nu zijn nut bewijzen. In de 200-jaar oude Grondwet staan momenteel in maar liefst 142 artikelen onze grondrechten en de hoofdlijnen van ons staatsbestel geformuleerd. Niemand leest haar, niemand kent haar. Door verkorting tot haar essentie wordt de Grondwet beter leesbaar en kan zij in het lesprogramma van elke middelbare school worden opgenomen. In deze verkorting worden de bovengenoemde vier hervormingen verwerkt.

Nationale voorkeurspeiling

De Staatscommissie zal in haar komend advies naast het model met kleinere - zgn 'haalbare' voorstellen deze vier meer ingrijpende voorstellen als alternatief model kunnen presenteren samen met de vraag of aanpassing van de Grondwet in een kort en bondige tekst aanspreekt. Wij stellen u voor in uw advies op te nemen, dat de regering hierover vervolgens een nationale voorkeurspeiling houdt. Hierbij kan gebruikgemaakt worden van recente ervaringen met internet-consultatie. Met de uitslag in de hand is door de regering een meer gefundeerde keuze tussen beide alternatieven in het daarvoor te maken wetsontwerp mogelijk. Dus niet als bij een referendum achteraf maar vooraf, waardoor de parlementaire verantwoordelijkheid niet wordt uitgehold maar juist beter tot zijn recht kan komen omdat de bevolking op tijd wordt gehoord en het draagvlak duidelijk wordt. Hiermee wordt de kans op verdergaande hervormingen vergroot.

R. de Jong: Een nieuwe start voor de kieskring

Een nieuwe start voor de kieskring?

Het voornemen van de staatscommissie parlementair stelsel om de kieskringen te reanimeren teneinde de regionale component in de Tweede Kamer te versterken

Inleiding

De staatscommissie parlementair stelsel besteedt in haar tussentijds rapport aandacht aan drie mogelijke manieren om de regionale component in het kiesstelsel te versterken: het gemengde kiesstelsel met enkelvoudige kiesdistricten, het gemengde kiesstelsel met meervoudige districten en een, zoals de commissie het noemt, reanimatie van de Kamerkieskringen.¹ De eerste variant verwerpt de staatscommissie omdat er een grondwetsherziening voor nodig is en de evenredigheid sterk vertekend kan worden. De tweede variant kent deze bezwaren weliswaar in mindere mate, maar ook hier ziet de commissie veel haken en ogen. Over de derde variant laat de commissie zich echter aanmerkelijk positiever uit. Een goede aanleiding dus om deze variant nader te bekijken.

De staatscommissie stelt dat de huidige kieskringen hun functie goeddeels hebben verloren. Het doel van de kieskringen was om het regionale karakter van het in 1917 afgeschafte districtenstelsel nog enigszins te behouden.² Die functie is volgens de staatscommissie verloren gegaan door de verhoging van het maximaal aantal kandidaten in 1989 en in 2009. Sinds de laatste wijziging mogen alle partijen maximaal 50 kandidaten op hun lijst zetten. Voor partijen met meer dan vijftien zetels ligt het maximum sinds 1989 onveranderd op 80.³ De staatscommissie verwacht een functieherstel van de kieskringen indien het aantal kandidaten beperkt wordt tot 30 zoals dat tussen 1956 en 1989 het geval was. Verder overweegt zij aanvullende maatregelen, zoals de verplichting om in alle kieskringen met verschillende kandidatenlijsten op te treden, waarbij alleen de lijsttrekker dezelfde zou mogen zijn.⁴

De beschouwingen van de staatscommissie roepen een aantal vragen op. Een deel daarvan is historisch van karakter. Is het inderdaad zo dat de kieskringen hun functie goeddeels verloren bij de verhogingen van 1989 en 2009 en zo ja, waaruit blijkt dat dan? Wat was eigenlijk precies de bedoeling van de kieskring en is die wel ooit verwezenlijkt? En waaruit blijkt dat de kieskring voor een regionale component heeft gezorgd toen tussen 1956 en 1989 het maximaal aantal kandidaten 30 bedroeg? Deze vragen zijn van belang, omdat een verkeerde voorstelling van het verleden de staatscommissie allicht op het verkeerde been zet bij het zoeken naar antwoorden.

Naast deze historische vragen, is het interessant om na te denken over de effecten van een reanimatie van de kieskring. De staatscommissie maakt het de beschouwer echter niet gemakkelijk, omdat ze ook nadenkt over mogelijkheden om

¹ Staatscommissie parlementair stelsel, Tussenstand (Den Haag 2018) p. 33-37.

² Idem, p. 37; noot 63.

³ Een goed overzicht van het ontstaan en de werking van kieskringen geeft Bastian Michel, Kieskringen. Ontwikkeling-werkingswijze-alternatief (Kiesraad: Den Haag 2011).

⁴ Staatscommissie, Tussenstand, p. 38.

de persoonlijke component in het kiesstelsel te versterken. Daartoe noemt ze een verlaging van de voorkeurdrempel, invoering van het kiesstelsel Burgerforum of van kandidaatstellingsdistricten. Het is begrijpelijk dat de staatscommissie vanuit analytisch oogpunt onderscheid maakt tussen de regionale en de persoonlijke component, maar dat neemt niet weg dat de twee nauw verbonden zijn. Versterking van de regionale component leidt al snel tot versterking van de persoonlijke component en omgekeerd. Omdat de staatscommissie geen duidelijke voorkeur toont voor een van de door haar gepresenteerde mogelijkheden tot versterking van de persoonlijke component zou de beschouwer van de tussenrapportage eigenlijk een groot aantal varianten moeten bespreken. Gereanimeerde kieskringen met of zonder kandidaatstellingsdistricten, met of zonder kiesstelsel Burgerforum en met al dan niet verplicht gevarieerde kandidatenlijsten. Het is onmogelijk om al deze varianten in kort bestek te behandelen. Ik beperk mij daarom tot enkele aspecten van de verhouding tussen de regionale en de persoonlijke component.

Tenslotte wil ik nog een blik werpen op de samenstelling van de kieskringen. Welke gedachtegang was bij de indeling van de kieskringen leidend en zou het honderd jaar later niet voor de hand liggen die samenstelling nog eens tegen het licht te houden?

Het verband tussen de regionale en de persoonlijke component

Uitgaande van de doelstelling om de regionale en de persoonlijke component te versterken, is het opmerkelijk dat de staatscommissie niet een variant noemt waarmee twee vliegen in een klap worden geslagen, namelijk zeteltoewijzing aan kandidaten door middel van een lage voorkeurdrempel of zelfs zonder voorkeurdrempel *binnen* de kieskringen. Dat zou een variant zijn van het stelsel dat in Nederland bestond tot de invoering van een nationale voorkeurdrempel in 1989.⁵ Een dergelijk stelsel versterkt de persoonlijke component, mits de drempel niet te hoog wordt gesteld, omdat meer afgevaardigden een eigen mandaat verkrijgen en het levert ook een versterking van de regionale component op als de kandidatenlijsten voldoende worden verkort. In het laatste geval worden partijen namelijk gedwongen hun kandidatenlijsten te variëren.

Schrikt de commissie terug van een dergelijke radicale aanpassing van het kiesstelsel of ziet zij toch een zodanig verschil tussen de persoonlijke en de regionale component dat die een aparte behandeling rechtvaardigt? Het is

⁵ De voorkeurdrempel werd tot 1989 bepaald op basis van de lijstkiesdeler. Die bestond uit het aantal door een partij behaalde stemmen in een kieskring gedeeld door het aan de partij in de betreffende kieskring toegekende aantal zetels. Gecompliceerd werd het indien een partij in verschillende kieskringen gelijklopende lijsten had ingediend. Deze kieskringen werden dan voor de berekening van de lijstkiesdeler en het aantal op kandidaten uitgebrachte stemmen samengevoegd. Wanneer ver uiteen liggende kieskringen werden samengevoegd, kon deze regionale de werking van de regionale component flink verstoren. Voor een overzicht: Niels van Driel en Ron de Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen* (Boom: Amsterdam 2014) p. 219-222; Elzinga, *Het Nederlandse kiesrecht* (Zwolle 1989) p. 153.

bijvoorbeeld denkbaar dat partijen door kortere kandidatenlijsten wel min of meer gedwongen worden om meer met regionale kandidaten te werken, maar dat die regionale kandidaten geen eigen mandaat krijgen en dat ze op de slippen van de lijsttrekker in de Kamer komen. Dat versterkt dan wel de regionale component, maar nauwelijks de persoonlijke. Of dat een verstandige keuze is, laat ik in het midden, maar het lijkt mij dat in het algemeen én versterking van de persoonlijke component, wat meer persoonlijke mandaten betekent, én versterking van de regionale component moeilijk los van elkaar te verwezenlijken zijn zonder dat het een het ander in de weg zit of dat er allerlei andere problemen ontstaan.⁶ Het laatste zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn wanneer de huidige nationale voorkeurdrempel gecombineerd wordt met verplicht regionaal gevarieerde kandidatenlijsten. Om een kandidaat in de ene kieskring niet te bevoordelen boven de andere, moeten de kieskringen dan nagenoeg dezelfde omvang hebben. Regelmatige herziening van de grenzen van de kieskringen zal dan onvermijdelijk zijn en dat levert weer andere problemen op, zoals de vraag waar die grenzen moeten lopen en wie die zal vaststellen.

Problemen met de herziening van de grenzen van de kieskringen kunnen worden voorkomen door te bepalen, dat de voorkeurdrempel van bijvoorbeeld 25% niet nationaal wordt vastgesteld, zoals nu, maar per kieskring. De kiesdeler wordt dan voor elke kieskring apart berekend, we duiden die hier verder aan als kieskringdeler, en op basis daarvan de voorkeurdrempel. De precieze omvang van de kieskring is dan minder belangrijk. Het maakt dus nogal uit of de voorkeurdrempel op basis van de nationale of algemene kiesdeler wordt vastgesteld of binnen een kieskring op basis van een kieskringdeler of de aloude lijstkiesdeler (zie noot 5). Om deze reden is de opmerking van de staatscommissie dat zij de verschillen in effecten tussen de algemene kiesdeler en de lijstkiesdeler buiten beschouwing laat bevreemdend.⁷ Maar welke richting de staatscommissie ook zal inslaan, gelijktijdige versterking van de persoonlijke én de regionale component zal naar mijn mening onvermijdelijk in de richting gaan van regionale mandaten door middel van een voorkeurdrempel *binnen* de kieskringen.

De valse start van de kieskring in 1918

De staatscommissie voor evenredig kiesrecht, die in 1913 was ingesteld en hier verder wordt aangeduid als de staatscommissie 1913, worstelde met het probleem dat om de evenredigheid zoveel mogelijk recht te doen Nederland één groot kiesdistrict moest worden, maar dat het afzien van iedere territoriale indeling funest zou zijn voor de regionale band tussen kiezer en afgevaardigde en dat het

⁶ Ik sluit niet uit dat er stelsels bestaan waarin versterking van beide componenten mogelijk is zonder dat ze elkaar in de weg zitten, maar die presenteert de staatscommissie niet. Mijn opmerkingen moeten worden gezien in het licht van de keuzemogelijkheden die de staatscommissie presenteert.

⁷ Staatscommissie, Tussenstand, p. 30. Het gaat natuurlijk niet om de effecten van de algemene kiesdeler en de lijstkiesdeler, maar om de effecten van de voorkeurdrempels die daarop zijn gebaseerd.

bovendien de macht van de partijbesturen te groot zou maken.⁸ De kieskring moest deze tegenstelling wegnemen. De zetels zouden evenredig worden verdeeld op basis van de stemcijfers die een partij in heel Nederland haalde, maar de toedeling van de behaalde zetels aan kandidaten vond plaats via de kandidatenlijsten die waren ingeleverd in elk van de achttien kieskringen waarin Nederland was verdeeld. Om nu te voorkomen dat een partij in elke kieskring een identieke kandidatenlijst zou inleveren, stelde de staatscommissie 1913 voor dat elke lijst niet meer dan tien kandidaten mocht bedragen. Dat zou alle partijen dwingen tot decentrale kandidaatstelling en de partijen die hoopten op meer dan tien zetels tot variatie in de kandidatenlijsten. Voor kleine partijen of partijen met lage verwachtingen omtrent het aantal te winnen zetels was het overal inleveren van gelijklopende lijsten wel een mogelijkheid.⁹

Een belangrijk onderdeel van dit kiesstelsel was dat een partij de kandidatenlijsten die in de kieskringen waren ingeleverd, moest verbinden om bij de vaststelling van de landelijke uitslag en de daaropvolgende zetelverdeling als een partij te worden beschouwd. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel een partij leverde in elke kieskring een verschillend samengestelde kandidatenlijst in. Om nu te voorkomen dat elk van die achttien lijsten als een aparte partij werd gezien, moest de partij bij het centraal stembureau in Den Haag een verklaring inleveren waarmee zij die lijsten verbond. Die achttien lijsten werden daardoor bij het opmaken van de uitslag en de zetelverdeling als één partij gezien en niet als achttien afzonderlijke partijen.¹⁰

Bij deze bepaling omtrent het verbinden ging het echter mis, waardoor in 1918 de opzet van de kieskring in het water viel en er sprake was van een valse start. De Kieswet van 1918 maakte het namelijk niet alleen mogelijk om kandidatenlijsten uit *verschillende* kieskringen te verbinden, maar ook kandidatenlijsten uit *dezelfde* kieskring.¹¹ De staatscommissie 1913 zag er geen bezwaar in dat op deze wijze verschillende partijen hun kandidatenlijsten zouden verbinden.¹² Wat de commissie vermoedelijk niet heeft voorzien, was dat partijen meerdere kandidatenlijsten per kieskring konden indienen om die vervolgens te verbinden. Zo kon de bepaling van maximaal tien kandidaten per lijst effectief

⁸ Verslag der Staatscommissie voor evenredig kiesrecht (z.p. 1914) p. 32.

⁹ Idem, p. 35-36.

¹⁰ Formeel deed de partij dat niet, maar de gemachtigde van de groep kiezers die de kandidatenlijst had ingeleverd. Dat verbinden ging in het begin wel eens mis waardoor een partij bij de zetelverdeling in twee, drie of vier partijen uiteenviel. Het niet verbinden van de kandidatenlijsten gebeurde in 1922 overigens opzettelijk door de ARP en de RKSP, omdat zij zo hoopten meer kans te maken op restzetels wat ook inderdaad het geval was. Zie hiervoor <https://stukroodvlees.nl/leide-actief-vrouwenkiesrecht-1922-tot-groter-succes-confessionele-partijen/>

¹¹ Deze constructie lijkt op de in 1973 ingevoerde en in 2017 weer afgeschafte lijstcombinatie, maar er zit tussen beide figuren een wezenlijk verschil. Zie voor dit verschil: R. de Jong, 'De lijstcombinatie. Een opmerkelijke figuur in ons kiesstelsel', Tijdschrift voor Constitutioneel Recht 6(2015)345-355.

¹² Zie de toelichting op art. 54f over het verbinden van lijsten, p. 82-84.

worden omzeild. Verschillende partijen maakten in 1918 van deze gelegenheid inderdaad gebruik.

In 1923 diende de regering een wetsvoorstel in waarmee de bepaling werd geschrapt dat ook kandidatenlijsten uit dezelfde kieskring verbonden konden worden. Dat had een nieuwe start kunnen betekenen voor de opzet van de staatscommissie 1913 om het regionale element in het kiesstelsel te behouden. De Tweede Kamer stak er echter een stokje voor en zorgde ervoor dat het maximaal aantal kandidaten werd verhoogd van tien tot twintig.¹³ Dit aantal werd in 1956, naar aanleiding van de vergroting van het aantal Kamerleden van 100 naar 150, verhoogd tot 30 kandidaten per lijst.

De beschrijving van het ontstaan van de kieskringen en het functioneren in 1918 en 1922 laat zien, dat de kieskring al vanaf het begin niet heeft voldaan aan de bedoeling van de staatscommissie 1913. In eerste instantie kwam dat doordat partijen per kieskring meerdere kandidatenlijsten konden inleveren en in tweede instantie omdat na afschaffing van deze mogelijkheid de kandidatenlijsten werden vergroot tot twintig kandidaten. Wat dat betreft betreedt de huidige staatscommissie dus nog niet in kaart gebracht land en kan ze adviseren de valse start van 1918 alsnog recht te zetten.

Het functioneren van de kieskringen tussen 1956 en 1989

In haar tussenrapportage lijkt de staatscommissie van mening te zijn, dat kieskringen tussen 1956 en 1989 aan hun functie voldeden.¹⁴ Dat zal dan niet de functie zijn geweest die de staatscommissie 1913 voor ogen had, want tussen maximaal tien en maximaal dertig kandidaten zit immers een wereld van verschil. Wanneer een partij in totaal ongeveer tachtig verschillende kandidaten op haar lijsten wil en zoveel mogelijk bovenste plaatsen door dezelfde personen wil laten innemen, dan dient zij bij een maximale lijst van tien de laatste vier kandidaten in elke kieskring te variëren en kunnen de bovenste zes kandidaten overal dezelfde zijn. Dat levert in totaal 86 kandidaten op. Bij een lijst van 30 kandidaten kunnen de eerste 27 kandidaten dezelfde zijn en hoeven alleen de onderste drie gevarieerd te worden wat een totaal van 87 kandidaten geeft. Het hoeft weinig betoog dat dit zeer verschillende resultaten zijn. In het eerste geval is het onvermijdelijk dat bij grotere partijen regionale kandidaten worden gekozen, maar in het tweede geval hoeft dat helemaal niet te gebeuren.

Met een kandidatenlijst van maximaal 30 kandidaten kan op geheel verschillende wijze worden omgegaan. Tabel 1 toont hoeveel unieke kandidaten (UK) een aantal partijen in 1956, 1971 en 1986 op hun kandidatenlijst hadden geplaatst, het aantal verschillende kandidatenlijsten (L) dat werd ingeleverd en hoeveel procent van de op elke lijst uitgebrachte stemmen bij de lijsttrekker

¹³ Van Driel en De Jong, *De Tweede Kamerverkiezingen in vijftig stappen*, p. 83-84.

¹⁴ 'Nederland is ingedeeld in twintig kieskringen die thans goeddeels hun functie hebben verloren, 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', p. 37.

terecht kwam (%L). Ter vergelijking zijn ook de recente verkiezingen van 2012 en 2017 toegevoegd.

Tabel 1. Het aantal unieke kandidaten (UK), het aantal verschillend samengestelde kandidatenlijsten (L) en het percentage stemmen dat op de lijsttrekker werd uitgebracht tussen 1956 en 2017

Partijen	1956			1971			1986			2012			2017		
	UK	L	%L	UK	L	%L	UK	L	%L	UK	L	%L	UK	L	%L
KVP	109	4	96.9	117	4	83.6	---	---	---	---	---	---	---	---	---
PvdA	204	12	98.1	267	16	91.5	267	16	73.9	167	20	77.3	171	20	59.0
ARP	114	17	96.3	106	17	93.7	---	---	---	---	---	---	---	---	---
CHU	75	7	95.8	124	18	88.4	---	---	---	---	---	---	---	---	---
VVD	91	10	92.0	80	18	86.5	75	18	67.1	75	1	85.0	80	1	78.6
CDA	---	---	---	---	---	---	166	8	95.8	57	1	64.5	105	18	60.5
GroenLinks	---	---	---	---	---	---	---	---	---	42	1	78.2	50	1	67.9
PVV	---	---	---	---	---	---	---	---	---	49	1	93.3	50	1	91.7
SGP	20	1	98.0	24	1	85.0	30	1	94.2	30	1	92.6	30	1	89.6
D66	---	---	---	42	5	91.6	30	1	90.1	50	1	77.5	50	1	67.2
SP	---	---	---	---	---	---	---	---	---	60	7	83.1	70	5	70.7
ChristenUnie	---	---	---	---	---	---	---	---	---	50	1	78.0	50	1	73.3
Nederland			96.6			88.4			82.6			81.0			73.0

Het aantal kieskringen bedroeg in 1956 en 1971 18, in 1986 19 en in 2012 en 2017 20.

Hoe verschillend partijen omgingen met de mogelijkheden die een lijst van 30 kandidaten bood, laat de verkiezing van 1956 zien. De KVP diende vier stellen gelijklopende lijsten in. De provincies Noord-Brabant en Limburg kregen ieder een aparte kandidatenlijst. De provincies Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel en Gelderland hadden dezelfde lijst evenals de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland. Alleen de lijsttrekker was in heel Nederland dezelfde.

De PvdA ging een stap verder dan de KVP. Ook zij trad overal met dezelfde lijsttrekker op, maar zij diende liefst twaalf verschillende kandidatenlijsten in. De ARP daarentegen leverde in bijna alle kieskringen dezelfde eerste 25 kandidaten in, hoewel de volgorde soms wat verschilde. De variatie in de lijsten zat vooral in de staart van de lijst.

Ook in 1971 zien we vooral veel variëteit. ARP, CHU, PvdA en VVD dienden veel verschillend samengestelde kandidatenlijsten in, maar het aantal unieke kandidaten liep sterk uiteen; van 80 bij de VVD tot 267 bij de PvdA. Dat kwam doordat bij de liberalen alleen in de staarten van de lijsten werd gevarieerd, terwijl bij de sociaaldemocraten buiten de lijsttrekker de lijsten op bijna alle plaatsen sterk verschilden. Wat de tabel duidelijk laat zien, is dat bij een lijst van 30 kandidaten de mogelijkheden bijna eindeloos zijn en de partijen tot vrijwel niets worden verplicht.

Een ander belangrijk punt ter overweging is dat het jaar 1956, en in iets mindere mate ook 1971, een, vanuit hedendaags oogpunt, interessante paradox laat zien: veel unieke kandidaten, onder wie ongetwijfeld een flink aantal kandidaten met een regionale basis, maar bijna alle stemmen werden op de lijsttrekker uitgebracht. Het lijkt alsof de partijen regionale vertegenwoordiging aanmoedigden door het plaatsen van regionale kandidaten op de lijsten, maar

tegelijk het stemmen op die kandidaten ontmoedigden door de kiezers voor te houden dat ze op de lijsttrekker moesten stemmen.

Deze paradox verdwijnt echter wanneer we ons realiseren dat de partijen in die tijd regionale vertegenwoordiging niet zozeer voor de kiezers bedoelden, maar voor de partijleden. Regionale kandidaturen werden bepleit tijdens het opstellen van de kandidatenlijsten door middel van bijvoorbeeld stemmingen bij het opstellen van de groslijsten van kandidaten. Naar gelang regionale kandidaten tijdens die voorverkiezingen meer of minder succesvol waren, kregen ze een hogere of lagere plek op de kandidatenlijst. Was de kandidatenlijst eenmaal vastgesteld, dan was het niet de bedoeling dat de kiezer die overhoop zou gooien door een voorkeurstem. Het ging in met name de eerste helft van de periode 1956-1989 dus niet zozeer om een regionale band tussen kiezers en afgevaardigden, maar tussen partijleden en afgevaardigden. De paradox toont zodoende, dat het niet verstandig is om deze periode als voorbeeld te nemen van een situatie met een sterke regionale component, omdat er in die tijd een andere invulling aan het begrip werd gegeven.

Tabel 1 laat verder zien, dat het percentage stemmen op de lijsttrekker sterk is afgenomen tussen 1956 en 2017.¹⁵ Of deze ontwikkeling een versterking van de regionale, van de persoonlijke component of van beide componenten betekende, wordt in de volgende paragraaf bekeken.

Reanimatie kieskringen in samenhang met een verlaging van de voorkeurdrempel

De staatscommissie stelt in haar tussenrapportage dat de gereanimeerde kieskringen goed verenigbaar zijn met een verlaagde voorkeurdrempel.¹⁶ Bij zo'n combinatie staat versterking van de persoonlijke en de regionale component centraal. Het onderscheid tussen de persoonlijke en de regionale component is tot op zekere hoogte kunstmatig, omdat bij een aantal kandidaten die twee samenvallen. De vraag is echter hoe vaak dat voorkomt. In tabel 2 is aangegeven hoeveel kandidaten in 2017, buiten de lijsttrekker, de voorkeurdrempel zijn gepasseerd en bij hoeveel van hen dat in één kieskring het geval was. Alleen de partijen met zetels zijn opgenomen.¹⁷

Tabel 2. Aantal kandidaten (niet-lijsttrekkers) dat in 2017 de voorkeurdrempel is gepasseerd, aantal kandidaten (niet-lijsttrekkers) dat in één kiesdistrict de voorkeurdrempel is gepasseerd en het aantal stemmen in de kieskring met de meeste stemmen als percentage van totaal op de kandidaat uitgebrachte stemmen

Partij	Kandidaten die de voorkeurdrempel zijn gepasseerd	Kandidaten die in 1 kieskring de voorkeurdrempel zijn	Stemmen in de kieskring met de meeste stemmen als % van het totaal op de
--------	---	---	--

¹⁵ Die ontwikkeling zette vooral in de jaren zeventig in. De laatste 20 jaar beweegt het percentage voorkeurstemmen op niet-lijsttrekkers tussen de 73 en 84% van de geldige stemmen.

¹⁶ Staatscommissie, Tussenstand, p. 38

¹⁷ In theorie kan een niet-lijsttrekker van een lijst die geen zetels heeft behaald, ook de voorkeurdrempel passeren. In de praktijk gebeurt dat vrijwel nooit.

		gepasseerd	kandidaat uitgebrachte stemmen
VVD	3	1	14,7
PvdA	4	0	
PVV	1	0	
SP	2	1	15,9
CDA	4	3	95,3; 50,2; 12,3
D66	5	0	
CU	1	0	
GL	5	0	
Denk	1	0	
FvD	1	0	
	27	5	

Buiten de lijsttrekkers waren er in 2017 27 kandidaten die de voorkeurdrempel hadden gehaald. Slechts vijf van hen passeerden die drempel ook in één kieskring (kolom 3). Dat betrof K.H.D.M. Dijkhoff (VVD), L.M.C. Marijnissen (SP), M.C.G. Keijzer, P.H. Omtzigt en M.J.F. van Helvert (allen CDA). De eerste drie behaalden ook in andere kieskringen veel stemmen. Dat was niet het geval bij P.H. Omtzigt (CDA) en M.J.F. van Helvert (CDA). Zij haalden hun stemmen vooral in één kieskring, respectievelijk 50,2% en 95,3% (kolom 4). De tabel laat zien, dat de persoonlijke en de regionale component lang niet altijd samenvallen. De meeste kandidaten die de voorkeurdrempel passeren, trekken stemmen uit heel Nederland.

Deze verhouding tussen de persoonlijke en de regionale component was tijdens de Kamerverkiezingen van 2010 en 2012 niet veel anders dan in 2017. In 2010 waren er 20 kandidaten (niet-lijsttrekkers) die de voorkeurdrempel passeerden, maar slechts een van hen ging de drempel in één kieskring voorbij. Dat betrof J.J. Atsma, die 75,0% van zijn voorkeurstemmen uit de kieskring Leeuwarden haalde. In 2012 waren er zestien kandidaten die de voorkeurdrempel passeerden. Twee van hen deden dat ook in één kieskring. Het betroffen J. Klijnsma en Omtzigt. Bij de eerste was dat geen aanwijzing voor een regionaal sterk geconcentreerde kiezersaanhang. De stemmen in de kieskring Utrecht waar zij de drempel voorbij ging, maakten namelijk slechts 9,4% van al haar stemmen uit. Bij Omtzigt lag dat, net als in 2017, anders. Hij haalde in de kieskring Zwolle, waar hij de voorkeurdrempel passeerde, 78,9% van zijn stemmen.

De cijfers betreffende voorkeurstemmen uit 2010-2017 voor kandidaten (niet-lijsttrekkers) die de drempel passeerden, laten zien dat bij verreweg de meeste van hen de persoonlijke component de overhand lijkt te hebben gehad. Hun voorkeurstemmen waren niet bovengemiddeld uit een bepaalde regio afkomstig, maar kwamen uit alle delen van Nederland. Een herziening van het kiesstelsel waarbij de nadruk meer op de regionale component komt te liggen, betekent dus een flinke verandering ten opzichte van de manier waarop kandidaten tegenwoordig voorkeurstemmen behalen.

De samenstelling van de kieskringen

De staatscommissie 1913 vond het van ondergeschikt belang hoe de kieskringen waren verdeeld. Ze zag daarin vooral een administratieve betekenis.¹⁸ Om deze reden koos ze de gemakkelijkste weg en liet de kieskringen zoveel mogelijk samenvallen met de provincies. Om het aantal inwoners per kieskring niet te veel uit elkaar te laten lopen, werden de provincies Gelderland en Noord-Brabant in twee kieskringen verdeeld en de provincies Noord- en Zuid-Holland in respectievelijk drie en vier kieskringen. Bij de kieskringen die werden onderverdeeld, probeerde de staatscommissie 1913 zoveel mogelijk aan te sluiten bij de toen bestaande kiesdistricten.¹⁹

Het is opmerkelijk dat de toenmalige staatscommissie zo laconiek over de indeling van de kieskringen dacht, maar daarbij moet worden bedacht dat het haar niet alleen ging om het in standhouden van een lokale band tussen kiezer en afgevaardigde, maar ook en misschien wel vooral om het tegengaan van een te groot overwicht van het partijbestuur op de kiezers en de lokale partijorganisaties.²⁰ Uit het feit dat de staatscommissie 1913 de indeling van de kieskringen vooral uit administratief oogpunt bekeek, mag overigens wel worden afgeleid, dat zij specifieke kenmerken van sociaaleconomische, religieuze, culturele of andere aard van ondergeschikt belang vond. De leidende gedachte lijkt te zijn geweest, dat bij elke indeling een decentrale kandidaatstelling vanzelf tot lokale banden zou leiden.

Deze gedachte lijkt ook bij de staatscommissie parlementair stelsel leidend te zijn. De commissie spreekt van versterking van de regionale component zonder op het begrip regio in te gaan. Ze neemt dan ook de bestaande indeling in kieskringen over. Welke route de staatscommissie ook in wil slaan, het kan geen kwaad om eens te bekijken hoe de kiesgerechtigden in 2017 verdeeld waren over de kieskringen en hoe dat in 1918 het geval was. In tabel 3 is de verdeling in 1918 en 2017 weergegeven en is de laatste kolom zijn de verschuivingen tussen die twee jaren na te gaan.

Tabel 3. Verdeling kiesgerechtigden over de kieskringen in 1918 en 2017

Kieskring	1918		2017		Toename	
	Kiesgerechtigden	%	Kiesgerechtigden	%	%	
Groningen	82332	5,4	457846	3,6	556	-1.8
Leeuwarden	94179	6,2	503111	3,9	534	-2.3
Assen	43812	2,9	362009	2,8	826	-0.1
Zwolle	100977	6,7	874690	6,8	866	+0.1
Arnhem*	81849	5,4	1150772	8,9	1406	+3.5
Nijmegen*	83051	5,5	429584	3,3	517	-2.2
Utrecht	74033	4,9	960520	7,4	1297	+2.5
Den Helder	79037	5,2	731401	5,7	925	+0.5
Haarlem	70762	4,7	713024	5,5	1008	+0.8
Amsterdam	150526	9,9	585340	4,5	389	-5.4

¹⁸ Verslag der Staatscommissie voor evenredig kiesrecht, p. 38

¹⁹ Idem, p. 105.

²⁰ Idem, p. 32

Rotterdam	108231	7,1	453152	3,5	419	-3.6
Den Haag	74479	4,9	429255	3,3	576	-1.6
Leiden	69016	4,5	917852	7,1	1330	+2.6
Dordrecht	106088	7,0	963307	7,5	908	+0.5
Middelburg	55722	3,7	289821	2,2	520	-1.5
Tilburg	75790	5,0	844388	6,5	1114	+1.5
Den Bosch	83620	5,5	1047638	8,1	1253	+2.6
Maastricht	83876	5,5	872294	6,8	1040	+1.3
Lelystad	nvt		292745	2,3		+2.3
Bonaire	nvt		14717	0,1		+0.1
Nederland	1517380	100,0	12893466	100,0	850	

*De toename in Arnhem en de afname in Nijmegen was het gevolg van de overheveling van een aantal gemeenten van de ene naar de andere kieskring.

Hoewel er de afgelopen eeuw flink wat verschuivingen zijn opgetreden, kan niet worden gesteld dat de verdeling over de kieskringen in 2017 veel meer of minder evenwichtig is dan in 1918. Het aandeel van Amsterdam en Rotterdam is flink teruggelopen en ook de provincies Groningen en Friesland tonen een duidelijke daling, maar over het algemeen zijn de verschuivingen niet bijzonder ingrijpend.

Wel laat de tabel zien, dat het hanteren van een nationale voorkeurdrempel een persoonlijk mandaat binnen sommige kieskringen bijna onmogelijk maakt.²¹ Dat geldt vermoedelijk voor Middelburg en Lelystad, maar zeker voor Bonaire. Binnen het huidige stelsel is de afwijkende omvang van Bonaire wat minder problematisch, maar in een stelsel dat de regionale component door middel van de kieskringen wil versterken, is het toch wel vreemd een kieskring in stand te houden waar het bijna onmogelijk is om een regionale kandidaat van een mandaat te voorzien.

Conclusie

De staatscommissie wekt in haar tussenrapportage de indruk dat de kieskringen aanvankelijk gefunctioneerd hebben zoals ze zijn ontworpen. Dat is niet geval. Al direct in 1918 was er sprake van een valse start. De ervaringen die na 1918 zijn opgedaan, moeten daarom ook niet tot voorbeeld worden gesteld. Het zou dus ook niet moeten gaan om een reanimatie van de kieskring, zoals de staatscommissie stelt, maar om een nieuwe start. Wellicht kan gesteld worden, dat door de grotere ruimte die partijen tegenwoordig aan kandidaten geven voor het voeren van een persoonlijke campagne, de kans op slagen ditmaal groter is dan in 1918. Daartegenover staat de constatering dat de meeste kandidaten die in 2017 de voorkeurdrempel passeerden hun stemmen niet uit een bepaalde kieskring haalden, maar uit heel Nederland. Voor deze kandidaten is de regionale component bij het

²¹ De voorkeurdrempel bedroeg in 2017 17.527 stemmen. Het aantal geldige stemmen in de kieskring Lelystad bedroeg 232.072 en in Middelburg 234.583. Dit probleem kan natuurlijk worden opgelost door gebruik te maken van de kieskringdeler, maar dan nog blijft de vraag bestaan of er geen ondergrens aan de grootte van kieskringen moet worden gesteld.

verkrijgen van voorkeurstemmen van duidelijk minder belang dan de persoonlijke component.

De staatscommissie voert het analytisch onderscheid tussen de persoonlijke en de regionale component wellicht wat te ver door waardoor de onderlinge verbanden uit het zicht kunnen raken. Dat gebeurt in ieder geval waar de commissie nauwelijks aandacht besteedt aan het onderscheid tussen de nationale voorkeurdrempel en de voorkeurdrempel binnen de kieskring. Dat verschil is in bepaalde opzichten groot. Zo kan een nationale voorkeurdrempel alleen gecombineerd worden met een versterking van regionale mandaten wanneer de bestaande kieskringen ingrijpend op de schop worden genomen. Het is daarom raadzaam dat de staatscommissie de effecten van de verschillende instrumenten en hun onderlinge beïnvloeding scherper op het netvlies krijgt.

Reacties op en naar aanleiding van de Tussenstand

Secretariaat van de commissie: Opbrengst van de digitale werkruimte

1. Enkele rode draden

Aan het begin van dit verslag eerst een paar hoofdlijnen. Wat valt op?

Hierna niet in de afzonderlijke reacties genoemd maar toch vermeldenswaardig is dat uit de meeste reacties (veel) waardering blijkt voor de probleemverkenning en de daarin genoemde thema's. Op hoofdlijnen heeft de staatscommissie wel de goede thema's te pakken, zo is de algemene teneur.

Veel reacties bestaan dan ook uit aanvullingen op, relativeringen van en onderstrepingen van zaken die in de probleemverkenning worden besproken. Er zijn ook wel suggesties voor thema's die niet of hoegenaamd geen aandacht hebben gekregen in de probleemverkenning. Voorbeelden daarvan zijn burgerschap, democratische vorming en de rol van publiek-private akkoorden. Opvallend is ook dat veel deelnemers nu al komen met oplossingsrichtingen waarvan zij vinden dat de staatscommissie die nader zou moeten gaan wegen.

Een paar deelnemers wijzen op het belang van een preciezere omgang met termen en definities, op (kennelijke) vooronderstellingen van de commissie die zij niet terecht of een nadere bespreking waard vinden.

Er is ook een groep deelnemers die de staatscommissie ervoor waarschuwt niet te veel vanuit een institutioneel framework te (blijven) denken. Zij ervaren in het

algemeen meer urgentie om verdergaande aanpassingen van het stelsel te willen overwegen. De staatscommissie wordt geadviseerd zich daarom vooral ook te verstaan met de (diverse groepen in de) samenleving zelf. Die denkt niet in termen van instituties of het parlementair stelsel maar kijkt vanuit een heel ander perspectief naar democratie. Een belangrijke vraag is dan wat het begrip representativiteit (nog) betekent in de huidige en toekomstige democratie?

2. Reacties op de Probleemverkenning als geheel

Frank Ankersmit wijst erop dat steeds helder dient te zijn wat de 'meetlat' is waarmee de staatscommissie het al of niet goede functioneren van ons systeem meet: is dat de representatieve of de directe democratie? Deze kennen ieder hun eigen (elkaar uitsluitende) logica en dienen steeds goed onderscheiden te worden.

Een andere opmerking is dat met het afsterven van politieke ideologie de vanzelfsprekende band tussen kiezer en gekozenen teloor is gegaan. In tijden van politieke ideologie bleef de (onoplosbare) zwakte in het representatieve stelsel dat de volksvertegenwoordiger zowel volksvertegenwoordiger als wetgever is onopgemerkt.

Bij het thema decentralisaties wijst Ankersmit erop dat het rekenmodel waarmee via het gemeentefonds gelden worden verdeeld de plaats heeft ingenomen van een beleid waarover verantwoording kan en moet worden. De besteding van een goed deel van de publieke middelen is zo onttrokken aan de verplichting tot het afleggen van publieke verantwoording. Hetzelfde mechanisme doet zich voor bij de privatisering en, vooral de verzelfstandiging van (voormalige) overheidstaken.

Bij het thema tweekamerstelsel pleit Ankersmit ervoor om deze kwestie op basis van zuiver praktische overwegingen te benaderen. Met andere woorden: op basis van een kosten en baten analyse van het functioneren van de EK.

Over de kabinetsformatie merkt Ankersmit op dat (niet alleen voor de kiezers maar) ook voor de gekozenen geldt dat de uitkomst van de formatie een kwestie van afwachten is. In ons systeem kan over de vorming van een nieuwe regering in feite nooit verantwoording afgelegd worden en dat is niet fraai.

Verder wijst Ankersmit erop dat een wet voor politieke partijen de partijen ook kan helpen een 'nieuwe jas' te vinden.

Huub Dijkstra wijst op enkele zaken die in het vervolgtraject meer aandacht kunnen, dan wel moeten krijgen. Zo verdient de overweging in de opdracht dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert meer aandacht.

Hij vindt het problematisch dat de term *parlementaire democratie* op twee manieren wordt gebruikt; als empirische realiteit en als een specifieke opvatting van hoe democratie in te vullen, namelijk als liberale procedurele democratie. Het ontbreken van procedures wordt dan al snel als zwakte gezien.

Een andere invalshoek zou bijvoorbeeld sterker naar 'burgerschap' kunnen kijken en vervolgens bezien of en hoe de parlementaire democratie daar een bijdrage en bescherming aan biedt. Vanuit dit perspectief zou het parlement via voorbeeldgedrag burgers kunnen leren hoe om te gaan met conflicten en hoe compromissen te sluiten. Zo bezien valt op dat verschillen in verkiezingstijd breed worden uitgemeten maar vervolgens worden die in de formatie achter gesloten deuren overbrugd.

Hij zou graag meer aandacht zien voor complexe en lange termijn vraagstukken. Hoe moet een parlement een regering controleren en tegelijk steun betuigen aan afspraken voor de termijn van misschien wel de volgende generatie?

Een andere vraag betreft de mogelijkheid om te depolitiseren, bijvoorbeeld in het euthanasiedebat.

De kennis-organisatie van het parlement wordt niet expliciet behandeld.

Dijstelbloem stelt verder de vraag hoe het huidige bestuursmodel in Nederland nu valt te typeren in het licht van de decentralisaties?

VNO-NCW reageert op de probleemverkenning vanuit de invalshoek dat een effectief parlementair stelsel cruciaal is voor een stabiel vestigingsbeleid. Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven zijn kernwaarden waar een parlementair stelsel voor moet zorgen dan stabiliteit, rechtszekerheid, kwaliteit, adaptiviteit en betrokkenheid. De inhoudelijke reactie van VNO-NCW komt verder aan de orde bij de afzonderlijke thema's.

Margit van Wessel vindt de verkenning erg gericht op de instellingen. Haar onderzoek laat zien dat sommige burgers de democratie eigenlijk maar nauwelijks interpreteren vanuit de instellingen. Het gaat hun veel meer om waar ze in het dagelijks leven en in de media mee geconfronteerd worden, en wat ze ervaren. Ze verzoekt de commissie om de politieke cultuur veel uitgebreider te behandelen. Wat betekent vertegenwoordigen, voor wie? Hoe werkt het proces van representatie, vanuit de leefwereld van deze burgers? Ze wijst op auteurs die vanuit dit perspectief schrijven over de vraag hoe het in de toekomst moet met de representatieve democratie (prof. Matt Flinders van de Universiteit van Sheffield en prof. Gerry Stoker van de Universiteit van Southampton).

Ze doet verder een oproep aan de staatscommissie om –gelet op de samenstelling van de buitenring en de opdracht van de commissie om naar de toekomst te kijken- daarover vooral ook te gaan spreken met jongeren, met vernieuwers en Nederlanders met een migratie-achtergrond. De buitenring zou met deze groepen uitgebreid moeten worden.

Maurice de Hond wijst op een artikel van David van Reybrouck 'Leg boze burger niet het zwijgen op, maar laat hem meepraten' (VK, 18-11-2017). Van Reybrouck doet daarin voorstellen om de Europese democratie inhoudelijker te maken. Hij wil drie vormen van burgerinspraak combineren: verkiezingen, referenda en

loting. Deze innovatieve vorm van overlegdemocratie is de laatste jaren in Ierland en Australië gebruikt om politiek delicate onderwerpen zoals het homohuwelijk, abortus of kernafval te bespreken. Telkens werden daar burgers uitgeloot om te komen meebeslissen over hete hangijzers die politici liever uit de weg gingen. Het gevolg was: goed geïnformeerde besluiten die de lange termijn dienden. De Hond zou graag zien dat deze analyse en oplossingsrichting ook in het eindrapport zouden worden opgenomen.

Bert Blase pleit ervoor om te zoeken naar radicalere varianten van vernieuwing van de democratie en niet te veel te blijven redeneren vanuit de knelpunten van het bestaande parlementaire stelsel, maar vanuit beleving, organisatie en agenda van de samenleving. Hij denkt aan het scheppen van ruimte voor nieuwe vormen voor nieuwe vormen van organiseren (bijvoorbeeld als het gaat om parlementaire afvaardiging), ook als potentiële opvolger van/voor de traditionele politieke partijen. Hij roept de commissie op vanuit dit perspectief het gesprek met de samenleving te voeren.

Jaap van Till wijst naar aanleiding van de bijdrage van Blase op de lezing "Kantelen van de Democratie" van Prof. Jan Rotmans als voorbeeld van zo'n wat radicalere vernieuwing.

3. Reacties op thema 1: representatie

Joop van den Berg bespreekt in reactie op de Probleemverkenning het thema representativiteit in zijn column 'Wie vertegenwoordigt het volk?' Daarin plaatst hij een aantal kanttekeningen bij de analyse van de commissie. Hij wijst erop dat maatstaven van sociale representativiteit tegenwoordig ook normatief gebruikt worden, dat maakt de zaken ingewikkeld. Hij is kritisch ten aanzien van het begrip diplomademocratie, het is niet zo dat er vroeger (veel) meer laagopgeleiden in het parlement zaten. Van den Berg bespreekt ook de beperkte recruiteringsbasis van politieke partijen, het risico om dichtbij huis te blijven zoeken (politieke inteelt) en de huiver die partijen hebben om breder te kijken naar kandidaten met het gevaar van Kamerleden die niet in de fractiediscipline te duwen zijn. Dit kan ertoe leiden dat een groot deel van de bevolking de genomen besluiten, hoe juist die zakelijk gesproken ook mogen zijn, niet goed begrijpt en niet aanvaard omdat de herkenning ontbreekt.

Paul Lucardie meent dat representatie via loting onder bepaalde voorwaarden voor meer afspiegeling kan zorgen, maar dat heeft mogelijk andere nadelen. Radicale voorstellen op dit punt lijken hem daarom voorbarig, maar steun voor bescheiden experimenten (zoals gelote wijkraden en adviesraden, burgerfora) acht hij zeer wenselijk.

Maurice de Hond denkt dat het huidige stelsel er niet op gericht is draagvlak onder de bevolking te genereren. Het draait vooral om meerderheden in de beide Kamers. Hij wijst op zijn voorstel 'burgerdemocratie' om een systeem te maken dat wel op het genereren van draagvlak is gericht. In dit voorstel kunnen de kiezers regelmatig worden geraadpleegd via een eenvoudig te realiseren technologisch systeem. Zo kan er een directere relatie gelegd worden tussen wat

de bevolking wil en wat bestuurders doen. Het kan aldus ook bijdragen aan de bestuurskracht van de verschillende bestuurslagen in Nederland.

VNO-NCW meent dat het van belang is dat Kamerleden midden in de maatschappij staan, maar een afspiegeling van de kiezers is geen doel op zich. Ook een hogere opleiding is geen knelpunt. Relevante kennis, competenties en brede maatschappelijke betrokkenheid zijn veel meer van belang. VNO-NCW denkt graag mee hoe de belangstelling van geschikte ondernemers voor deelname aan de politiek is te vergroten.

Paul Scholten wijst in dit verband op de door versplintering afgenomen bestuurskracht van het parlement. Verbetering van representativiteit mag niet leiden tot verzwakking van bestuurskracht. Het gezag van het parlement moet juist worden hersteld. Omdat naast de forum-functie van het parlement haar bestuursfunctie (medewetgever) minstens zo belangrijk is verdient dit aspect een apart thema.

4. Reacties op thema 2: functieverlies politieke partijen

Bert van den Braak gaat in zijn column 'Misschien wel het lastigste probleem' in op het tweede thema van de staatscommissie, het functieverlies van politieke partijen. Van den Braak signaleert dat partijtrouw en binding zijn afgenomen, een kleine (politieke) elite verdeelt de baantjes. In algemene zin lijkt de bereidheid afgenomen om compromissen te sluiten en te aanvaarden. Met de trend dat de politieke participatie in politieke partijen is afgenomen zijn we meer een toeschouwersdemocratie geworden. De staatscommissie gaat dergelijke problemen niet oplossen, zegt Van den Braak, maar kan wel aanzetten geven tot maatschappelijke discussie. Hoe kan burgerparticipatie worden vergroot, hoe kan de kennis over en deelname aan democratische processen worden bevorderd en welke rol kan het onderwijs daarin spelen? Afgeven op partijen biedt geen oplossing en een werkbaar alternatief is niet voorhanden.

Paul Lucardie wijst erop dat de rekrutering niet alleen onder druk staat vanwege dalende ledentallen; ook de dalende status en toenemende intimidatie (haatmails, bedreigingen) van raadsleden en andere politici verdient aandacht.

5. Reacties op thema 3: kabinetsformatie en kiesstelsel

Joop van den Berg vraagt zich in zijn column 'Botsende eisen van vertegenwoordiging' af of de lengte van de kabinetsformatie wel zo'n probleem is. De moeizame coalitievorming is te beschouwen als de prijs voor een parlamentsverkiezing die een getrouw beeld geeft van alle visies, overtuigingen en belangen die in de samenleving bestaan en die in de Tweede Kamer tot hun recht kunnen komen. Politici en vooral media moeten de kiezer dan wel duidelijk maken dat Kamerverkiezingen niet dienen om een premier te kiezen of de samenstelling

van de toekomstige regering te bepalen. En een besloten formatieproces waarin over de machtsverdeling wordt beslist is in een democratie alleen aanvaardbaar als het kort duurt. Een kiesdrempel zal het coalitieprobleem niet oplossen tenzij die richting de tien procent gaat, bovendien vinden kiezers vinden elke afwijking van de strikte evenredige vertegenwoordiging verwerpelijk. De enige effectieve manier om regeringsmacht te organiseren is de vorming van coalities van partijen ('stembusakkoorden') vóór de verkiezingen in combinatie met het minderheidskabinet als een vertrouwd verschijnsel. De meeste politici vinden het echter allebei niks, stembusakkoorden en minderheidskabinetten. Toch moet daar misschien serieus over worden nagedacht.

Paul Scholten wijst op de fragmentatie in de samenleving en de politiek. Bij vier of meer regeringspartijen moeten veel compromissen worden gesloten. Herkenbaarheid en geloofwaardigheid nemen dan af. De 'bestuurskracht' van het parlementair stelsel staat aldus onder druk en het vertrouwen van de bevolking in 'politiek Den Haag' neemt ernstig af. Scholten meent dat een aanpassing van het kiesstelsel daarom wenselijk is. Hij wil verkiezingen in twee rondes. In de eerste ronde mag iedere partij meedoen, in de tweede definitieve ronde 14 dagen later, mogen de zes grootste partijen uit de eerste ronde meedoen. Zo wordt het parlement krachtiger en het kabinet slagvaardiger. De druk en de spanning op het stelsel nemen nu zodanig toe dat wezenlijke hervormingsideeën ter bescherming van onze democratische rechtsstaat moeten worden voorbereid, voordat daarvoor in het parlement de vereiste grondwettelijke meerderheid niet meer te vinden is.

Paul Scholten wijst in dit verband ook op de door versplintering afgenomen bestuurskracht van het parlement. Verbetering van representativiteit mag niet leiden tot verzwakking bestuurskracht. Het gezag van het parlement moet juist worden hersteld. Omdat naast de forum-functie van het parlement minstens zo belangrijk haar bestuursfunctie (medewetgever) is verdient dit aspect een apart thema.

Bert Blase denkt ook dat de fragmentatie niet zomaar stopt. Volgens hem is het de vraag of de oplossing van dit vraagstuk gezocht dient te worden in traditionele meerderheidscoalitie- vorming, of dat het ook een opstap kan zijn naar een losser verband tussen kabinet enerzijds en 'wisselende meerderheid' anderzijds. Hij wijst ook op het belang van wisselende meerderheden in samenspel/combinatie met maatschappelijke coalities en invloed en input vanuit de samenleving.

Paul Lucardie acht de mogelijkheid aan om d.m.v. stembusakkoorden de kiezer meer invloed op de kabinetsformatie te geven een realistische optie. Te denken valt aan bonuszetels voor partijen die een stembusakkoord hebben gesloten met een gezamenlijk regeerprogram en eventueel een gezamenlijk politiek leider.

VNO-NCW wijst erop dat het aantal partijen niet zozeer het probleem is als wel het ontbreken van een aantal grotere partijen dat relatief eenvoudig tot een meerderheid kan komen. Zij beveelt de staatscommissie aan diverse varianten uit te werken en voor en nadelen te onderzoeken. De eerste variant betreft verkiezingen in twee rondes, waarbij in de eerste ronde alle partijen mogen

meedoen en de helft van de zetels worden verdeeld. In de tweede ronde wordt de andere helft verdeeld en mogen alleen de grootste partijen meedoen. In een andere variant worden de zetels verdeeld op basis van een districtenstelsel. Er is de mogelijkheid van de invoering van een kiesdrempel. Een andere te onderzoeken suggestie is de verkiezing van eerste en tweede kamer gelijktijdig te laten plaatsvinden, zodat de rol van de EK minder politiek wordt. Verder zou ook gekeken kunnen worden naar voor- en nadelen van minderheidskabinetten en stembusakkoorden. Tot slot wijst VNO-NCW erop dat meer openheid in het formatieproces ook nadelen kan hebben.

6. Reacties op thema 4: weerbare democratie

Bert van der Braak bespreekt dit thema in zijn column 'Kwetsbare democratie?'. Hij betwijfelt of de Staatscommissie erg concrete aanbevelingen zal kunnen doen ten aanzien van de (digitale) aantasting van democratische processen. Als er al oplossingen zijn, dan liggen die op technologisch vlak, bij bevordering van bewustwording en in strafrechtelijke maatregelen in geval van pogingen tot infiltreren in het bestuur. Het infiltreren van criminelen in partijen of vertegenwoordigende organen lijkt hem overigens 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.

Van der Braak denkt 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.

VNO-NCW zou graag zien dat de commissie het landschap en gebruik van social media meer in diepte zou analyseren, niet alleen in termen van risico's, maar ook qua kansen om burgers te betrekken en besluitvorming transparant te maken. De TK als geheel zou daar meer gebruik van kunnen maken. Ten aanzien van de risico's van *micro-targeting* en alternatieve waarheden zou bezien moeten worden welke rol politieke partijen, platforms, inlichtingendiensten en burgers zelf hebben om te zorgen dat het democratisch proces niet verstoord wordt. En er is het risico dat het publieke debat te vluchtig wordt of zich richt op de *trending topics*. Verstandig beleid is gebaseerd op feiten, argumenten en onderzoek.

7. Reacties op thema 5: Domeinverkleining nationale overheid: Europeanisering en decentralisaties

In de column 'Zoekgemaakte verantwoordelijkheid' bespreekt Van den Berg de 'de verplaatsing van de politiek'. Die verplaatsing is niet alleen lastig voor parlementariërs, ook veel burgers ontdekken dat ze bij het parlement niet aan het juiste adres zijn voor hun zorgen en verlangens. Het blijkt vervolgens ook niet eenvoudig om de gemeenteraad of het Europees Parlement ter verantwoording te roepen: de zaken zijn er niet overzichtelijker op geworden.

Wat de commissie volgens Van den Berg niet echt bespreekt is 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.

Het zijn vooral deze verplaatsingen die verantwoordelijkheidsrelaties onontwaaarbaar hebben gemaakt en die stelselmatig de politieke verantwoordelijkheid hebben zoekgemaakt. De burger wordt door nieuwe instanties opgezaagd met nieuwe opdrachten: sluit de goedkoopste ziektekostenverzekering af. De regionale samenwerkingsrelaties die zijn ingericht na de decentralisaties zorgen voor burgers en gemeenteraadsleden voor onnavolgbare en oncontroleerbare constructies. Dat ondergraaft de democratie op den duur meer dan wat ook. Het probleem is groter en bedreigender dan de staatscommissie wil doen geloven.

VNO-NCW vindt de verschuiving van bevoegdheden naar de Europese Unie op zichzelf geen probleem. Europese vraagstukken moeten op Europees niveau worden aangepakt. Bij de totstandkoming van verordeningen en richtlijnen is wel voldoende aandacht nodig voor de gevolgen voor Nederlandse ondernemers. VNO-NCW adviseert de commissie om te bezien of de huidige mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op beleid en wetgevingsprocessen in de EU effectief benut worden en of met eventuele uitbreiding van die mogelijkheden het parlement effectiever zou zijn.

Decentralisaties verkleinen de mogelijkheden van het parlement om stabiliteit en een uniforme aanpak te realiseren. De kwaliteit van het lokale bestuur is niet altijd voldoende. De decentralisaties zijn niet samengegaan met de gewenste schaalvergroting en opwaardering van het lokale bestuur. Idealiter zou de schaalgrootte van bestuurlijke verbanden en democratische besluitvorming afgestemd moeten worden op het vraagstuk en rationele afwegingen van efficiëntie en effectiviteit.

Verder wijst VNO-NCW nog op vier andere punten:

1. De controlerende taak en de aandacht voor de uitvoering en effecten van beleid van het parlement leiden onder de aandacht voor de waan van de dag. Meer aandacht hiervoor zou het gevoel van de kiezer dat de politiek serieus werk maakt van problemen kunnen versterken.
2. De rol van het parlement wordt verminderd als fundamentele waarden worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur (zie de Omgevingswet).
3. Ook internationale gremia (VN, OECD) hebben invloed op de armslag van het Nederlandse parlement. Internationale ontwikkelingen zijn een belangrijke factor voor internationale relaties en een stabiel

investeringsklimaat.

4. Gewezen wordt tenslotte op het effect van rechterlijke uitspraken waarbij de rechter kenbaar maakt dat onvoldoende invulling is gegeven aan internationaal beleid/afspraken (bv. de Urgenda- en de luchtkwaliteitsuitspraak).

8. Reacties op thema 6: tweekamerstelsel, referendum en constitutionele toets.

In de column 'Bevestigd primaat' bespreekt Van der Braak het laatste thema uit de probleemverkenning. Hoewel een tweekamerstelsel nuttig kan zijn schuurt het uit democratisch oogpunt dat politieke motieven ook in de Senaat vrijwel altijd - ook al wordt vaak anders beweerd - de doorslag geven. Wanneer een (tussentijds ontstane) oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer het volmaken van de vierjarige periode door het kabinet sterk gaat bemoeilijken of zelfs verhinderen wordt geen recht gedaan aan de kiezersuitspraak bij de (eerdere) Tweede Kamerverkiezingen. Wel is het zo dat de Eerste Kamer door alleen al te dreigen met verwerping van een wet wijzigingen ten goede kan bewerkstelligen. Maar dat is alleen te rechtvaardigen als er niet-politieke bezwaren tegen een wetsvoorstel zijn. Om het politieke primaat van de Tweede Kamer te borgen moet het absolute vetorecht van de Eerste Kamer worden beperkt 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.

VNO-NCW meent dat er voldoende gevallen te noemen zijn waarin de EK een instrumentele rol in het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving heeft. In relatie tot de voor- en nadelen van een constitutioneel Hof en de positie van de EK denkt VNO-NCW dat één toetsmoment voldoende zou moeten zijn. Wel is men van mening dat ex ante toetsing meer aandacht en ruimte behoeft. Instrumenten als petitie, burgerinitiatieven of internetconsultaties zouden verder gemoderniseerd of aangepast kunnen worden. Naast wetgeving zijn er ook andere mogelijkheden om maatschappelijke problemen op te lossen, gewezen wordt op de traditie van publiek-private akkoorden, denk aan bestuurs-, energie- en zorgakkoorden. Dergelijke akkoorden maken participatie mogelijk, creëren draagvlak, ruimte en flexibiliteit en zorgen voor stabiliteit. VNO-NCW acht dergelijke maatschappelijke akkoorden een betere aanpak dan het invoeren van extra toetsen ná het wetgevingsproces.

Zes columns van J.Th.J. van den Berg en B. 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](#).

J.Th.J. van den Berg (10 november 2017): Wie vertegenwoordigt het volk?

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.⁸ Dat wat nu ineens 'diplomademocratie'⁹ 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.

B. van den Braak (17 november 2017): Misschien wel het lastigste probleem

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.

⁸ 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.

⁹ Mark Bovens en Anchrit 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.

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 'partijtrouw' 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 'meehullen' met geluiden over 'politieke partijen' biedt in ieder geval geen oplossing. Wie een werkbaar alternatief heeft, mag het zeggen.

J.Th.J. van den Berg (24 november 2017): Botsende eisen van vertegenwoordiging

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 opereren.¹⁰

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.

¹⁰ Hannah Pitkin, 'The Concept of Representation', in: Hannah Pitkin (ed.), *Representation*, New York, 1969.

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.

B. van den Braak (1 december 2017): Kwetsbare democratie?

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.

J.Th.J. van den Berg (8 december 2017): Zoekgemaakte verantwoordelijkheid

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.¹¹ 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.

B. van den Braak (15 december 2017): Bevestigd primaat

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

¹¹ 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.kabinetsformatie2017.nl/documenten/verslagen/2017/06/27/eindverslag-informateur-tjeenk-willink>.

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.

*F.R. Ankersmit: Reactie op Probleemverkenning van Staatscommissie
Parlementair Stelsel*

Om te beginnen wil ik graag mijn grote bewondering uitspreken voor de arbeid van de Staatscommissie. De Staatscommissie is er in mijn ogen zeer goed in geslaagd om de belangrijkste sterke en zwakke punten van ons parlementair stelsel te identificeren. Zij deed dat op een even open, degelijke, goed-geïnformeerde als overzichtelijke wijze. Wat mij vooral trof, is de balans tussen de hoofdstukken en de evenwichtige manier waarop daarin de verschillende aspecten van ons parlementair systeem behandeld werden. De *Probleemverkenning* getuigt, als zodanig, van het vermogen van ons parlementair systeem om zich te objectiveren, om zichzelf kritisch van een afstand te bezien en is daarom exemplarisch voor de kracht ervan. Een beter uitgangspunt voor verdere discussie laat zich niet denken. De arbeid van de Staatscommissie verdient daarom mijns inziens de hoogste lof.

Hieronder stip ik enkele punten aan die wellicht nog nadere precisering en doordenking vereisen. En ik noem die in de volgorde waarin ze in de *Probleemverkenning* voorkomen.

Ad p. 16

Onder punt 1 wordt herinnerd aan het feit dat in elke democratisch systeem altijd de mogelijkheid bestaat dat ingrijpende besluiten genomen worden waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat. Dit punt wordt opgevoerd onder de rubriek van de *zwaktes* van de parlementaire democratie (zie ook pp. 26, 60). Daarbij zijn drie kanttekeningen te maken.

1. het laat zich beargumenteren dat de representatieve democratie in wezen een electieve aristocratie is omdat de wetgevende macht (de soevereiniteit) daar niet ligt bij het volk maar bij zijn gekozen vertegenwoordigers. In het VK spreekt men dan ook openlijk van 'parliamentary sovereignty', men erkent daar de soevereiniteit van het parlement. De mogelijkheid dat het parlement ingrijpende besluiten neemt waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat, is alleen te verwerpen wanneer men de directe democratie of de volkssoevereiniteit aanhangt. Anders gezegd, de in punt 1 verwoorde 'zwakte' van ons stelsel wordt geformuleerd vanuit het perspectief van iemand die de directe democratie en *niet* de representatieve democratie aanhangt. Vanuit het perspectief van die laatste is er *geen* sprake van een 'zwakte'. Althans, niet noodzakelijkerwijs. Alles bij elkaar, de formulering van punt 1 is onzuiver omdat die het onderscheid tussen de representatieve democratie en (varianten van) de directe democratie onvoldoende onderkent. Het is daarom wenselijk om dat punt dienovereenkomstig te reviseren.

2. Meer nog, vanuit dat laatste perspectief is hier juist eerder sprake van een van de 'sterke' dan van de 'zwakker' aspecten van de representatieve democratie, in vergelijking tot de directe democratie. Uitgangspunt is hier het inzicht dat 'het politieke probleem' niet een bruut gegeven is, zoals bijvoorbeeld een individu honger of dorst kan hebben. Of zoals de natuurkundige zich geconfronteerd kan zien met het probleem van hoe een regenboog te verklaren. De Engelse staatsman William Gerard Hamilton (1729 - 1796), bekend staand onder de misleidende bijnaam Single Speech Hamilton, betoogde in zijn posthume *Parliamentary Logick* van 1809 dat 'het politieke probleem' een 'artefact' is; d.w.z. iets geconstrueerds en, als zodanig, het product van het parlementaire debat in 'utriusque partem'. Voorafgaand aan dat debat heeft niemand meer, dan een hooguit flauw vermoeden van wat 'het politieke probleem' is; wat dat wel is kristalliseert zich eerst uit in het verloop van het parlementaire debat. Dat heb je dus echt nodig om *überhaupt* te kunnen weten welke problemen er zijn die een oplossing behoeven. In op de directe democratie gebaseerde politieke systemen kom je dus nooit achter wat 'het politieke probleem' eigenlijk is. Maar is het 'politieke probleem' één keer uitgekristalliseerd op het niveau van het parlement, dan heeft het een andere vorm aangenomen dan voor de bevolking – en dan valt te verwachten dat het parlement daar anders – en ook beter - over zal oordelen dan de bevolking zelf. Vandaar dat de representatieve democratie de voorkeur verdient boven de directe democratie.
3. Op p.16 komt ook het raadgevend correctief referendum ter sprake. Om te beginnen: is die formulering correct? Is het referendum niet *ofwel* raadgevend, *ofwel* correctief? Besluit men het zo te laten als het er nu staat, dan is een enkele toelichting wellicht wenselijk. De teneur van de passage is dat de huidige stand van zaken in ons politieke systeem van dien aard is, dat de introductie van elementen van de directe democratie – bijvoorbeeld één of andere vorm van het referendum - onvermijdelijk is, of men dat nu leuk vindt of niet. Ik ben het hier van harte met de Staatscommissie eens. Maar dat laat onverlet dat, zoals werd beweerd onder a) en b), de representatieve en de directe democratie wezenlijk verschillende dingen zijn. Zij kennen ieder hun eigen logica; en waar de één is, kan de ander niet zijn. De hamvraag is dus hoe, tegen die achtergrond, toch te voldoen aan de huidige wens naar meer directe democratie. Nu we ons nog bevinden in de fase van de probleemverkenning, hoeven we nog niet verder te gaan dan de onderkenning van het bestaan van dat lastige probleem. Toch valt in deze fase al op te merken dat de vraagstelling het antwoord erop al suggereert. Namelijk, dat nergens een overlap mag zijn in het domein dat men toekent aan de directe en het domein dat gereserveerd blijft voor de representatieve democratie. Laat men ruimte voor zo'n overlap, dan ontstaan er ongelukken. Dat verdient uiteraard nadere concretisering en uitwerking, voordat de overstap wordt gemaakt van probleemverkenning naar de meest gewenste aanpak van de geconstateerde problemen.

Samenvattend, wat er staat op p. 16 is, dunkt mij, cruciaal in heel de *Probleemverkenning* en zou langs de hiervoor gesuggereerde lijn nadere precisering verdienen. Met name ten aanzien van wat de 'meetlat' is waarmee men het al of niet goede functioneren van ons systeem meet: is dat de representatieve of de directe democratie? Dat moet, vanzelfsprekend, steeds helder zijn (zie ook de opmerking n.a.v. van p. 57).

Ad p. 17

Bovenaan de p.: is de PVV niet die 'missende partij'?

Ad p. 18

Daar valt het volgende aan toe te voegen. Het functieverlies van politieke partijen wordt veroorzaakt door het afsterven van de politieke ideologie. Immers, wat is het bestaansrecht van een politieke partij als die niet een politieke ideologie voorstaat die verschilt van die van andere partijen? Dat geeft meteen al iets aan van het hopeloze van de positie waarin de politieke partij zich tegenwoordig bevindt. Want hoe kan men nu nog een politieke ideologie verzinnen met evenveel kleur op de wangen als de vroegere PvdA, VVD, AR, CPN enzovoort? Dat is allemaal zo dood als een pier. Tegelijk met het afsterven ging de vanzelfsprekende band tussen kiezer en gekozene teloor. In het tijdperk van de politieke ideologie hadden kiezer en gekozene het gevoel dat zij gezamenlijk stredden voor een nieuwe en betere toekomst. Kiezer en gekozene groeiden sindsdien uiteen en de eerste beziet de tweede met toenemend wantrouwen.

Een veel ernstiger gevolg is het volgende. De grootste zwakte van de representatieve democratie is dat daarin de volksvertegenwoordiger zowel volksvertegenwoordiger als wetgever is. Maar dat zijn heel verschillende dingen, zoals Sieyès tijdens de Franse Revolutie al opmerkte. De verhouding tussen de kiezer en de gekozene in een representatieve democratie is te vergelijken met iemand in wiens rechtszaak zijn advocaat (vertegenwoordiger) tegelijk zijn rechter (wetgever) is. De wereld van Kafka, kortom. In het tijdperk van de politieke ideologie bleef het probleem onopgemerkt. Maar met het afsterven van de politieke ideologie is het een permanente hypotheek op de representatieve democratie. Er is wel iets aan het probleem te doen; maar dat vereist ingrepen die niemand zal durven te overwegen. Dit is dus een zwakte van de representatieve democratie - ook de onze - waar helaas niets tegen te ondernemen valt. Maar dat doet niets af aan de ernst van het probleem en de mate waarin het de relatie tussen kiezer en gekozene, tussen de burger en de politiek bederft.

Ad p. 19

In punt 2 wordt gezegd dat de mogelijkheid van de delegatie van verantwoordelijkheden één van de goede dingen van de Nederlandse staatsinrichting is: 'daardoor is het mogelijk de verantwoordelijkheid voor besluiten daar te beleggen waar die het best kan worden waar gemaakt: lokaal, nationaal of internationaal'. 'Internationaal' laat ik nu even buiten beschouwing. Maar bij de verantwoordelijkheid op lokaal of internationaal niveau vallen enkele opmerkingen te plaatsen.

1. er hebben in de loop der jaren – en meer recentelijk met de verschillende decentralisaties van Rijk naar Gemeente een aantal verbouwingen plaatsgevonden van ‘het huis van Thorbecke’. Misschien gaat het te ver te zeggen dat daar alleen de façade nog van overeind staat, maar het is waar dat er achter die façade wel een heel andere realiteit schuil gaat dan de façade suggereert. Die realiteit is dat het Rijk alle belastingen (m.u.v. enkele kleine gemeentelijke belastingen zoals de OZB) centraal int, daar een deel van stort in het Gemeentefonds en het daaruit via een ingewikkeld systeem aan de hand van meer dan zestig maatstaven over de gemeentes verdeelt. In de Financiële Verhoudingswet van 1984 (dus van lang voor de decentraliseringsoperaties!) werd dat systeem wettelijk gecodificeerd. Kortom, een rekenmodel nam de plaats in van een beleid waarover verantwoording kan en moet worden. De besteding van een goed deel van de publieke middelen werd aldus onttrokken aan de verplichting tot het afleggen van publieke verantwoording.
2. Idealiter is het in een democratie zo, dat over de aanwending van publieke bevoegdheden publiekelijk publieke verantwoording wordt afgelegd. Met de privatisering en, vooral de verzelfstandiging van (voormalige) overheidstaken zijn in de keten van verantwoordelijkheden, lopend van de onderste lagen van het openbaar bestuur, via het parlement en de minister naar het volk lelijke gaten gevallen. Meer en meer is hier sprake van een terugkeer naar het feodalisme, d.w.z het politieke systeem dat publieke bevoegdheden in private handen legde, zodat daar geen publieke verantwoording over afgelegd hoefde te worden. De nadelen van het feodalisme zijn uit de geschiedenis bekend.

Ad p. 21

In punt 1 wordt gezegd dat de regering de mogelijkheid heeft om het Parlement te ontbinden. Klopt dat wel? Ik bedoel, dat staat inderdaad zo in de grondwet. Maar het ongeschreven staatsrecht laat daar sinds de crises van 1866 – 1868 toch geen ruimte meer voor?

Ad p. 23

M.b.t. punt 3: wat is hier precies het probleem?

Ad p. 23/24

Dit betreft dus het thema dat leidde tot de instelling van de Staatscommissie. Ik vond het altijd van belang bij deze kwestie te bedenken dat de bouwer van ons politiek systeem – Thorbecke – zelf geen behoefte had aan een Eerste Kamer. Die is er alleen maar gekomen omdat men in die roerige tijd na de Februari Revolutie van 1848 radicalisatie vreesde en een EK zag als een potentiële rem daarop. Maar die overweging speelt nu geen rol meer. De conclusie moet daarom zijn, denk ik, dat men de vraag of de EK een kracht of een zwakte is van ons systeem niet op hoogdravende, staatsrechtelijke gronden, maar op basis van zuiver praktische overwegingen moet benaderen. Kortom, een eenvoudige, en misschien enigszins ordinaire kosten en baten analyse van het functioneren van de EK. Meer *in concreto*, de kernvraag is wat de EK de afgelopen decennia aan baten heeft

opgeleverd, dingen die geen *ander* instituut in ons systeem had kunnen realiseren. Vervolgens, wat staan daar aan kosten tegenover – m.n. waar de EK de parlementaire besluitvorming nodeloos kan compliceren. Zoals de *Probleemverkenning* zelf al opmerkt, voor een deel wordt die bemoeilijkt doordat de beide Kamers op verschillende momenten gekozen worden en daarom qua politieke kleur kunnen verschillen. Dat leidt tot het onaangename dilemma dat men ofwel vasthoudt aan het bestaande systeem voor de verkiezing van beide Kamers – maar dan blijft het probleem bestaan – ofwel beide vinden tegelijkertijd plaats – maar dan is de EK een doublure van de TK, en daarmee overbodig.

Tenslotte, bij de afweging van de baten rijst ook de vraag in hoeverre de EK als bewaker van de kwaliteit van de wetgeving iets te bieden heeft wat de Raad van State nooit bieden kan. De adviezen van de Raad van State zijn immers openbaar en kunnen bij de behandeling van een wetvoorstel in de TK betrokken worden.

Het lijkt zo te zijn dat voor het behoud van de EK sterke argumenten nodig zijn.

Ad p. 27

In de eerste alinea wordt i.v.m. de kabinetsformatie gezegd: 'de kiezers hebben geen invloed op dit proces en moet het maar doen met de uitkomst'. Maar hetzelfde geldt voor de gekozenen, i.c. de fractieleiders. Iedere afzonderlijke fractieleider is slechts één actor in het spel, maar *geen* van hen bepaalt de uitkomst. Zo is het ook even zinloos als onmogelijk om de uitkomst van een voetbalwedstrijd te willen herleiden op het doen en laten van de 22 individuele spelers op het veld. Alles wat er toe doet, gebeurt *tussen* de spelers en *niet* bij de spelers afzonderlijk. Kortom, de uitkomst van een kabinetsformatie is het resultaat van de *interactie* van de betrokken actors, en niet van de wil van één van hen *afzonderlijk*. Het is waar dat de regering aan het parlement verantwoording aflegt voor haar totstandkoming. Maar uit het gegeven dat die verantwoording steeds geaccepteerd zal worden door (de meerderheid) van de TK – i.c. de coalitie-partijen - mag men reeds afleiden dat dit eerder het verantwoording afleggen is van een *fait accompli* dan van hoe dat *fait accompli* tot stand kwam. Die laatste is dan ook nooit inzet van parlementair debat. Die blijft in de logica van ons systeem een *terra incognita*, een lege plek, waar het staatsrecht geen toegang toe verschaft. En dat betekent weer dat voor zoiets belangrijks als de vorming van een nieuwe regering in ons systeem in feite nooit verantwoording afgelegd kan worden. Dat is niet fraai.

Ad p. 31

Wat gezegd wordt in de laatste alinea zal de vorige en de huidige President van de Algemene Rekenkamer zeer verbazen. Hun steeds herhaalde klacht is immers dat het Parlement zijn controlerende taak onvoldoende serieus neemt. En dat het maar al te vaak de adviezen van de Algemene Rekenkamer ongezien in de bureaulade legt.

Ad p. 38

Daar gaat het om de machtsverhouding tussen Parlement en regering. Maar wat is nu de conclusie: werd het Parlement machtiger of de regering? Beide tegelijk gaat natuurlijk niet. Het is het één of het ander.

Ad p. 54

N.a.v. de laatste zin: aan die 'nieuwe jas' van de partijen kan ook de wetgever bijdragen door een wet te formuleren voor politieke partijen. Die zou, bijvoorbeeld, kunnen verlangen dat alle politieke partijen een partijbestuur en leden moeten hebben en dat er garanties zijn voor de democratische besluitvorming binnen de partij. In verschillende landen bestaat een dergelijke wetgeving.

Ad p. 57

De laatste zin stelt een hoogst belangwekkend probleem aan de orde – dat in feite weer terugvoert naar dat waarvan sprake was op p.16. Ja, inderdaad, wat is de 'kwaliteit van de representatie'? En, vooral, hoe meet je die? Is die optimaal als de politieke besluitvorming overeenstemt met de resultaten van betrouwbare opiniepeilingen? Met als implicatie dat het hele bestaande traject van wetgeving afgeschaft kan worden ten gunste van die opiniepeilingen? Of leidt dat tot absurditeiten? Denk aan wat John Cotton (1585 -1652) schreef aan Lord Say and Seal, de gouverneur van Massachusetts: 'if the people are governors who shall be the governed?' De andere hoorn van het dilemma is het standpunt dat het verschil tussen de publieke besluitvorming en de wil van de meerderheid van het electoraat niet noodzakelijkerwijs reden is om de kwaliteit van de representatie te betwijfelen. Maar ook dat kan tot absurditeiten leiden: degenereert de democratie tot een oligarchie tot wie de wensen en de belangen van de bevolking niet of slecht doordringen (en door het n.a.v. p. 18 geconstateerde uiteen groeien van kiezer en gekozene en dat haast niet te vermijden, hoezeer de gekozene dat ook probeert), dan is wat we *democratie* noemen in feite de ontkenning van alles wat we met democratie hebben leren associëren.

Samenvattend, is voor de Staatscommissie de directe democratie het, helaas, onbereikbare ideaal, maar waaraan we de 'kwaliteit van de representatie' wel kunnen afmeten?

H. Dijstelbloem (31 oktober 2017): Commentaar op 'Probleemverkenning Staatscommissie parlementair stelsel'

De probleemverkenning is van een hoog niveau, helder geschreven en duidelijk in het onderscheiden van historische en constitutionele achtergronden, analyse van hedendaagse ontwikkelingen signalering van problemen en knelpunten. Hij is samenhangend en veelomvattend. Compleet is hij echter niet. Begrijpelijk, er zijn keuzes gemaakt en accenten gelegd. Als bijdrage wijs ik in dit schrijven graag nog

op enkele zaken die in het vervolgtraject meer aandacht kunnen en soms ook moeten krijgen:

1.

De eerste kwestie uit het **instellingsbesluit** dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert wordt maar mondjesmaat behandeld.

2.

De nadruk in de notitie ligt op het parlementair stelsel. Dat ligt uiteraard voor de hand. Maar **'parlementaire democratie' komt op twee verschillende manieren voor**, namelijk zowel als empirische realiteit en als een specifieke opvatting van hoe democratie in te vullen. Dat het parlementair stelsel als empirische realiteit centraal staat is evident gezien de taak van de commissie. Maar tegelijkertijd lijkt de analyse zeer sterk vanuit een specifieke opvatting en invulling van democratie geschreven, namelijk de liberale procedurele democratie. Dat is niet vanzelfsprekend en conceptueel wordt die keuze ook niet expliciet gemaakt.

De invalshoek lijkt er soms trouwens ook toe te leiden dat een gebrek aan procedures snel als problematisch wordt gezien, zie p. 25 zwakte 2 en p. 27: 'er bestaat dan geen procedure...'

3.

Een andere invalshoek zou bijvoorbeeld sterker naar **'burgerschap'** kunnen kijken en vervolgens bezien of en hoe de parlementaire democratie daar een bijdrage en bescherming aan biedt, of parlementaire democratie primair kunnen opvatten als een manier om conflicten zichtbaar te maken en te beslechten. Die elementen komen wel voor in de analyse, maar niet op de voorgrond.

4.

Een concrete uitwerking van dit gezichtspunt kan zijn: burgers kunnen ook via het **'voorbeeldgedrag' van het parlement** leren hoe met conflicten om te gaan en hoe compromissen te bouwen. Dat levert ook een aanvullend commentaar op de lange duur en beslotenheid van het formatieproces op: nu is alleen het uitmeten van verschillen in verkiezingstijd een publieke aangelegenheid, maar is het overbruggen daarvan een zaak voor achter gesloten deuren.

5.

Van een andere orde: in de probleemverkenning mist aandacht voor **hoe het parlement om gaat met complexe en/of lange termijn vraagstukken**. Hoe moet een parlement een regering controleren en tegelijk steun betuigen aan afspraken en inspanningen en investeringen zoals bijvoorbeeld nodig op gebied klimaat en duurzaamheid van misschien wel een generatie of langer?

6.

Ook de specifieke taak van het parlement in mogelijk **depolitiseren** kwam niet terug: wanneer is het, bijvoorbeeld in het euthanasiedebat, verstandig voor een

parlement om even een stap terug te doen en wetgeving te laten voorbereiden door burgers, medici, patiënten, rechters?

7.

De **kennisorganisatie** van het parlement is niet expliciet behandeld. Beschikt het parlement over voldoende middelen om ingewikkelde kwesties te doorgronden, en maakt het voldoende gebruik van die middelen?

8.

Decentralisatie: onduidelijk blijft, en die onduidelijk ligt niet aan de analyse maar die is fundamenteel, wat nu de aard van de decentralisatie in Nederland. Hoe is het **bestuursmodel** te typeren? Begin jaren 2000 was de typering 'new public management' nog in zwang, nu valt soms 'neoliberalisme', maar wat is het, is er een algemeen beeld te ontwaren?

Specifiek

p. 24

De opmerking dat 'er veel discussie is over de rol van de Eerste Kamer' is gratuit. Die discussie is er ook over de Tweede Kamer.

J. van Putten (januari 2018): Enkele opmerkingen bij de Probleemverkenning van de Staatscommissie Parlementair Stelsel

1. **De Probleemverkenning** van de Staatscommissie is helder en to-the-point. De Commissie verdient daarvoor waardering. Desondanks zijn enkele aspecten onderbelicht. Ik wil daaraan in deze notitie wat aandacht geven. Aansluitend wil ik enkele suggesties doen, die mogelijk nuttig zijn voor het verdere werk van de Commissie.

2. **De samenleving.** Zij is niet alleen meer gedifferentieerd geworden, haar leden werden
i.h.a. ook meer individualistisch. We blijven spreken van *samenleving*, maar leven wij in Nederland ook samen?

3. **Politieke partijen.** In samenhang met de ontzuiling en de toegenomen maatschappelijke differentiatie komen deelbelangen meer op de voorgrond. Sommige van die deelbelangen hebben zich georganiseerd in politieke partijen en dingen, al dan niet met succes, naar de kiezersgunst. Enkele recente succesvolle voorbeelden: 50+ voor oudere Nederlanders, PVV en Forum voor Democratie

voor autochtone Nederlanders, Denk voor Nederlanders meteen migratie-achtergrond, de Partij voor de Dieren voor dieren- en natuurvrienden. Het is een pluspunt voor onze democratie dat de maatschappelijke differentiatie dank zij een lage kiesdrempel onmiddellijk kan doorklinken in de vertegenwoordigende organen.

4. **Kabinetsvorming.** Kabinetsvorming wordt niet zozeer bemoeilijkt door het aantal partijen, als wel door hun sterk uiteenlopende zelfdefinities. Vierpartijkabinetten zijn zonder al te veel moeite gevormd, toen de Christendemocraten nog in drie partijen waren georganiseerd, KVP, ARP en CHU. Formeren kost nu vooral veel moeite omdat a) centrumpartijen, m.u.v. de VVD, zijn ineengeschrompeld en b) vleugelpartijen, zowel links als rechts, zich buiten coalitievorming plaatsen of ertoe niet worden toegelaten. In 2017 mocht de PVV van bijna alle andere partijen niet meedoen en plaatsten SP en GroenLinks zich door hun standpunten en eisen buiten het coalitie-overleg.

Het wegvallen van het politieke centrum is levensgevaarlijk voor regeringsvorming op democratische grondslag. In Duitsland is in de jaren 30 van de vorige eeuw de Weimarrepubliek mede hierdoor ten gronde gegaan, met verschrikkelijke gevolgen.

5. **Regeerakkoorden.** Regeerakkoorden zijn niet allereerst een vrucht van vertrouwen, maar vooral van wantrouwen tussen deelnemende partijen, die met elkaar in een concurrentieverhouding staan, maar toch geacht worden, met elkaar samen te werken. De bereidheid tot samenwerking (of niet) wordt in belangrijke mate bepaald door vrees, bij volgende verkiezingen zetels te verliezen. (Deze vrees kan gegrond zijn). De akkoorden komen tot stand achter gesloten deuren Met een gedetailleerd regeerakkoord beroven de deelnemende partijen zowel zichzelf als ook de oppositie van hun vrijheid van handelen, en dat voor niet minder dan vier jaar. Regeerakkoorden zijn zelf opgelegde dwangbuizen. Bovendien is het de vraag of zij bijdragen tot politieke stabiliteit. Tussen 2002 en 2012 werd ons land door niet minder dan vijf kabinetten geregeerd. Het tweede kabinet-Rutte zat de volle rit uit, maar het derde kabinet-Rutte kwam zo uiterst moeizaam tot stand en zijn parlementaire basis is zo uitermate smal, dat velen twijfelen aan de kans dat het de volle termijn zal kunnen uitzitten. Sinds de eeuwwisseling lijkt ons politieke bestel in een aantal opzichten op de Vierde Franse Republiek. Spreekwoordelijk instabiel.

6. **Machtenscheiding.** Mede door de regeerakkoorden is de scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht ten dele illusoir geworden. In Nederland is het kabinet nog net niet het uitvoerend comité van de parlementaire meerderheid, maar het begint erop te lijken, zeker nu de factievoorzitters van de deelnemende partijen (als het oog van de meester) in de Tweede Kamer zijn blijven zitten.

7. **Eerste Kamer.** Met alle waardering voor het werk dat Eerste-Kamerleden

doen, is het moeilijk verdedigbaar dat het laatste woord in het parlementaire wetgevingsproces wordt gesproken door een orgaan dat niet rechtstreeks door de kiezers is gekozen en dus nog verder van de kiezers af staat dan de Tweede Kamer.

8. **Het volk.** Het volk, de burgers, de kiezers, worden voortdurend geminacht. Zij hebben geen invloed op de kabinetsformatie (hoewel daarvoor al sinds de jaren zestig van de vorige eeuw wordt gepleit!). Het nog maar enkele jaren geleden ingevoerde raadgevend referendum wordt weer afgeschaft, zonder dat een alternatief wordt geboden, een puur regressieve maatregel dus. Beïnvloeding van de politieke besluitvorming door maatschappelijke (belangen-) groepen, *lobbying*, voltrekt zich veelal buiten de openbaarheid.

Wat dan wel?

9. **Handhaving van het kiesstelsel voor de Tweede Kamer**, omdat het een optimale representatie van de maatschappelijke verscheidenheid mogelijk maakt.

10. **Rechtstreekse verkiezing van de minister-president.** Dit geeft de kiezers meer invloed op de kabinetsformatie, laat de trias politica beter tot zijn recht komen en kan een einde maken aan de moeilijk verdedigbare kommervolle procedures van de kabinetsformatie. De minister-president krijgt door een verkiezing zonder opgelegde voorwaarden een grote mate van vrijheid, zijn/haar regeringsprogramma vast te stellen en zijn/haar ministers te kiezen. De Tweede Kamer op haar beurt heeft meer vrijheid bij de beoordeling van het kabinetsbeleid, bindt zich niet aan het dwangbuis van een regeerakkoord.

De minister-president blijft evenwel verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging en kan, evenals de afzonderlijke ministers, worden heengezonden. Het heenzenden van de minister-president kán worden gerealiseerd door middel van een z.g. constructieve motie van wantrouwen, zoals in de Duitse Bondsrepubliek. Zo'n motie van wantrouwen geeft ook aan, wie de nieuwe minister-president zou moeten zijn. Vanuit democratisch oogpunt verdient het evenwel de voorkeur, dat er na de heenzending van de minister-president nieuwe verkiezingen worden gehouden, zowel van de minister-president als voor de Kamer. Waarom ook de Kamer? Om ook de handelwijze van de Kamer te onderwerpen aan het oordeel van de kiezers én om te vermijden dat de Kamer lichtvaardig een kabinetscrisis veroorzaakt.

De voorgestelde constructie heeft meer voordelen dan nadelen, en komt zowel de doorzichtigheid van de politieke besluitvorming als de stabiliteit van het stelsel ten goede. (Zoals ook is gebleken bij de overgang van de Vierde naar de Vijfde Franse Republiek).

11. **Eerste Kamer.** De Nederlandse Eerste Kamer kan in haar verkiezing, samenstelling en bevoegdheden niet worden vergeleken met de Duitse *Bundesrat*, het Britse *House of Lords* of de Ierse Senaat. Geen van deze drie heeft het laatste woord bij de wetgeving. De beide huizen van het Amerikaanse Congres wegen tegen elkaar op, maar voor een kleine "gedecentraliseerde eenheidsstaat" als Nederland lijkt het instellen van een senaat naar Amerikaans

voorbeeld een stap te ver. De Ierse senaat is samengesteld uit vertegenwoordigers van allerlei beroepsgroepen, is dus een voorbeeld van "organische vertegenwoordiging". Instelling van een dergelijke senaat kan worden overwogen, mits zo'n organische vertegenwoordiging niet het laatste woord krijgt in het wetgevingsproces.

Verkieslijker is afschaffing van de Eerste Kamer, maar dan wel in combinatie met twee andere maatregelen:

a) De mogelijkheid van toetsing van wetgeving aan de Grondwet. De Tweede Kamer kan, in de "waan van de dag", de grondwettelijkheid van haar wetgeving uit het oog verliezen. (Ook zonder afschaffing van de Eerste Kamer is constitutionele toetsing verdedigbaar).

b) De mogelijkheid van bindend correctief referendum.

12. Grondwetswijziging. De Grondwet schijft voor dat na de eerste lezing door de Staten-Generaal de Tweede Kamer wordt ontbonden en nieuwe verkiezingen worden gehouden. Verondersteld wordt dat de kiezers zich dan over de grondwetswijziging uitspreken. Een soort referendum dus. De praktijk is geworden, dat men verkiezingen over een grondwetswijziging laat samenvallen met de periodieke verkiezingen voor de Tweede Kamer. Hiermee gaat in feite het referendumkarakter van de (Grondwetswijzigings)verkiezingen verloren.

In Ierland dient elke grondwetswijziging na goedkeuring door het parlement te worden voorgelegd aan de kiezers, die het laatste woord hebben. Behoud van het referendum is daar vanzelfsprekend. Het verdient aanbeveling dat in Nederland het bestaande pseudo-referendum (ontbinding Tweede Kamer, verkiezingen, tweede lezing) wordt vervangen door een stelsel waarbij de grondwetswijziging na parlementaire goedkeuring aan het oordeel van de kiezer wordt onderworpen, die dan *voor* of *tegen* kan stemmen en zo het laatste woord heeft. Eventueel kan in beide gremia voor goedkeuring een gekwalificeerde meerderheid worden vereist.

13. Het referendum. Waarom zou een referendum wel mogelijk zijn in andere landen en niet in Nederland? Zeker, de eerste ervaringen zijn niet bemoedigend, maar beter dan het doen van een stap terug is, naar verbetering te streven, burgerschapsvorming daarbij inbegrepen. Met het haastig afschaffen van het raadgevend referendum laden regering en volksvertegenwoordiging de verdenking op zich, de stem van de kiezer te minachten als het om inhoudelijke beleidszaken gaat. De kiezer verdient beter.

14. Citizens' assembly. Er zijn tal van andere mogelijkheden om de burgers nauwer bij de politieke besluitvorming te betrekken. Ierland bijvoorbeeld experimenteert sinds midden 2016 met een *citizens' assembly*, een vergadering van 99 leden, waarvan 33 benoemd door de politieke partijen en 66 min of meer willekeurig geselecteerd door een bureau voor opinie-onderzoek, rekening houdend met geslacht, leeftijd, woonplaats en sociale klasse. Voor elk lid wordt ook een plaatsvervanger aangewezen. Het eerste onderwerp waarmee deze vergadering zich bezig hield was de netelige kwestie van liberalisering van abortus. De Ierse grondwet baseert zich op een gelijke bescherming van de

levens van de moeder en van het ongebooren kind. Dit komt in feite neer op een verbod van abortus, drijft niet alleen elk jaar duizenden Ierse vrouwen naar Engeland voor een abortus, maar heeft ook in een enkel geval geleid tot de dood van een jonge vrouw, van wie het leven door abortus had kunnen worden gered.

Een neveneffect van het inschakelen van een *citizens' assembly* is dat politiek gevoelige zaken deels gedepolitiseerd worden en impasses worden doorbroken. De Ierse regering benoemde een rechter uit het Hooggerechtshof tot voorzitter. De vergadering besloot zelf een aantal experts in te schakelen als adviseurs. De bijeenkomsten werden ge- lifestreamed. Zeventien organisaties werden uitgenodigd, hun visie kenbaar te maken en het publiek werd gevraagd een opinie te geven. Daarop werd door 13.000 personen gereageerd, van wie door 8.000 online. Rapport werd uitgebracht aan de *Oireachtas*, de Ierse volksvertegenwoordiging. Het politieke besluitvormingsproces is nog niet afgerond, maar het ziet ernaar uit dat mede dank zij het werk van deze *citizens' assembly* het verkrijgen van een abortus in Ierland eindelijk wettelijk mogelijk wordt. Omdat de huidige abortuswetgeving is verankerd in de Ierse grondwet, is na de verwachte parlementaire goedkeuring van wijziging van de grondwet, een volksreferendum vereist. Dat geldt als vanzelfsprekend en niemand vindt, dat dit vereiste moet worden afgeschaft.

15. **De eenheid van de natie.** In toenemende mate wordt de vrees geuit dat het slecht gesteld is met de eenheid en de saamhorigheid in onze samenleving. Paul Scheffer heeft recentelijk in dit verband geschreven dat Nederland "symboolpolitiek" nodig heeft (NRC 6 januari 2018). Hij vult dat nauwelijks nader in, maar bedacht kan worden dat Nederland al een krachtig symbool bezit, de monarchie onder het Huis van Oranje. Het staatshoofd, de koning, wordt geacht de eenheid van de natie te symboliseren. Die visie wordt breed gedeeld. Wat belangrijker is, de huidige monarch schijnt zich, samen met zijn echtgenote, comfortabel te voelen in die rol. Waarom zou dit symbool niet krachtiger kunnen worden gebruikt? Bijvoorbeeld door de koning, in overleg met de minister-president, actief in te zetten daar waar de eenheid van de natie het meest op de proef wordt gesteld? Eventueel zou hier ook een taak voor de ministeries van algemene zaken of binnenlandse zaken kunnen liggen, met bijvoorbeeld een speciale staatssecretaris ter bescherming van eenheid en samenhang in de samenleving.

16. **Tenslotte.** Sinds de invoering van het algemeen kiesrecht, een eeuw geleden, is het Nederlandse politiek bestel nauwelijks veranderd. De samenleving daarentegen heeft, zowel in sociaal als cultureel opzicht, ingrijpende wijzigingen ondergaan. Al die sociale en culturele veranderingen zetten het stagnerend politiek bestel in toenemende mate onder druk. Het afgelopen decennium heeft duidelijk de tekortkomingen van het bestaande bestel aangetoond. Tot nu toe hebben de politiek verantwoordelijk besluitvormers daarvoor nauwelijks oog gehad. Was het uit angst? Of onmacht? Of zelfgenoegzaamheid? In de onstabiele Vierde Franse Republiek waren een noodsituatie en een leider als generaal Charles de Gaulle nodig voor de omvorming tot de meer stabiele Vijfde Republiek. Blijven wij in Nederland doormodderen totdat het te laat is?

Samenvatting

- Het kiesstelsel voor de Tweede Kamer blijft zoals het is. (Zie § 3 en 9).

- De minister-president wordt rechtstreeks door de kiezers gekozen en heeft een grote mate van vrijheid in de vaststelling van het regeringsprogramma en de ministerskeuze. Regeerakkoorden en daarmee verbonden moeizame en eindeloze kabinetsformaties behoren tot het verleden. De minister-president en zijn ministers blijven verantwoordelijk jegens het parlement (i.c. de Tweede Kamer). Wordt de minister-president weggestuurd, dan volgen nieuwe verkiezingen, zowel voor de minister-president als voor de Tweede Kamer. (Zie § 4 – 6 en 10).

- In plaats van de Eerste Kamer komt de mogelijkheid van constitutionele toetsing van nieuwe en bestaande wetgeving alsmede een vorm van correctief referendum, al dan niet gekoppeld aan een vorm van volksinitiatief. (Zie § 7 en 11).

- Voorstellen tot Grondwetswijziging worden door de Staten-Generaal in één lezing behandeld en na goedkeuring imperatief in een referendum aan de kiezers voorgelegd. In beide instanties kan voor goedkeuring een gekwalificeerde meerderheid worden voorgeschreven. (Zie § 12).

- Gezocht wordt naar meer bevredigende vormen van referendum. (Zie § 8 en 13).

- Proeven worden genomen met een z.g. *citizens' assembly*. (Zie § 14).

- Bescherming en bevordering van de samenhang, de eenheid en de saamhorigheid van en in de samenleving wordt onderdeel van het regeringsbeleid. (Zie § 15).

J. Thomassen (28 april 2018): Kanttekeningen. Van probleemverkenning naar oplossingsrichtingen: een tussenstap.

Vooraf

Op 29 maart heb ik deelgenomen aan één van de groepen die Thema 1, *Representatie en kiesstelsel*, hebben besproken. In deze notitie heb ik de opmerkingen die ik daar gemaakt heb nog eens systematisch geordend. Omdat

representatie en de verhouding van parlement en regering moeilijk los van elkaar kunnen worden gezien, maak ik daarna ook nog enkele opmerkingen over thema 2, de kabinetsformatie.

Thema A, Representatie en kiesstelsel.

1. Conceptie van politieke representatie

De opeensomming van oplossingsrichtingen is een logische voortzetting van de probleemverkenning. De oplossingsrichtingen lijken mij echter vooral voort te komen uit een wat eenzijdige conceptie van politieke representatie: 'uiteindelijk draait het steeds om de invulling van het concept van vertegenwoordiging. Dat betekent dat het erom zou gaan te komen tot een betere inhoudelijke representatie, een betere demografische afspiegeling....' Daarmee lijkt de commissie zich in zijn oplossingsrichtingen vooral te laten inspireren door het descriptieve model van politieke representatie. Dit lijkt mij een wat eenzijdig en weinig productief perspectief.

Volgens het eerste voorstel zouden politieke partijen aangespoord kunnen worden, of zelfs bij wet verplicht, om voor meer variëteit op hun kandidatenlijsten te zorgen. Dit lijkt mij een foutieve interpretatie van het descriptieve model. Volgens dit model zou de volksvertegenwoordiging *als geheel* een goede afspiegeling van de (kiesgerechtigde) bevolking moeten zijn. Daar zou ons kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging voor moeten zorgen. Maar dat uitgangspunt kan vervolgens moeilijk ook nog eens van toepassing verklaard worden op afzonderlijke politieke partijen. Dan lopen er twee modellen van politieke representatie door elkaar heen. Ons politieke stelsel is gebaseerd op de politisering van maatschappelijke tegenstellingen, niet op het wegpoetsen daarvan. Wat als er zich een politieke partij aandient die uitsluitend de belangen van hoger opgeleiden, of eventueel van hoger opgeleide witte mannen wil vertegenwoordigen? Moet deze dan aangemoedigd of verplicht worden ook lager opgeleiden in de kandidatenlijst op te nemen? Dat lijkt mij een zodanige inbreuk op de vrijheid van partijvorming dat iedere uitwerking van deze gedachte mij zinloos lijkt.

In de derde categorie oplossingen wordt voorgesteld de (beide) kamers te vergroten. Dat lijkt mij om meerdere redenen een goed voorstel, maar vooral om een gemengd kiesstelsel mogelijk te maken. Zie later.

Het 'reserveren' van een aantal zetels voor bepaalde groepen roept bij mij meer vragen dan antwoorden op. Welke groepen zijn dat dan en wie bepaalt dat? Hoe wordt de vertegenwoordiging daarvan dan gerealiseerd? Hoe kom je aan kandidaten en wie is kiesgerechtigd binnen deze categorie (als ze al verkozen worden) en hoe verhouden zij zich dan tot de bestaande politieke partijen? Kortom, dit lijkt mij een compleet onuitvoerbaar gedachte en doet nog het meest denken aan de vertegenwoordiging in een standenmaatschappij of een gesegregeerde samenleving.

Loting van volksvertegenwoordigers is de meest logische vertaling van het descriptieve model. Wat dat betreft is David van Reybrouck volkomen consequent. Maar de belangrijkste redenen waarom het voor de volksvertegenwoordiging niet kan werken, worden in de tekst al genoemd. In de eerste plaats kan het alleen maar werken als de bij lot uitverkorenen ook hun lot accepteren. De praktijk wijst uit dat voornamelijk hoger opgeleiden dat op basis van vrijwilligheid zouden doen en daarmee wordt vanuit het oogpunt van de descriptieve democratie het middel erger dan de kwaal. Het zou alleen werken bij dwang. Maar ik kan mij niet voorstellen dat er iemand in ernst zal voorstellen bij lot aangewezen vertegenwoordigers te verplichten vier jaar als kamerlid te functioneren (nog los van de vraag of ze dan ook gedwongen moeten worden echt te functioneren: daadwerkelijk aanwezig zijn en participeren in het kamerwerk). Bovendien heb ik nooit begrepen waar de gedachte vandaan komt dat kiezers (die er dan overigens niet meer zijn) meer vertrouwen zouden hebben in volksvertegenwoordigers die zij niet gekozen hebben en waar zij niets over te zeggen hebben dan in volksvertegenwoordigers die zij wel gekozen hebben en ter verantwoording kunnen roepen. In de aanloop naar de grote revoluties op het eind van de achttiende eeuw heeft *electorale autorisatie* loting als democratisch principe vervangen.

Het Burgerforum Kiesstelsel wordt terecht aangevoerd als voorbeeld van een door loting samengesteld orgaan dat vanuit meerdere perspectieven voortreffelijk werk heeft verricht. Ook in het buitenland zijn daar meerdere voorbeelden van. Maar ook hier is de achilleshiel de selectieve samenstelling wanneer de bij lot aangewezenen de vrijheid hebben om wel of niet mee te doen. Het werkt ook alleen maar bij fora met een beperkte opdracht die in een beperkte tijd kan worden uitgevoerd. Bovendien garandeert een goede afspiegeling van de bevolking bij de samenstelling nog niet dat iedereen ook een gelijke inbreng heeft. De invloed van cognitieve en retorische vermogens moet bepaald niet onderschat worden.

2. Kiesstelsel

Er worden meerdere opmerkingen over een mogelijke wijziging van het kiesstelsel gemaakt. Het is echter niet altijd duidelijk welk doel eventuele wijzigingen zouden moeten dienen.

Het afschaffen van de voorkeursdrempel is al eerder voorgesteld. Het lijkt mij een prima idee maar is natuurlijk wel in strijd met alle hiervoor besproken ideeën van een al dan niet opgelegde evenwichtige samenstelling van de kandidatenlijst. Die lijst kan nog steeds evenwichtig zijn maar die evenwichtigheid kan vervolgens wat de uiteindelijke samenstelling van de fractie betreft ongedaan gemaakt worden door de kiezers.

Invoering van een districtenstelsel.

Bij de opmerking dat mengvormen van evenredige vertegenwoordiging en een meerderheidsstelsel *leiden* tot lager politiek vertrouwen, passen twee opmerkingen. Ik zou niet alleen voorzichtig zijn met de vertaling van een correlatie in een

deterministisch verband, maar de constatering van het verband tussen kiesstelsel en politiek vertrouwen verdient ook een nuancering. Kiezers in een districtenstelsel blijken wel degelijk meer vertrouwen te hebben in hun eigen (districts)vertegenwoordiger maar dit wordt vervolgens niet gegeneraliseerd tot meer vertrouwen in de politiek in het algemeen¹². Dus het een sluit het ander niet uit.

Ik zou overigens om andere redenen een vorm van een districtenstelsel¹³ niet meteen van tafel vegen. Er is een grote overtegenwoordiging van Kamerleden uit de Randstad, vooral uit de grote steden. Wellicht mede daardoor hebben kiezers in de meer perifere gebieden van Nederland meer behoefte aan regionale vertegenwoordigers (NKO). Ook zijn Kamerleden uit meer perifere gebieden eerder geneigd zich (mede) als regionale vertegenwoordigers op te werpen dan Kamerleden uit de Randstad (Parlementsonderzoek).¹⁴

De grotere politieke partijen hebben weliswaar altijd geprobeerd enige regionale spreiding in acht te nemen bij de samenstelling van de kandidatenlijst, maar dat wordt steeds moeilijker naargelang die partijen steeds kleiner worden.

Een districtenstelsel zou ook kunnen leiden tot de invulling van een aspect van vertegenwoordiging dat in alle landen met een vorm van districtenstelsel (dus vrijwel alle landen behalve Nederland) volstrekt vanzelfsprekend is: de ombudsfunctie ofwel het helpen van burgers bij de problemen die zij ervaren in hun contacten met de overheid. Maar dat vereist dan wel dat Kamerleden ook kantoor houden in hun district. Dit zou ook de relatie met de lokale democratie en de uitvoering van het beleid kunnen versterken en meer ruimte bieden aan volksvertegenwoordigers die hun wortels in de samenleving hebben en de klassieke leerschool van de democratie doorlopen hebben in plaats van in de Haagse kaasstolp te zijn geboren en getogen. Ook leidt het mogelijk minder vanzelfsprekend tot vertegenwoordigers met een hogere opleiding (al lijdt ook de lokale politieke aan dit euvel). Het zou ook een grotere drempel opwerpen om tussentijds de TK te verlaten, zeker wanneer dit tot een tussentijdse verkiezing voor de betreffende zetel zou leiden.

3. *Referendum*

Invoering van een bindend referendum lijkt mij een uitstekend voorstel, niet zozeer om de rol van ondervertegenwoordigde groepen te versterken (die dreigen bij een referendum juist in de verdrukking te komen) maar om de elders genoemde Ostrogorski-paradox te doorbreken.

Thema A en B Representatie, kabinetsformatie en de verhouding tussen regering en parlement

¹² Zie Jacques Thomassen and Peter Esaiasson, Role Orientations of Members of Parliament, *Acta Politica*, vol. 41, nr. 3, September 2006, pp. 217-231 (p. 229).

¹³ Maar dan wel een gemengd stelsel naar Duits model, dus met behoud van evenredigheid.

¹⁴ Thomassen en Esaiasson, p. 226-227; Jacques Thomassen and Rudy B. Andeweg, Beyond collective representation, *Journal of Legislative Studies*, vol 4, nr. 4, 2004.

Zoals gezegd zijn de thema's A en B moeilijk van elkaar te scheiden, dat geldt zeker voor het eerste probleem, de gebrekkige invloed van kiezers op de kabinetsformatie. Ik ben bang dat er voor dit probleem geen echte oplossing is. Alleen in een zuiver meerderheidsstelsel hebben de kiezers een doorslaggevende stem bij de kabinetsformatie. Een zuiver meerderheidssysteem impliceert een *first past the post single member district* stelsel, en een tweepartijstelsel of een tweedeling van de politieke partijen in twee blokken die elkaar de regeringsmacht betwisten. Iedere andere oplossing geeft de kiezers alleen maar de illusie dat zij invloed hebben op de kabinetsformatie omdat de verkiezingsuitslag wellicht wel een aanwijzing geeft voor de eerste stap in de kabinetsformatie, maar geen eenduidige aanwijzing oplevert over hoe het daarna verder moet en wat voor kabinet er moet komen (zie de kabinetsformaties in de jaren zeventig).

Alleen bij een zuiver meerderheidsstelsel is de invloed van de kiezers gegarandeerd. Maar de invoering van een meerderheidsstelsel lijkt mij vrijwel ondenkbaar. Naar algemeen inzicht is een meerderheidsstelsel vanuit democratisch oogpunt alleen maar verantwoord en werkbaar in een homogene samenleving waarin de belangrijkste politieke tegenstellingen tot een enkele dimensie kunnen worden teruggebracht en de twee (blokken van) partijen elkaar regelmatig afwisselen als regerings- of oppositiepartij en waarin dientengevolge belangrijke minderheden niet permanent van de macht worden uitgesloten. Het lijkt mij overbodig uit te leggen dat in Nederland niet aan deze voorwaarden wordt voldaan. Dat er meerdere conflictdimensies zijn, lijkt een van de belangrijkste uitgangspunten van de commissie te zijn en een tweedeling in de Nederlandse politiek is (mede daardoor) verder weg dan ooit.

Ook internationaal lijkt het meerderheidsmodel overigens op zijn retour. Zelfs in het VK waren twee van de drie laatste kabinetten in feite coalitieregeringen omdat geen van de twee grote partijen nog een meerderheid behaalde.

Een (halfslachtige) overgang naar een meerderheidsstelsel lijkt mij dan ook niet de oplossing. Het ligt meer voor de hand het consensusmodel, dat toch vanouds kenmerkend is voor het Nederlandse systeem, te vervolmaken.

Het belangrijkste probleem van het huidige stelsel is dat de verhouding tussen kiezers en parlement (evenredige vertegenwoordiging) op het consensusmodel is gebaseerd, terwijl de verhouding tussen parlement en kabinet steeds meer de trekken van een meerderheidsstelsel vertoont (kabinetten op smalle basis en een monistische relatie tussen kabinet en de regeringspartijen). Daarmee combineert het Nederlandse politieke stelsel in feite het slechtste van twee stelsels: het weinig inclusieve karakter en de gebrekkige machtenscheiding van het meerderheidsstelsel en het ontbreken van de stem van de kiezers bij de keuze van de regeringscoalitie in het consensusmodel.

Wat het nog erger maakt, is dat de politieke partijen die in aanmerking lijken te komen voor regeringsdeelname een steeds kleiner deel van de kiezers vertegenwoordigen, met alle gevolgen van dien. Vanaf de verkiezingen van 2002 is

Nederland inmiddels aan zijn zevende kabinet toe. Afgezien van het ongelukkige en kortstondige kabinet Balkenende I waarin de LPF zijn bekwaamheid om het land te regeren mocht bewijzen en de gedoogconstructie van het eerste kabinet Rutte, zijn alle kabinetten in deze periode gebaseerd op min of meer dezelfde partijen die inmiddels allemaal middenpartijen genoemd kunnen worden. Het gevolg is dat een aantal politieke partijen vooral aan de rechter- en linkervleugel van het politieke spectrum permanent van de macht worden uitgesloten, of zichzelf uitsluiten maar dat doet er hier niet toe. Dat betekent dus ook dat de kiezers die verkiezing na verkiezing trouw op PVV, SP, Groen Links en nog een aantal andere kleine partijen stemmen, permanent van de macht zijn uitgesloten en dus maar weinig opschieten met hun vertegenwoordiging in het parlement. Dat kan leiden tot een ernstig legitimiteitsprobleem onder deze kiezers. Minderheden die permanent de toegang tot de macht wordt ontzegd zullen zich uitgesloten en gediscrimineerd voelen en hun vertrouwen in het politieke systeem verliezen, zo luidt een oude wijsheid in de politicologie. Dat wordt ook gestaafd door empirisch onderzoek. Kiezers van politieke partijen die niet in de regeringscoalitie terecht komen, zijn meer ontevreden met het functioneren van de democratie dan kiezers van regeringspartijen en kiezers die dat bij herhaling overkomt zijn helemaal ontevreden¹⁵.

Hoe valt dit probleem op te lossen?

Een voor de hand liggende oplossing is de formatie van veel bredere coalities dan op dit moment het geval is, maar dat zou de kabinetsformatie alleen nog maar ingewikkelder maken en de achtergebleven partijen helemaal van enige invloed op de politieke besluitvorming beroven.

In theorie de meest veelbelovende oplossing is m.i. de invoering van de figuur van de gekozen minister-president. In zijn meest vergaande vorm komt dit neer op de invoering van een presidentieel stelsel waarin de minister-president zijn mandaat niet ontleent aan een meerderheid van het parlement maar rechtstreeks aan de kiezers. Daarmee wordt in zekere zin niet het slechtste maar juist het beste van de twee eerder genoemde modellen gecombineerd. Het combineert het electorale mandaat voor de uitvoerende macht van het meerderheidsmodel met de machtenscheiding of dualisme tussen uitvoerende en wetgevende macht van het consensusmodel. Het geeft het *gehele* parlement de ruimte om het gehele volk te vertegenwoordigen en open te staan voor ontwikkelingen en geluiden uit de samenleving, met andere woorden om responsief te zijn.

In het verleden kon de werkbaarheid van een gekozen minister-president gemakkelijk afgedaan worden met een verwijzing naar het kortstondige experiment met een gekozen minister-president in Israël. Daar leidde het slechts tot een versnippering van het parlement. Inmiddels ben ik geneigd de redenering om te

¹⁵ Voor een uitgebreide analyse van dit probleem en de gevolgen daarvan voor de legitimiteit en stabiliteit van de democratie, zie: Jacques Thomassen, Carolien van Ham en Rudy Andeweg. 2014. *De Wankele Democratie. Heeft de Democratie haar Beste Tijd Gehad?* Amsterdam: Prometheus. Bert Bakker.

keren: de versnippering van het parlement maakt een kabinetsformatie op basis van de verkiezingsuitslag steeds meer tot een ingewikkelde en gekunstelde constructie en kan beter daarvan losgekoppeld worden (althans van de parlementsverkiezingen).

Daarvoor is inderdaad een vergaande institutionele verandering noodzakelijk en het lijkt mij niet erg waarschijnlijk dat hiervoor een gekwalificeerde meerderheid is te vinden.

Maar ook een minderheidskabinet zou kunnen leiden tot een meer open relatie tussen regering en parlement en tussen politiek en samenleving: een harde kern van slechts enkele partijen die elkaar weten te vinden op een beperkt aantal uitgangspunten, naar wisselende meerderheden zoekt in beide kamers van de Staten-Generaal en naar draagvlak in de samenleving. Dan wordt ook geen enkele politieke partij of maatschappelijke groepering bij voorbaat geweerd van het politieke besluitvormingsproces.

Dit zou eventueel gecombineerd kunnen worden met een uitspraak van de kiezers over welke combinatie van partijen als eerste een poging mag wagen een minderheidsregering te vormen. Maar die combinaties moeten zich dan wel vóór de verkiezingen als zodanig gevormd hebben.¹⁶

Het lijkt mij overigens niet erg logisch een minderheidskabinet te combineren met een vertrouwensvotum. Men kan van de overige partijen niet verwachten dat zij expliciet hun vertrouwen uitspreken in een minderheidskabinet waarin zij niet vertegenwoordigd zijn, alleen dat zij een dergelijk kabinet niet onmiddellijk met een motie van wantrouwen confronteren. En ook dat vergt al een forse cultuuromslag.

Om een eenmaal gevormde coalitie of/en (onderdelen van) het bijbehorende regeerakkoord in een referendum voor te leggen aan de kiezers, lijkt mij vragen om moeilijkheden. Het is niet ondenkbaar dat geen enkele coalitie in een referendum overleeft. Het lijkt mij ook niet het moment om de Ostrogorski paradox op te lossen. Dat kan beter gebeuren in de vorm van een correctief referendum op het moment dat een wetsvoorstel de Staten-Generaal is gepasseerd.

H.D. Tjeenk Willink (17 januari 2018): Algemene reflectie op de probleemverkenning en oplossingsrichtingen.

¹⁶ Het alternatieve model waarin kiezers de mogelijkheid krijgen de door hen gewenste (meerderheids)coalitie aan te geven, is al door de commissie Cals-Donner besproken en door de meerderheid op goede gronden afgewezen.

Instelling en werkwijze.

Een meerderheid van beide Kamers heeft ingestemd met de instelling van deze staatscommissie niet met de bedoeling om een duidelijk probleem op te lossen maar om een verondersteld probleem – de verhouding Tweede en Eerste Kamer – (tijdelijk) af te schuiven. Om die meerderheid te bereiken is de opdracht verruimd door de toevoeging van andere, globaal aangeduide ontwikkelingen en mogelijke problemen.

De staatscommissie deelt deze ontstaansgeschiedenis overigens met voorgangers: zeker de staatscommissie Grondwet (2009 – 2010), maar ook de Nationale Conventie (2006). In de afgelopen decennia hebben Staatscommissies allengs ook steeds minder politieke profilering gekregen en zijn zij steeds meer met uiteenlopende onderwerpen belast geraakt (zie advies Raad van State 2008). Ook dat is een teken dat de politiek zich niet wil branden. Afschuiven is overigens een wijder verbreid politiek fenomeen in de afgelopen decennia. Een groot gedeelte van de ingrepen in taken en verantwoordelijkheden van de nationale overheid werd door die overweging gedreven: van financiële problemen afkomen door publieke taken af te schuiven (privatisering, verzelfstandiging, decentralisatie en alles daar tussen in). Een gemeenschappelijke – door de politieke meerderheid gedragen – inhoudelijke visie op de politieke verantwoordelijkheid voor publieke taken zat er niet achter. De nadruk lag op wat de overheid niet meer zou kunnen, niet op wat de overheid in een democratische rechtsstaat wel moet. Een gedeelte van de oorzaken van de problemen in het huidige functioneren van het openbaar bestuur ligt daar. Gebrek aan inhoudelijke visie was er ook bij de verschillende activiteiten ten behoeve van de vernieuwing van de Rijksdienst in de afgelopen 40 jaar; van het project reorganisatie rijksdienst in 1982 tot en met het programma vernieuwing rijksdienst en de hervormingsagenda rijksdienst van de afgelopen periode. Alle werden op min of meer dezelfde manier opgezet: sterk ambtelijk georganiseerd (en vaak ook geïnitieerd); met een beperkt politiek commitment; zonder politieke controle op de uitvoering; met een uniforme aanpak (de rijksdienst moet een eenheid zijn); met een grote rol voor – vaak duurbetaalde – externe deskundigen. Alle reorganisaties leverden weinig aanwijsbare verbeteringen op. Alle werden vrij geruisloos beëindigd.

Deze drie, zich periodiek herhalende exercities (advisering over het staatsbestel; wijzigingen in de verantwoordelijkheden van de centrale overheid; reorganisaties van de rijksdienst) hebben gemeenschappelijke kenmerken.

Eerste gemeenschappelijk kenmerk: vooraf wordt zelden gevraagd wat het probleem eigenlijk is, zo precies mogelijk gedefinieerd en wie dat probleem eigenlijk heeft, zo precies mogelijk geduid. Gevolg: er wordt, vaak langdurig gezocht naar een gemeenschappelijke oplossing, terwijl wordt verzuimd na te gaan of er wel overeenstemming is over het precieze probleem en diegenen die dat probleem hebben.

Tweede gemeenschappelijk kenmerk: achteraf wordt zelden tot nooit nagegaan wat de exercitie aan externe resultaten heeft opgeleverd. Wat is er daadwerkelijk verbeterd en voor wie? Wat waren de (niet verwachte) neveneffecten? Gevolg: vrij onbekommerd wordt na enige tijd vergelijkbare exercities ingezet, onbelast door enig collectief geheugen.

Derde gemeenschappelijk kenmerk: ze worden los van elkaar geïnitieerd, opgezet en uitgevoerd. De mogelijke spanning tussen de verschillende exercities en hun onderlinge beïnvloeding blijven buiten beeld. Toch gaat het om één staatsbestel waarin politiek, bestuur en ambtenaren wederzijds van elkaar afhankelijk zijn.

Er is dus alle aanleiding voor de staatscommissie om in haar wijze van werken tenminste drie dingen te doen.

1. Allereerst de context te schetsen waarbinnen het parlementaire stelsel functioneert. De democratische rechtsstaat als normatief concept waarin politieke democratie niet zonder maatschappelijke democratie kan, een evenwicht van functies bestaat om een absolute macht – ook van de parlementaire meerderheid – te voorkomen, die functies voor hun functioneren van elkaar afhankelijk zijn (en dus verwaarlozing van de ene functie het functioneren van de ander beïnvloedt) en elke functie haar eigen inhoud en rationaliteit heeft. Die context zou wat mij betreft meer aandacht moeten krijgen dan tot nu toe in de probleemverkenning is gebeurd. Daarvoor zijn tenminste drie redenen. De eerste reden is dat de vraag of iets goed of slecht functioneert alleen valt te beantwoorden als er duidelijkheid bestaat over de inhoud van de functie(s) en de relatie met andere functies in het staatsbestel. De tweede reden is: voorkomen dat – ook de staatscommissie zelf – in de oude fout vervalt van een gefragmenteerde aanpak. En de derde – en misschien wel de belangrijkste - reden is bewustwording door overdracht van kennis van het staatsbestel, zoals het bedoeld is en zoals het in de praktijk functioneert. Anders ontbreekt de basis voor veranderingen. Ik kom daarom op die context zo dadelijk terug.

2. Vervolgens nagaan of er wel (structurele) problemen zijn in 'de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel' en waaruit dat blijkt; hoe die problemen er dan precies uitzien en waardoor zij worden veroorzaakt; wie die problemen daadwerkelijk, en als eersten, ondervinden en hoe zij die problemen ervaren. Dat laatste is belangrijk omdat de spraakmakende elite die vindt dat het stelsel moet veranderen (ic de deelnemers aan de digitale werkruimte, de burgers die op de probleemverkenning reageerden, de deskundigen die de staatscommissie hoort en de staatscommissie zelf) niet behoren tot de eersten die last hebben van gebreken in het functioneren van het stelsel, al was het maar omdat ze vrij gemakkelijk tot dat stelsel doordringen en de middelen daarvoor hebben, burgerinitiatieven ontplooiën of een partij oprichten of anders buiten het stelsel om hun weg weten te vinden.

Het zou vervolgens nuttig zijn eerst te weten of over deze drie elementen - de inmiddels precies geformuleerde problemen, hun oorzaken en de voornaamste probleemhebbers – politieke overeenstemming te bereiken valt en pas daarna de mogelijke oplossingsrichtingen aan de orde te stellen. Ik verwijs naar mijn inbreng tijdens het Kamerdebat over mijn tussenverslag als informateur. In het overzicht van de problemen zou de staatscommissie de driedeling kunnen hanteren die in het advies van de Raad van State van 18 juli 2008 wordt aanbevolen: (a) problemen die een nadere analyse door de staatscommissie behoeven eventueel met hulp van deskundigen, (b) problemen die op zichzelf duidelijk zijn en waarvan politici moeten aangeven of zij een oplossing urgent en haalbaar achten, waarna de

staatscommissie kan proberen politieke consensus over de oplossing te bereiken en (c) problemen waarvoor de oplossing(en) op zichzelf duidelijk, zo niet uitgekauwd, zijn en de staatscommissie geen eigen taak ziet omdat het enige wat nog nodig is een voorstel van de regering respectievelijk een initiatief van de Kamer zelf. Dat advies van de Raad is bij de instelling van staatscommissie – Thomassen niet gevolgd en dit keer evenmin; waarschijnlijk omdat inmiddels het advies uit 2008 definitief in een lade is verdwenen. Hetgeen deze staatscommissie niet hoeft te verhinderen zelf de driedeling in de problemen aan te brengen.

In de fase van de aanbevelingen zou de staatscommissie onderscheid kunnen maken tussen (stelsel)wijzigingen waarvoor grondwetswijziging nodig is en voorstellen tot verbetering die binnen de huidige grondwet mogelijk zijn. Het eerste is immers de afgelopen 50 jaar eigenlijk nooit gelukt, behalve bij druk van buitenaf (1848) en 'koppelverkoop' met druk van buitenaf (1917). Toch kan je niet beweren dat er na 1848 respectievelijk 1917 constitutioneel niets meer is veranderd. Alle reden dus om op het tweede – veranderingen zonder grondwetswijziging – de nadruk te leggen. Daarbij moet bedacht worden, dat als het tweede gerealiseerd kan worden, het eerste makkelijker bereikbaar is. Het gaat bij de grondwet – het wordt vaak vergeten – immers allereerst om codificatie en veel minder om modificatie. Voorbeeld van zo'n codificatie; het opnemen van de sociale grondrechten in de grondwet van 1983. Overigens is het opmerkelijk dat aan die sociale grondrechten daarna eigenlijk nooit is gerefereerd bij de vele wijzigingen in verantwoordelijkheden en taken van de overheid.

3. Juist tegen deze achtergrond zou er voor de staatscommissie alle aanleiding kunnen zijn om nog een derde ding te doen: een secundaire analyse uitvoeren op de probleemanalyse van haar voorgangers, hun aanbevelingen en hetgeen met de aanbevelingen (niet) is gebeurd en de redenen daarvoor. Het voorkomt dubbel werk. Er ligt heel veel aan uitgewerkte voorstellen (Cals/Donner: gematigd districtenstelsel; Biesheuvel: referendum en constitutionele toetsing; Nationale Conventie: referendum en verhouding regering-parlement, om maar enkele voorbeelden te noemen). Maar die secundaire analyse zou ook kunnen voorkomen dat de commissie het lot beschoren is dat de meeste van haar voorgangers heeft getroffen: vriendelijk bedankt worden en vervolgens genegeerd. Dat zou namelijk het cynisme over het functioneren van het parlementaire bestel versterken.

De probleemverkenning.

Terecht is de commissie begonnen met een probleemverkenning, al is – eerlijk gezegd – de uitkomst van die verkenning – evenals de meeste reacties daarop – nogal voorspelbaar. 'Een beetje Haags', om met Joop van den Berg te spreken. Drie reacties van mijn kant op de verkenning.

Mij valt allereerst op dat verschillende sterke en zwakke kanten van het parlementaire stelsel als analyses worden gepresenteerd, maar eigenlijk probleembeschrijvingen zijn die uitgaan van bepaalde zienswijzen en waardeoordelen. Daarbij wordt ook onvoldoende onderscheid gemaakt tussen zwakke kanten van het stelsel (dus alleen door stelselwijziging te veranderen) en zwakke kanten in het functioneren van het stelsel (mogelijk door een anders

functioneren van het stelsel te verhelpen). Een voorbeeld: de kabinetsformatie. Ons kiesstelsel is sterk gericht 'op politieke representatie van de politieke en maatschappelijke diversiteit en op een parlement als forum voor open politiek debat' (sterk punt). Als zwak punt van het kiesstelsel wordt de kabinetsformatie opgevoerd. Maar die zwakheid is vooral toe te schrijven aan de sterke politieke nadruk op besturen en de wens daarvoor heel veel tijdens de formatie te regelen. Het forum voor open politiek debat over de problemen en over de mogelijke, alternatieve, oplossingen wordt daaraan ondergeschikt gemaakt. Door dit door de politiek zelf gecreëerde zwakke punt blijft zodoende van het sterke punt weinig over.

Daarnaast, tweede reactie, hier en daar wordt uitgegaan van aannames. Bijvoorbeeld de aangename dat het krimpende domein van de nationale overheid – en dan vooral door taakverschuivingen naar Europa – heeft geleid tot 'vermindering van invloed van alle instituties op nationaal niveau' (pagina 39) en dus ook tot 'functieverlies van het nationale parlement' (pagina 20) en dat dat 'een deel van de verklaring vormt voor de verminderde waardering bij burgers van 'de politiek' (pagina 46). Weliswaar een wijdverbreide opvatting, maar is die opvatting daarmee ook juist? (Toelichten). Er is ook een andere wijze van zien. Daarover heb ik u een korte notitie, 'Europa. Het ontbrekende debat', toegestuurd.

En waarom wordt het democratisch deficit dat is ontstaan door privatisering en verzelfstandiging van publieke taken en door het toevertrouwen van het toezicht daarop aan onafhankelijke autoriteiten, nergens als probleem erkend (JvdB)? Bracht niet ooit een Commissie – Kohnstamm daarover een mooi rapport uit? Zou de staatscommissie daar geen gebruik van kunnen maken?

En tenslotte, derde reactie, er zijn problemen die ik zeer heb gemist vooral in paragraaf 5.4 (de invloed van digitalisering). Wel aandacht voor de risico's van digitalisering voor (individuele) democratische waarden maar niets over het probleem dat de bouwers van software of de door de overheid ingehuurde ICT – specialisten geen weet hebben van het normatieve concept – de democratische rechtsstaat – waarbinnen zij werken respectievelijk waarvoor zij hun software ontwerpen. Bij hun opdrachtgevers – meestal topambtenaren – ontbreekt die kennis overigens ook steeds vaker. Niets ook over de algoritmen die het uitgangspunt dat 'gelijke gevallen gelijk behandeld worden' omdraaien: gelijke behandeling vraagt gelijke gevallen. Niets over het verschijnsel E-court, een vorm van 'pseudo – rechtspraak' die steeds vaker wordt voorgeschreven in verkoop – en polisvoorwaarden bij (vermeende) wanbetaling, met de bedoeling de burger weg te houden van de rechter. Niets over de uitsluiting waartoe overheids – ICT steeds meer leidt, terwijl de democratische rechtsstaat insluiting tot doel heeft.

Registratiesystemen en automatische gegevensuitwisseling, vormgegeven volgens bedrijfsmatige principes, vormen een 'digitale kooi' (de titel van een boek van de Kafka brigade dat zeer binnenkort verschijnt) en ontnemen professionals in de uitvoering de ruimte specifieke problemen van burgers op eigen waarde te schatten. Niets tenslotte over de vraag of het wel zo verstandig is persoonlijke contacten met de overheid zoveel mogelijk te vervangen door digitale. Zoals een dokter een betere diagnose kan stellen als hij niet naar zijn laptop kijkt maar naar zijn patiënt, kan persoonlijk contact tussen overheid en burger gemakkelijker en sneller de kloof overbruggen tussen de 'systeemwereld' van de ambtenaar en de

'leefwereld' van de burger. Op het onderwerp invloed van digitalisering valt voor de staatscommissie nog een wereld te winnen.

Nu we het toch over digitalisering hebben. Sommige deelnemers in de digitale werkruimte vinden dat de commissie teveel vanuit het bestaande 'institutionele framework' denkt. Gelet op de maatschappelijke onvrede moet, naar hun oordeel, kritischer naar dat institutionele framework worden gekeken. In dat standpunt ligt een dubbel misverstand besloten.

Allereerst het misverstand dat echte veranderingen structuurveranderingen zijn. Voorbeeld: de departementale indeling stamt uit de (voor)vorige eeuw, daarom is die verouderd en moet die bij de tijd worden gebracht. Dat miskent dat in de loop van decennia het functioneren van instituties wel degelijk is veranderd, aanvankelijk in positieve zin (versterking van democratie en rechtsstaat) de laatste jaren ook in negatieve zin door verwaarlozing, zoals ik zo dadelijk zal proberen aan te tonen. Het gaat om het functioneren van de instituties in de praktijk en dus om de functie(s) van die instituties. Zijn die functies iedereen nog duidelijk, hoe wordt aan die functies invulling gegeven, wordt bij die invulling rekening gehouden met de uitgangspunten van ons constitutioneel bestel: de democratische rechtsstaat die ook een sociale rechtsstaat wil zijn? Wat zijn die (normatieve) uitgangspunten dan? Dat is de eerste vraag die beantwoord moet worden. Anders is een oordeel over het goed/slecht functioneren van het staatkundig bestel niet te geven.

Het tweede misverstand is dat wanneer maatschappelijke veranderingen snel gaan en (dus) de onzekerheid groot is ook aan institutionele veranderingen in het staatkundig bestel niet te ontkomen valt. Het tegendeel is het geval. Juist in tijden van maatschappelijke onzekerheid moet de overheid zekerheid kunnen bieden en niet ook nog zelf institutionele onzekerheid creëren. Want dat laatste betekent ook altijd: met zichzelf bezig zijn. Vaak wordt vergeten dat instituties meer zijn dan organisaties die efficiënt georganiseerd en gemanaged moeten worden. Ze zijn ook dragers van waarden die in de loop van de geschiedenis met vallen en opstaan zijn gevormd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beide Kamers van de Staten- Generaal, voor de rechterlijke macht, voor de Hoge Colleges van Staat et cetera. En juist die waarden zijn in tijden van maatschappelijke veranderingen en onzekerheid van betekenis. Juist in tijden van crises is een belangrijke vraag: zijn de instituties – en dus de mensen die daar werken – zich bewust van de (constitutionele) waarden die die instituties representeren? En zo nee, hoe kan dat bewustzijn dan worden versterkt? Dat is een van de belangrijkste opgaven, ook voor de staatscommissie. Tenminste, als zij, met mij, moet constateren dat steeds meer politici, bestuurders, ambtenaren en andere publieke ambtsdragers, maar ook journalisten niet meer weten wat kernbegrippen uit de democratische rechtsstaat – democratie, recht, staat; politiek, bureaucratie, burgerschap; ministeriële verantwoordelijkheid, ambtelijke loyaliteit, rechterlijke onafhankelijkheid, om enkele voorbeelden te noemen – inhouden en ook de wetenschap het op deze punten in het publieke debat laat afweten. Staatsrecht is als juridische discipline gemarginaliseerd. Eerst zal die vraag naar de inhoud moet worden beantwoord voordat het morrelen aan het institutionele framework aan de orde kan zijn.

De context: Een Verwaarloosde Staat.

Het zal geen verbazing wekken dat ik tussen de paragraaf die de ontwikkeling van het parlementaire stelsel in Nederland beschrijft (jaren van groei en versterking) en de paragraaf die het parlementaire stelsel in een veranderende maatschappij behandelt, een analyse heb gemist van de ontwikkelingen in de democratische rechtsstaat in de afgelopen decennia (jaren van verwaarlozing). Die analyse kan immers een verklaring bieden voor de huidige problemen, ook in het functioneren van het parlementaire stelsel. Wat ik daarover wil zeggen is in hoofdlijnen weergegeven in de u toegezonden Bart Tromp lezing uit 2013, 'De Verwaarloosde Staat'. Een analyse is nodig om het gevaar te voorkomen, dat nu enigszins dreigt, dat na de probleemverkenning een verkenning van oplossingsrichtingen volgt die thematisch wel op de probleemverkenning aansluit maar niet is gebaseerd op een analyse van de problemen en hun oorzaken. Dat levert – het is hierboven al betoogd – meestal alleen een herhaling van zetten op. In aanvulling op de toegezonden lezing daarom het volgende.

In een maatschappij die door diversiteit en veelkleurigheid wordt gekenmerkt, waarin vele geluiden en tegengeluiden hoorbaar zijn en waarin verschillende krachten en tegenkrachten op elkaar inwerken, is de democratische rechtsorde waarschijnlijk het enig overgebleven gemeenschappelijk fundament waarop – op vreedzame wijze – met diversiteit en onzekerheid kan worden omgegaan. De democratische rechtsstaat vormt een tegenwicht tegen het inherente gebrek aan eenheid, maatschappelijk en politiek. Democratie geeft ruimte aan een diversiteit. De gemeenschappelijke gebondenheid aan het recht – van burgers en overheid – zorgt voor zekerheid. (Dat de basis van de EU een gemeenschappelijke Europese rechtsorde is, wordt schandelijk ondergewaardeerd). De democratische rechtsstaat is een normatief concept dat insluit, niet uitsluit. In tegenstelling tot wat wel wordt gesuggereerd kan een democratische rechtsstaat juist in tijden van verandering effectief zijn: democratisch gelegitimeerd, met garanties voor persoonlijke en politieke vrijheid en met ruimte voor diversiteit. Door de zekerheden die het recht biedt zijn veranderingen mogelijk. Geen succesvolle veranderingen zonder zekerheid.

De democratische rechtsstaat is geen statisch gegeven maar moet steeds opnieuw vorm krijgen. Die vormgeving en het denken daarover zijn de laatste decennia volstrekt verwaarloosd. Wat komt er in de praktijk terecht van het evenwicht binnen de trias politica – tussen wetgever, bestuur en rechter – en van het evenwicht tussen staat en samenleving? Wat is de eigen functie van de politiek? Wat is de waarde van de bureaucratie? Wat houdt in een veranderende samenleving de functie van de rechter in? Wat is de betekenis van burgerschap als 'publiek ambt'? Allemaal vragen die de laatste 30 jaar nauwelijks meer zijn gesteld, laat staan beantwoord.

Er is daardoor in onze democratische rechtsstaat een sluipende crisis aan de gang, een soort betonrot. En het is bekend hoe het met betonrot gaat. Op een gegeven moment is er geen houden meer aan. Waarom hebben de politieke partijen die crisis in het functioneren van de democratische rechtsstaat niet willen zien respectievelijk er niets aan gedaan toen de mogelijkheid voor verandering zich voordeed? In 1994/1998 bij het aantreden van paars; in 2002 na de 'Fortuyn-opstand'; in 2005 na het referendum over de Europese grondwet (politiek een wake

up call genoemd); in de kabinetsformaties van 2006 en 2010; na het Oekraïne referendum in 2016, opnieuw door de politiek als wake up call bestempeld? Toont dit niet aan dat politiek–bestuurlijk ‘den Haag’ een zelfreferentieel systeem is geworden, weliswaar niet doof maar wel immuun voor geluiden van buitenaf; niet in staat om op eigen kracht veranderingen aan te brengen? Maar waarom is tegen de uitholling van de democratische rechtsstaat tot nu toe dan ook collectief zo weinig publiek tegenwicht geboden; door burgers, journalisten, wetenschappers, publieke functionarissen, kunstenaars en uitvoerende professionals gezamenlijk? Als het politieke debat pover is, komt het op het publieke debat aan. Waarom wordt door zo weinigen beseft dat als de democratie niet goed functioneert, de staat in de problemen komt, als de staat niet goed functioneert het recht in gevaar is en als het recht in gevaar is het recht van de sterkste geldt?

Mijn betoog vanaf de jaren 80 is steeds geweest dat die sluipende crisis geen ambtelijke crisis is die met organisatorische maatregelen – een reorganisatie hier, een betere manager daar – kan worden verholpen, al is die indruk voortdurend gewekt. Het is een politieke crisis, *die de politiek niet op eigen kracht zal noch kan oplossen*. De *politiek* weet namelijk niet (meer?) wat de eigen functie is en is vooral (mede –) bestuurder geworden; een rol die haar slecht afgaat. Denk aan alle ‘bestuurlijke ontsporingen’ (van UWV tot ICT; van nationale politie tot pgb’s). Het *bestuur* zelf kan moeilijk met diversiteit omgaan. Het is een leverancier geworden van algemene regels en controlemechanismen gericht op standaardoplossingen, mallen, waarin uitvoeringsinstanties en burgers zich hebben te voegen en concrete, specifieke problemen onherkenbaar worden. En binnen dat bestuur is bij de *ambtelijke dienst* de inhoudelijke (en praktijk –) kennis dramatisch afgenomen. De inhoudelijke afhankelijkheid van deskundigen van buiten, vaak ook belanghebbenden, is fors gegroeid. Geen partij maakt zich daar echter druk om. Een van de uitingen van deze crisis is de dubbele boodschap die steeds aan burgers wordt afgegeven. Aan de ene kant wordt de suggestie gewekt dat de publieke ruimte – de ruimte waarin (individuele) burgers zich bewegen en (publieke) initiatieven ontplooiën – groter is geworden. Aan de andere kant is er de feitelijke constatering dat die publieke ruimte steeds meer door overheid en markt worden beheerst. Weliswaar zijn de keuzemogelijkheden van individuele burgers als consument of cliënt op de markt van (semi –) publieke diensten toegenomen (zonder dat de meeste burgers daarom hadden gevraagd), maar die keuze gebeurt dan wel op de voorwaarden die overheid en markt stellen. Mm. geldt hetzelfde voor burgerinitiatieven. Alles mag (en veel moet) voor eigen rekening en verantwoordelijkheid van burgers gedaan worden, zolang aan de – vaak gedetailleerde – voorwaarden van de overheid wordt voldaan en ‘de markt’ – het commerciële mechanisme van vraag en aanbod – niet wordt verstoord. Dàrtegen komen burgers (en ook steeds meer uitvoerende professionals) in opstand. Dertig jaar sleutelen aan de overheidsorganisatie om deze ‘kleiner en beter’ te maken heeft voor veel burgers tot het tegendeel geleid. Dàt is dodelijk voor de geloofwaardigheid van de politiek.

De Staatscommissie en de ongemakkelijke feiten.

Dit zijn de ongemakkelijke feiten, waarmee ook de staatscommissie te rekenen heeft.

Met een andere wijze van werving en selectie van Kamerleden of met een wet op de politieke partijen dan wel een wijziging van het kiesstelsel verandert niet automatisch de wijze waarop de politieke functie wordt ingevuld en wordt politiek–bestuurlijk ‘den Haag’ evenmin uit zijn prisoner’s dilemma bevrijd.

Anders gezegd: het is onmogelijk om het functioneren van het staatsbestel te verbeteren als onduidelijk blijft wat de functies in dat staatsbestel inhouden. Alle voorstellen voor verbetering – ook van de staatscommissie – blijven toevalstreffers als die onduidelijkheid blijft voortbestaan. Wat is bijvoorbeeld de eigen en eigenlijke functie van ‘de’ politiek? En wat zijn daarbinnen de functies van de volksvertegenwoordiging en de politieke partijen? Aan welke eisen moet worden voldaan om die functies goed te vervullen?

Laten we ‘de’ politiek als voorbeeld nemen. Als de functie van ‘de’ politiek is het steeds opnieuw bepalen van wat het algemeen belang vereist, het toedelen van waarden en het maken van keuzen, dan zijn daarvoor nodig:

- *bij politieke partijen* een visie op waar het met de maatschappij heen moet en de rol van de overheid daarin;
- *in de volksvertegenwoordiging* een open politiek debat waarvan de uitkomst niet bij voorbaat vast staat (dat legitimeert namelijk meer dan zo nu en dan een referendum);

- *bij volksvertegenwoordigers (en andere politieke functionarissen)* ‘(vak)kennis’. Die houdt in zowel inhoudelijke kennis van de materie als kennis van de betekenis van de democratische rechtsstaat en de eigen functie daarin.

Visie, open politiek debat en (vak)kennis vormen het vermogen om adequaat te kunnen reageren op ontwikkelingen in de wereld. Hoe kan aan die voorwaarden (opnieuw) worden voldaan als geconstateerd wordt dat op dit moment die visie is verwaterd, het open politieke debat (onder meer door het instrumentele karakter van regeerakkoorden) sterk wordt beperkt en de kennis ontbreekt?

Naar mijn mening ontkomt de staatscommissie er niet aan aan te geven welke functies zij aan de politieke instituties, volksvertegenwoordiging en politieke partijen, toekent en wat de inhoud van die functies naar haar oordeel is (of moet zijn).

Vervolgens ontkomt de staatscommissie er naar mijn mening ook niet aan om duidelijk te maken dat de verschillende functies binnen de staat – wetgever, bestuur, rechter om ons gemakshalve tot de klassieke trias te beperken – voor een goed functioneren van elkaar afhankelijk zijn, maar ook hun eigen rationaliteit en taal hebben. Zoals ook duidelijk moet zijn dat parlementaire democratie niet zonder maatschappelijke democratie kan en dat voor beide burgerschap essentieel is.

Ook bij het formuleren van haar aanbevelingen moet de staatscommissie die wederzijdse afhankelijkheden scherp voor ogen te houden. Druk van buitenaf is immers een voorwaarde voor veranderingen. ‘De politiek’ – volksvertegenwoordiging en politieke partijen – zijn niet in staat op eigen kracht de politieke crisis op te lossen. Dat is ook de voornaamste reden dat ik bepleit bij veranderingen niet van boven naar beneden te kijken (en te denken) maar van beneden naar boven; niet van binnen naar buiten, maar van buiten naar binnen. Dat verklaart ook mijn pleidooi in de afgelopen decennia om meer politieke aandacht te geven aan de uitvoerbaarheid en uitvoering van het beleid. Druk van

onderop, van professionals op de werkvloer, is daarbij onontbeerlijk. Ik heb er in dat pleidooi keer op keer op gewezen dat politici ook zelf steeds meer belang hebben bij het doorbreken van de 'Haagse rationaliteit'. Kiezen bij verkiezingen wordt immers ook steeds meer afrekenen op resultaten. De meeste ministers die tussentijds moeten aftreden worden daartoe gedwongen door missers in de uitvoering van het beleid waarvoor hij/zij (of zijn/haar voorganger) uiteindelijk verantwoordelijk was.

De professionals op de werkvloer zijn het gezicht van de overheid voor de burger. Met hen krijgen zij direct te maken. In dat verband vraag ik me ook af of de toekomst van het vertegenwoordigende stelsel en de vertegenwoordigende democratie op plaatselijk niveau – het niveau waarop burgers zich bewegen – eigenlijk niet een urgenter probleem vormt dan op nationaal niveau, zeker na de drastische uitbreiding van de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Ik noem bij wijze van voorbeeld: de politieke fragmentatie, de rekrutering en het snelle verloop van leden van de gemeenteraad; het democratisch deficit bij het toezicht en de controle op regionale al dan niet verzelfstandigde diensten; de binnen gemeentelijke decentralisatie; de marginale positie van een onafhankelijke plaatselijke of regionale pers et cetera. Moet de staatscommissie daarover toch tenminste niet iets zeggen? Wat is anders de betekenis van de constatering op pagina 10 van de Probleemverkenning: 'Voor de vormgeving en de inhoud van de democratie is het van belang dat aangesloten wordt bij de wijze waarop democratie bij de burgers, in de samenleving wordt ervaren. Deze band tussen politiek en samenleving vertegenwoordigt in Nederland een democratische waarde'

Capita selecta.

*Noodzaak Constitutioneel Hof:

Hoe kan een democratische rechtsstaat overeind gehouden worden als kennis van de basis, de constitutie (meer dan de geschreven grondwet) ontbreekt, de instituties die democratie en rechtsstaat schragen louter als organisaties worden beschouwd, de verschillende functies zijn vervaagd, verantwoordelijkheden in elkaar overlopen en toetsing van wetten aan de grondrechten altijd via toetsing aan verdragen moet geschieden? Een gedeelte van de 'betonrot' is te wijten aan de slordigheid waarmee we met ons staatsbestel omgaan. Waar voor het in stand houden van de democratische rechtsstaat ieder verantwoordelijk is, is niemand specifiek aanspreekbaar. Door het ontbreken van een (afzonderlijk) Constitutioneel Hof – in tegenstelling tot de meeste landen in continentaal Europa – is de Nederlandse democratische rechtsstaat kwetsbaarder dan nodig is.

*Rechterlijke Macht: p.m. (zie de rondgezonden toespraak 'Toegang tot de rechter' + Korte introductie op het thema 'Kijk naar je eigen!' tijdens de bijzondere Gerechtsvergadering van de rechtbank Noord-Nederland op dinsdag 9 mei 2017 in Drachten).

*Europa (zie de notitie 'Europa. Het ontbrekende debat'):

De constatering 'Dat er nog steeds sprake is van een democratisch tekort, vooral omdat op EU niveau een volwaardig parlementaire stelsel ontbreekt', miskent dat de bevoegdheden van het Europees parlement aanzienlijk zijn en dat tenminste

50% van het Europese democratische deficit een nationaal democratisch deficit is. Een politiek debat over Europa (de bijzondere kenmerken, de Nederlandse visie, de inhoudelijke bijdrage) wordt stelselmatig niet gevoerd (2005/2015). In het Europees parlement ontbreken Nederlandse politieke zwaargewichten. Het dubbelloidmaatschap (elders nog gebruikelijk) werd afgeschaft. Het belang van een (grensoverschrijdende) civil society (geen vertegenwoordigende democratie zonder maatschappelijke democratie) wordt ondergewaardeerd ('Europa ontstaat aan de grens'). Op al deze punten is de nodige winst te boeken.

*Kabinetsformatie.

Allereerst gaat het ook bij dit onderwerp om overdracht van kennis over de ware betekenis van het kiesstelsel (getrouwe afspiegeling) en het doorprikken van illusies (keuze van de minister-president/coalitie). Stembusakkoorden voor de verkiezingen zijn waarschijnlijk de enige methode om het huidige kiesstelsel te combineren met enige duidelijkheid over de coalitievorming na de verkiezingen. Vervolgens gaat het om overdracht van kennis van het formatieproces (het antwoord op de vraag: waarom duren formaties zo lang?) en meer in het bijzonder van kennis van het proces van totstandkoming van regeerakkoorden (het antwoord op de vraag: waarom zijn regeerakkoorden zo dik?).

Tenslotte de vraag of het proces van tot stand komen van regeerakkoorden niet aan wijziging toe is; meer gericht op overeenstemming over de problemen die bij voorrang moeten worden aangepakt en hun mogelijke oplossingen, minder op de instrumenten die ten behoeve van die oplossing worden ingezet. Een betere inhoudelijke fasering van het proces van totstandkoming van regeerakkoorden, met de daaraan verbonden (tussen –) verslagen aan de Kamer gevolgd door een Kamerdebat, zou aan een minder instrumentele benadering kunnen bijdragen (zie interventie in Kamerdebat over tussenslag in informatie 13 juni 2017) en tevens het formatieproces minder gesloten maken.

VNO-NCW: Goed ondernemersklimaat vraagt toekomstbestendig en stabiel parlementair stelsel

Inleiding

Op 1 februari 2017 heeft de minister van BZK de Staatscommissie parlementair stelsel onder voorzitterschap van Johan Remkes ingesteld.¹⁷ De leden zijn afkomstig uit de politiek en wetenschap.¹⁸ De centrale vraag van de commissie is

¹⁷ Besluit van 1 februari 2017, houdende instelling van een staatscommissie parlementair stelsel (instellingsbesluit staatscommissie parlementair stelsel), Stcrt. 2017, 6895.

¹⁸ Johan Remkes, VVD, CvdK Noord Holland, Eric Janse de Jonge, CDA, NOVB, Carla van Baalen, hoogleraar, Jacob Kohnstamm, D66, Ruud Koole, PvdA, hoogleraar, Flora Lagerwerf-Vergunst, CU, rechter bij Hof Den Haag, Tom van der Meer, hoogleraar en Nanneke Quik- Schuijt, SP.

in hoeverre ons parlementair stelsel in staat is om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functioneren om daarmee fundamentele democratische waarden tot uitdrukking te brengen. De commissie is begonnen met een probleemverkenning. Rode draad in deze verkenning is de vraag of ons politieke systeem, waarvan het parlementair stelsel een cruciaal onderdeel vormt, nog steeds voldoende effectief is.¹⁹

VNO-NCW geeft graag een reactie op de probleemverkenning. Wij doen dit vanuit de invalshoek, dat een effectief parlementair stelsel een cruciale rol speelt bij het realiseren van een stabiel vestigingsklimaat. Wij waarderen het dat we de mogelijkheid hebben gekregen om via Plein BZK inbreng te leveren in het proces.

Uitgangspunten bedrijfsleven

Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven zijn de kernwaarden waar een parlementair stelsel voor moet zorgen stabiliteit, rechtszekerheid, kwaliteit, adaptiviteit en betrokkenheid.

Onze democratische rechtsstaat is een groot goed. De regering moet zich verantwoorden aan het parlement, en de bevolking geeft via verkiezingen richting aan het bestuur van ons land. De bevoegdheden van de overheid zijn in de Grondwet en andere wetten gereguleerd. Er is een balans tussen de bevoegdheden van de wetgever (regering en parlement), de uitvoerende macht en de rechter. Grondrechten zijn grondwettelijk verankerd. De rechtspraak is onafhankelijk. Deze *checks and balances* leveren een essentiële bijdrage aan een stabiele overheid, en daarmee aan een stabiel vestigings- en ondernemersklimaat, dat belangrijk is voor onze welvaart.

Naast een stabiele overheid, zijn voorspelbare regels en beleid van hoge kwaliteit een belangrijk "product" van het parlementaire stelsel. Een effectief stelsel kan daarmee ook bijdragen aan een goed vestigings- en ondernemingsklimaat.

Dat kan in de eerste plaats door de wetgever in formele zin die bepaalt onder welke condities bedrijven zich mogen vestigen, welke belastingen zij verschuldigd zijn en hoe geschillen kunnen worden opgelost, waarin de overheid, burgers en bedrijven zijn betrokken. Stabiel en voorspelbaar beleid zijn ook wezenlijk voor het internationale aanzien van Nederland als vestigingsland en (handels)partner. Een hoge kwaliteit van wetgeving betekent ook dat de wetgeving niet gebaseerd is op incidenten, effectief is en in de praktijk uitvoerbaar.

In de tweede plaats kan het parlement de regering ter verantwoording roepen als de regering maatregelen neemt die de rechtszekerheid en kwaliteit van wetgeving en beleid in gevaar brengen. Daarbij is van belang dat het parlement

¹⁹ Probleemverkenning, p. 5.

voldoende aandacht schenkt aan haar controlerende rol en aan een goede uitvoering van het beleid in de praktijk van burgers en ondernemers, en niet te veel aandacht besteed aan incidenten of de waan van de dag.

Stabiliteit en rechtszekerheid zijn belangrijk, maar de overheid moet ook kunnen inspelen op een snel veranderende wereld, door economische, technische of maatschappelijke ontwikkelingen. Dat betekent dat een overheid adaptief en wendbaar moet zijn, en het parlementaire stelsel dat ook mogelijk maakt. Wetgevingsprocessen duren vaak erg lang, en zijn meestal gericht op het juridisch en politiek uitsluiten van risico, terwijl de overheid er ook moet zijn om maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

Tot slot wijzen wij op het belang van de betrokkenheid van de samenleving en praktijk bij de vorming van beleid en wetgeving. Het parlementaire stelsel moet een toegankelijk stelsel zijn waarin burgers en bedrijven tijdig input kunnen geven om te komen tot wetgeving en beleid die in de praktijk goed uitvoerbaar en werkbaar zijn en welke bij voorkeur ook gedragen worden door de samenleving.

In het navolgende zullen wij vanuit die invalshoek ingaan op de zes thema's die door de commissie in haar probleemverkenning zijn benoemd voor nader onderzoek en bespreking.

1. Volksvertegenwoordiging en representatie

De commissie constateert terecht, dat ons parlementair stelsel open is en toegankelijk voor nieuwkomers. En bovendien dat de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen stabiel en hoog is. Uit onderzoek van het SCP blijkt bovendien dat het vertrouwen in het democratisch proces hoog is, maar daarentegen het vertrouwen in de politiek en politici laag is. Dat gebrek aan vertrouwen komt volgens het SCP vooral door gebrek aan luisteren, inspraak en daadkracht om problemen op te lossen. Ook wanneer zaken volgens burgers niet goed gaan worden politici vaak (al dan niet terecht) verantwoordelijk gehouden.

Een belangrijk voordeel van ons stelsel is, dat elk belang en ook elke groep in de samenleving kan worden gerepresenteerd. Het systeem geeft daarmee ook ruimte aan parlementaire groepen die zich nagenoeg uitsluitend richten op één of enkele vraagstukken.

De commissie stelt vast, dat het Nederlandse parlement geen afspiegeling vormt van het electoraat. Wij erkennen dat het van belang is dat kamerleden midden in de maatschappij staan, maar een afspiegeling van de kiezers is naar onze mening geen doel op zich. Ook het gegeven dat leden van de Tweede Kamer gemiddeld een hogere opleiding hebben dan het electoraat is ons inziens geen knelpunt. Van belang is eerder dat kamerleden relevante kennis, competenties en brede maatschappelijke betrokkenheid hebben voor het uitvoeren van hun werk.

Daarnaast merken wij op, dat ondernemers vaak verzuchten dat er nauwelijks kamerleden zijn met een achtergrond op het gebied van ondernemerschap. Kennelijk stellen ondernemers zich niet snel beschikbaar. Wij denken graag mee hoe de belangstelling van geschikte ondernemers voor deelname aan de politiek te vergroten is.

2. Tweekamerstelsel, referendum en constitutionele toets

De Eerste Kamer, een referendum en de constitutionele toets zijn allemaal vormen van *checks and balances* nádat een kabinet een wetsvoorstel heeft ontwikkeld en nádat de Tweede Kamer zich - politiek - heeft uitgesproken.

Op het punt van de positie van de Eerste Kamer geven wij de commissie graag in overweging, dat er voldoende gevallen zijn te noemen waarin de Eerste Kamer een instrumentele rol in het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving heeft.²⁰ Ook draagt de parlementaire behandeling in de Eerste Kamer bij aan de wetsgeschiedenis, en zorgt het zo voor belangrijke verduidelijkingen.

Daarbij zijn we benieuwd hoe de commissie denkt over de voor- en nadelen van een Constitutioneel Hof²¹ ten opzichte van de beoordeling die nu in de Eerste Kamer plaatsvindt en de functie die de Eerste Kamer naast zo'n rechterlijke instantie dan nog zou hebben.

Het komt ons voor dat één toetsmoment na de behandeling in de Tweede Kamer op de kwaliteit en grondwettelijkheid van de wetgeving voldoende zou moeten zijn. Extra toetsen achteraf maken het wetgevingsproces niet beter of effectiever, en leiden bovendien tot meer onzekerheid.

Wel zijn we van mening dat er meer aandacht en ruimte nodig is om nieuwe wetgeving in een vroeg stadium bij mensen te toetsen en waar nodig aan te passen. Dat kan al voordat wetgeving in de Tweede Kamer besproken wordt of tijdens die behandeling. Het gaat dan niet alleen over de wenselijkheid, maar ook over de praktische uitvoerbaarheid en effecten. Dat kan de politiek en burgers/ondernemers dichter bij elkaar brengen. Bezien zou kunnen worden hoe huidige instrumenten als petitie, burgerinitiatieven of internetconsultaties van wetsvoorstellen verder gemoderniseerd of aangevuld kunnen worden. En zo kunnen leiden tot *evidence based* wetgeving die in de praktijk werkt en waarvoor meer draagvlak is. Een mooi voorbeeld van die modernisering is de invoering van de mkb-toets, die het kabinet in het regeerakkoord heeft opgenomen.

In dit verband wijzen we erop dat er naast wetgeving andere manieren van besluitvorming zijn om maatschappelijke problemen op te lossen. Nederland kent een rijke traditie rond het sluiten van publiek-private akkoorden. Veel vraagstukken worden in toenemende mate met (in)formele maatschappelijke akkoorden van oplossingen voorzien. Te denken is aan het Energieakkoord,

²⁰ Een recent voorbeeld vormt de Wet open overheid, waar het aan de vasthoudendheid van de Eerste Kamer te danken is, dat duidelijk werd dat deze wet mogelijk miljarden euro's aan kosten met zich mee brengt. De initiatiefnemers en de Tweede Kamer hadden dat huiswerk zelf ook al kunnen doen.

²¹ Hierbij kan gekeken worden naar de voor- en nadelen van verschillende vormen, zoals een ex ante toets, een ex post toets uit eigen beweging of een ex-post toets naar aanleiding van een klacht of rechtszaak.

bestuursakkoorden tussen overheden en zorgakkoorden. Het gaat om participatie van de burger/samenleving, waarbij draagvlak wordt gecreëerd voor een beleid waarin de overheid één van de spelers is. Deze akkoorden maken maatschappelijke doelen concreet en geven ruimte en flexibiliteit aan betrokkenen om deze doelen te bereiken.

Tegelijk kunnen dergelijke akkoorden zorgen voor stabiliteit van het beleid.

Het vroegtijdig en beter betrekken van burgers en ondernemers bij het wetgevingsproces, en het sluiten van maatschappelijk gedragen akkoorden, lijken ons een vruchtbaarder aanpak dan het invoeren van extra toetsen ná het wetgevingsproces.

3. Functieverlies politieke partijen

Op het punt van het door de commissie geconstateerde functieverlies van politieke partijen hebben wij geen op- of aanmerkingen en wachten wij de beschouwingen graag af.

4. Kabinetsformatie en kiesstelsel

Uit de probleemverkenning blijkt dat het effectieve aantal partijen - het aantal partijen gewogen naar hun zetelaantal - flink is toegenomen: van rond de 4 in de jaren '80 naar nu meer dan 8 (zie figuur 3.4). Dit geldt als internationaal zeer hoog en dus zeer gefragmenteerd. Deze toename van de versnippering is het gevolg van enerzijds het verlies van aanhang van de gevestigde partijen en anderzijds van de opkomst en groei van nieuwe of kleinere partijen.

Deze ontwikkelingen zorgen ervoor dat er inmiddels vrij veel middelgrote partijen zijn die alle een belangrijke rol spelen in de coalitievorming, de parlementaire besluitvorming en het publieke debat. Probleem is niet het aantal politieke partijen, dat schommelt al jaren rond de 10 partijen. Probleem is het ontbreken van een aantal grotere partijen dat relatief eenvoudig tot een meerderheid kan komen. Deze toegenomen fragmentatie in combinatie met onze consensuscultuur leidt tot een langduriger formatieproces, waarop de kiezer geen invloed heeft. Een bijkomend effect van dit formatieproces is dat meer partijen concessies moeten doen, en kiezers vaker geconfronteerd worden met gebroken beloftes van politieke partijen. De commissie ziet de "black box" van de kabinetsformatie als een belangrijk probleem, omdat de kiezers geen invloed hebben op dit proces. Zij wil verschillende oplossingsrichtingen nader verkennen:

- Klassieke aanpassingen in het kiesstelsel, zoals de invoering van een gekozen minister-president, of een gekozen formateur, of andere wijzigingen in het kiesstelsel.
- De politieke cultuur rond de formatie, inclusief meer openbaarheid en verantwoording.

Wij delen de analyse dat een te grote fragmentatie van de politiek niet ten goede komt aan stabiliteit. Wij bevelen de commissie aan een aantal varianten uit te werken en de voor- en nadelen in beeld te brengen ter stimulering van het maatschappelijke debat. Hierbij zou gekeken kunnen worden naar de volgende mogelijkheden, zonder daarbij uitputtend te willen zijn.

1. Het opsplitsen van de Tweede Kamer verkiezing in twee rondes. In de eerste ronde wordt de helft van de zetels evenredig verdeeld over alle partijen die meedoen. In de tweede ronde wordt de andere helft zetels verdeeld, waarbij alleen de grootste partijen mogen meedoen.
2. Een variant op 1. waarbij (een deel van) de zetels verdeeld wordt op basis van een districtenstelsel, met directere binding tussen kiezer en gekozenen.
3. Invoering van een hogere kiesdrempel, zoals in de ons omringende landen.

Bij deze opties zal moeten worden meegewogen in hoeverre er ruimte blijft voor kleine partijen en politieke vernieuwing, zodat burgers zich blijvend vertegenwoordigd voelen en zich niet afkeren van de politiek.

Tevens kan de commissie wellicht zijn mening vormen over de mogelijkheid om gelijktijdige verkiezingen voor de Tweede Kamer én de Eerste Kamer te houden. Hierdoor kan de rol van de Eerste Kamer minder politiek worden en het politieke primaat nadrukkelijker bij de Tweede Kamer komen te liggen.

Daarnaast zou gekeken kunnen worden naar de voor- en nadelen van minderheidskabinetten en stembusakkoorden, zoals in Denemarken, Zweden en Noorwegen. Deze vormen zijn in het huidige stelsel al mogelijk; de vraag is waarom we deze vormen in Nederland niet of nauwelijks zien. De invoering hangt mede af van de politieke cultuur en de welwillendheid van partijen. Ook zal bezien moeten worden in hoeverre dit van invloed is op de stabiliteit en slagkracht van ons stelsel, nu de landen die dit systeem hebben doorgaans een éénkamerstelsel hebben terwijl wij twee kamers hebben.

Tot slot willen we de commissie erop wijzen dat meer openheid over het formatieproces juist een blokkade kan vormen voor het succes van toekomstige formaties, omdat partijen huiverig worden om informatie te delen. Deze nadelen van openheid moeten nadrukkelijk meegewogen worden.

5. Domeinverkleining nationale overheid: Europese integratie en decentralisaties

Terecht wijst de commissie erop dat op veel terreinen de bevoegdheid om zaken naar eigen inzicht en smaak te regelen, is verschoven van het Nederlandse parlement naar de Europese Unie. Zo betreft naar schatting 80 procent van het Nederlandse milieubeleid een implementatie van Europese richtlijnen. Op zichzelf is dat geen probleem. Europese vraagstukken moeten op Europese schaal aangepakt worden: dat zorgt voor een *level playing field* en neemt onnodige belemmeringen op de interne markt weg. Bij de totstandkoming van verordeningen en richtlijnen is wel voldoende aandacht nodig voor de

Nederlandse situatie inclusief de gevolgen voor ondernemers. Bijvoorbeeld hadden de vogel- en habitatrictlijnen een veel grotere impact op ondernemingen in Nederland dan op ondernemingen in grotere lidstaten, eenvoudigweg omdat in een klein land bedrijven veeleer in de invloedssfeer van een habitatgebied zullen liggen dan in een groot land.

Daarbij is het wel goed te benadrukken dat Nederland soeverein is en blijft waar het gaat om de zorg, onderwijs en sociale zekerheid en arbeidsmarkt. Over deze onderwerpen waar Nederlanders veel belang aan hechten, besluit het Nederlandse parlement. Ook is de Europese begroting maar een fractie van wat landen te besteden hebben.

Wij adviseren de commissie om te bezien of de huidige mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op beleid en wetgevingsprocessen in de EU op dit moment effectief benut worden, en als dat zo is of met eventuele uitbreiding van die mogelijkheden het parlement effectiever zou zijn.

Ook de afstoting van centrale wetgeving naar decentrale overheden verkleint de mogelijkheden van het parlement om stabiliteit en uniforme aanpak te realiseren. Zo heeft het bedrijfsleven bijvoorbeeld vele jaren geijverd voor een landelijke regeling van technische bouwregels. Dat voorkomt dat bedrijven zich per gemeente moeten verdiepen in de daar geldende afwijkingen. Er bestaan echter voornemens om gemeenten de mogelijkheid te geven zelf regels te stellen op het gebied van duurzaamheid. Het is van belang het optimale schaalniveau te baseren op een rationele afweging van efficiëntie, effectiviteit en strookt met het vraagstuk. Idealiter stemmen we daar vervolgens de schaalgrootte van bestuurlijke verbanden en democratische besluitvorming op af.

In dat verband vragen wij ons af of de kwaliteit van het lokale bestuur altijd voldoende is om invulling te kunnen geven aan de gegeven verantwoordelijkheden. Decentralisatie van taken is niet samengegaan met de gewenste schaalvergroting en opwaardering van het lokale bestuur. Een regionale aanpak van veel maatschappelijke uitdagingen is van belang, maar de schaal van ons openbaar bestuur is daarop niet ingericht.

Aan de probleemverkenning zouden wij op dit onderdeel nog een viertal punten willen toevoegen.

Hoewel er sprake is van domeinverkleining, heeft het parlement nog steeds een zeer omvangrijk werkgebied. De controlerende taak en de aandacht voor de uitvoering van beleid gaan hierbij soms ten koste van de aandacht voor de waan van de dag. Worden de inzichten van rekenkamers en planbureaus voldoende benut? Is altijd voldoende duidelijk wat een beleidswijziging betekent voor de uitvoering en voor burgers en ondernemers? Is er voldoende aandacht voor het effect van beleid, los van incidenten? Meer aandacht voor deze vraagstukken zou het gevoel bij de kiezer kunnen versterken dat de politiek serieus werk maakt van problemen. Bovendien kan het de overheidsuitvoering in de praktijk versterken.

In de tweede plaats wordt de rol van het parlement verminderd als fundamentele waarden niet worden opgenomen in de wet in formele zin, maar in algemene maatregelen van bestuur. De Omgevingswet is hiervan een voorbeeld. Op

zichzelf is daar niet veel op tegen, zolang het gaat om technische uitvoeringsregels en het parlement via voorhang wordt betrokken bij de uitvoering. Dat betekent echter wel, dat het parlement zich ook over die in voorhang aangeboden regels moet uitspreken, en voldoende kennis en waar nodig ondersteuning moet hebben om de fundamentele punten daarin te herkennen en beoordelen.

In de derde plaats wordt gewezen op de invloed van internationale gremia. Ook de VN, OECD of meer algemeen globalisering heeft zijn invloed op Nederlandse besluiten en daarmee op de armslag van het Nederlandse parlement. Naast Europeanisering en decentralisering zijn internationale ontwikkelingen op wereldwijde schaal ook een belangrijke factor voor internationale relaties en een stabiel vestigingsklimaat.

In de vierde plaats brengen wij onder de aandacht het effect van rechterlijke uitspraken, waarin de rechter kenbaar maakt, dat hij vindt dat de overheid onvoldoende leiding geeft aan - soms elders reeds overeengekomen - ontwikkelingen. Bijvoorbeeld de Urgenda-uitspraak en de luchtkwaliteitsuitspraak van de Nederlandse rechter.

6. Weerbare democratie: gebruik van social media

Terecht vraagt de commissie aandacht voor maatschappelijke en politieke krachten in de samenleving die de democratische rechtsstaat uit balans kunnen brengen, of zelfs kunnen ontwrichten.

Wij bevelen de commissie aan om het landschap en gebruik van social media meer in diepte te analyseren. Wie maakt gebruik van welke social media? In hoeverre zijn social media complementair aan traditionele media, en in hoeverre vervangen zij deze? Daarbij is het van belang te erkennen dat het toenemende gebruik van social media onomkeerbaar is. De vraag is niet of maar hoe het parlementair stelsel zich hieraan aanpast.

Wij wijzen niet alleen op de risico's van social media, maar ook op de kansen. Bijna alle Nederlanders maken gebruik van social media: dit biedt dus kansen om burgers tijdig en beter te betrekken en om besluitvorming transparant te maken. Dat gebeurt al wel door leden van de Tweede Kamer, maar nog maar beperkt door het instituut als geheel.

Risico's zijn er ook zeker. Micro targeting speelt in dit verband een belangrijke rol in het proces van verkiezingen, evenals de verspreiding van "alternatieve waarheden" c.q. onwaarheden. Bezien moet worden welke rol politieke partijen, de platforms, inlichtingendiensten en burgers zelf hebben om ervoor te zorgen dat het democratische proces niet verstoord wordt.

Risico's zijn er ook in die zin dat het publieke debat vluchtig lijkt te worden of zich richt op "trending topics". Verstandig beleid houdt rekening met emoties en opinies, moet toch vooral ook gebaseerd zijn op feiten, argumenten en onderzoek (evidence based).

Tot slot

Hiervoor hebben wij een aantal opmerkingen gemaakt over de probleemverkenning. Wij verzoeken de commissie die te betrekken bij haar definitieve probleemverkenning. Graag zullen wij participeren in het vervolg, waarbij de commissie oplossingsrichtingen zal aandragen. Wij zullen die oplossingsrichtingen beoordelen in het licht van een stabiel vestigingsklimaat.

M. van Wessel: Nodig: een analyse van representatie als spel tussen politici, burgers en media

Er stond veel goeds in de verkenning van de commissie. Maar deze analyse was wel erg sterk gericht op de instellingen. Impliciet suggereert de analyse dat de oplossing maar best gezocht zou kunnen worden in het knutselen aan de instellingen. Want daar wordt immers vooral naar gekeken. Maar in de discussie kwam het al naar voren: het gaat ook om de politieke cultuur: de waarden, normen en daarmee verbonden praktijken die bepalen hoe representatieve democratie bedreven wordt. Deze politieke cultuur is dynamisch, en komt tot stand in interactie tussen mensen. Zowel aan de kant van de politiek als die van burgers.

Mijn eigen onderzoek (Van Wessel 2017) laat zien dat sommige burgers de democratie eigenlijk maar nauwelijks interpreteren vanuit de instellingen. Het gaat veel meer om waar ze in het dagelijks leven en in de media mee geconfronteerd worden, en ervaren. Kijkend en ondergaand eerder dan vanuit een beleving van meetellen of meedoen. Representatie wordt dan vanuit een leefwereld-kader begrepen. Je zou dan ook in die leefwereld, in de ervaring van democratie, iets moeten veranderen.

Mijn verzoek aan de commissie is om de politieke cultuur, als iets van politiek zowel als burgers, en de dynamiek daartussen, veel uitgebreider in hun exploratie op te nemen. Wat betekent vertegenwoordigen, voor wie? En wat gebeurt er tussen politici en burgers dat maakt dat er zoveel burgers teleurgesteld zijn in die vertegenwoordiging? En wat kunnen we dan daaraan doen, kijkend naar de wijze waarop de politiek begrepen wordt door mensen? Van groot belang is hierbij ook om meer oog te hebben voor het complexe spel tussen politici, burgers en media, waaronder ook sociale media. Representatie als proces dus! Er zijn interessante auteurs op dit vlak, vooral internationaal, die vanuit interesse in deze dynamiek schrijven over de vraag hoe het in de toekomst moet met de representatieve democratie, gezien de stand van zaken. Voorbeelden van vlakbij zijn prof. Matt Flinders van de Universiteit van Sheffield en prof. Gerry Stoker van de Universiteit van Southampton. Zij zijn ook 'mates'

en vinden het vast leuk en zinnig om een keer langs te komen voor een goed gesprek.

Reacties op of naar aanleiding van de Tussenstand

F.R. Ankersmit (4 oktober 2018): reacties op de Tussenstand

Vraag 1. Representatie.

M.i. is één belangrijke ontwikkeling wat onderbelicht gebleven in de *Tussenstand*. Dat is het afsterven van de politieke ideologie. Denk aan Koks bereidheid in 1994 zijn 'ideologische veren' af te schudden. Dat heeft twee gevolgen voor de politieke representatie.

Ik begin met het eerste punt.

Politieke representatie kan twee dingen betekenen. In de eerste plaats dat de gekozene de *wil* van de kiezer representeert. Dat is de gebruikelijke, ons allen bekende duiding. Het accent ligt dan op de *wil*. De politieke ideologie bepaalde de politieke wil. Deze vorm van politieke representatie is dus *voluntaristisch*.

Maar representatie kan ook *weergave* betekenen. Het accent ligt dan niet op de wil maar op de waarheid. Hobbes zei ooit: 'auctoritas non veritas facit legem': de wil en niet de waarheid maakt de wet. Dat wordt dus omgekeerd met deze vorm van politieke representatie: de waarheid en niet de wil maakt de wet. Niet wat de kiezer *wil*, maar wat hij *weet*, is dan de gids voor de gekozene. Het gaat dan om weergave waarbij representatie en gerepresenteerde identiek zijn. Elementen van de directe democratie hebben dan betere papieren dan die van *representative government*. Men kan ook denken aan de noties van de 'lerende overheid', van 'best practice', of aan Luhmanns en Willkes systeemtheorie en *governance theory*. Het idee is overigens in het geheel niet nieuw, want men treft het reeds in de conceptie van de soevereiniteit van de Rede van de zgn. doctrinaire liberalen van de eerste helft van de 19^e eeuw – denk m.n. aan de staatsman/politiek filosoof François Guizot, waaraan Thorbecke zoveel ontleende.

Samenvattend, met het afsterven van de politieke ideologie winnen deze cognitivistische duidingen van de politieke representatie het van de voluntaristische duiding ervan. Misschien had de *Tussenstand* hier iets meer aandacht aan kunnen geven. Want het politieke kapitaal van de kennis van het electoraat blijft nu onderbelicht en ondergewaardeerd.

Dan het tweede punt: mijn *ceterum censeo*. *Representative government* verenigt representatie en wetgeving. Dat zijn, in wezen, onverenigbare zaken. De politieke ideologie kon het nog verhullen. Maar met het afsterven ervan toont zich die onverenigbaarheid. Met het populisme als gevolg, waar de *Tussenstand*, verrassend weinig over zegt.

Elementen van directe democratie

In de *Tussenstand* wordt er geheel terecht op gewezen dat 1) *representative government* en de directe democratie in essentie incompatibel zijn en 2) dat, desondanks, de introductie van elementen van directe democratie wenselijk is onder de huidige omstandigheden. Het is, mijns inziens, wenselijk om hier consequenter mee om te gaan dan het geval is in de *Tussenstand*. Ik bedoel, het is wellicht verstandig nog een extra stap te zetten om te garanderen dat beide zo verschillende totaal verschillende procedures voor politieke besluitvorming elkaar niet zullen bijten of in weg zitten.

Daartoe het volgende. Een burgerinitiatief mag niet gaan over belastingen en begroting. Dat ligt op het terrein van *representative government*. Maar waarom? Welk criterium moeten we hanteren om vast te stellen of iets via de directe democratie besloten kan worden dan wel met de instrumenten van *representative government*? Mijns inziens ligt het antwoord op die vraag in de notie van de onbedoelde gevolgen van het intentionele handelen. Is er een reële mogelijkheid dat een beslissing onbedoelde gevolgen kan hebben (zoals zaken die te maken hebben met belasting en begroting) – en waarvoor iemand de verantwoordelijkheid zal moeten dragen – dan hebben we van doen met iets dat ligt op het terrein van *representative government*. Is het daarentegen zo dat de gevolgen van een besluit redelijkerwijs te voorzien en te overzien zijn, dan kan men dat besluit in handen leggen van diegenen wiens belangen en wensen ermee gemoeid zijn. Daar betreden we het terrein van de directe democratie. Denk m.n. aan buurt, wijk en gemeente.

Voorts, de domeinen die worden toegekend aan *representative government* enerzijds en aan de directe democratie anderzijds moeten strikt van elkaar gescheiden blijven. Werd iets per directe democratie iets besloten, dan is er voor het *representative government* geen ruimte meer om daar op terug te komen en *vice versa*.

Gekozen minister-president versus gekozen formateur.

In de *Tussenstand* wordt de keuze tussen de gekozen minister-president en de gekozen formateur overwogen. De auteurs van de *Tussenstand* geven de voorkeur aan de tweede op grond van de overweging dat de keuze voor de eerste een omarming zou vereisen van het presidentiële stelsel waarbinnen de regeringsleider ook zonder parlementaire meerderheid kan regeren (p. 60). Het argument is enigszins verrassend omdat de auteurs zich elders niet onwelwillend uitlaten over de mogelijkheid van minderheidsregeringen (zoals in sommige Scandinavische landen).

Maar voor het overige is het argument onjuist. De keuze voor de gekozen minister-president is in het geheel niet noodzakelijkerwijs met het vasthouden aan het systeem van de ministeriële verantwoordelijkheid de vertrouwensregel en waar een meerderheid van het parlement een regering ten val kan brengen. Meer nog, het systeem van de gekozen minister-president combineert het beste van het presidentiële systeem met het beste van het cabinet-systeem.

Het geeft de kiezer invloed op de aard van de toekomstige regering en maakt een einde aan al wat de kabinetsformaties in dit land zo ontsiert. De gekozen minister-president heeft van het electoraat het mandaat om een nieuwe

regering samen te stellen en hij heeft, als toekomstig minister-president, ook het gezag om 'in te breken' bij tegenstribbelende politieke partijen. D.w.z. hij kan politici uit die partijen uitnodigen deel te nemen aan zijn kabinet waarmee hij die politici en hun partij voor de lastige keuze plaatst om die uitnodiging al of niet aan te nemen op door de gekozen minister-president gestelde voorwaarden. De manoeuvreerruimte van de politieke partijen wordt daarmee kleiner dan die nu is. En die van de samensteller van de nieuw regering evenzoveel groter. En bij dat alles zal de gekozen minister-president er steeds voor moeten zorgen dat zijn nieuwe regering na haar aantreden niet de meerderheid van het parlement tegenover zich vindt.

De gekozen formateur staat – ondanks het mandaat van de kiezer - in een veel zwakkere positie tegenover de fractie-leiders van de partijen. Men kan het zich permitteren hem te laten mislukken omdat het geen van hen moeilijk zal vallen de schuld daarvoor bij anderen te leggen.

Samenvattend, de gekozen minister-president verdient verre de voorkeur boven de gekozen formateur.

M. Bakker (Kiesraad) (17 juli 2018): bericht aan de secretaris van de staatscommissie

Het komt de Kiesraad van belang voor de staatscommissie parlementair stelsel langs deze weg te wijzen op enkele onvolkomenheden in bovengenoemde Tussenstand, opdat hiermee rekening kan worden gehouden in het eind dit jaar te verschijnen eindrapport.

De eerste opmerking die gemaakt dient te worden betreft de laatste volzin op p. 32. Hierin wordt ten onrechte de suggestie gewekt als zouden kiezers op een partij kunnen stemmen. De Kiesraad wijst erop dat ons kiesstelsel slechts een stem op individuele kandidaten kent.

Een tweede opmerking betreft p. 37, al waar gesproken wordt over het 'reanimeren van de kieskringen'. Dit is een minder gelukkige woordkeuze, aangezien de kieskringen in ons kiesstelsel nog altijd wel degelijk een functie vervullen.

Een derde opmerking betreft een misvatting op p. 43. De huidige Kieswet kent niet meer de figuur van de verplichte waarborgsom per kieskring, maar een vaste waarborgsom van €11.250,-, ongeachte het aantal kieskringen waarvoor een kandidatenlijst wordt ingeleverd. Korthedshalve zij verwezen naar artikel H 12 van de Kieswet.

Ook een misvatting op p. 44. De staatscommissie denkt aan het gelijktrekken van de eisen die worden gesteld aan uit afsplitsingen voortkomende nieuwe partijen en andere nieuwe partijen bij deelname aan verkiezingen. De Kiesraad wijst erop dat bedoelde gelijkstelling al realiteit is. Gewezen wordt in dit verband op het bepaalde in artikel H 4, lid 8, en op het bepaalde in de artikelen H 12, lid 2, en I 14, lid 2,

van de Kieswet.

Met vriendelijke groet,

P. Lucardie (8 oktober 2018): Voorstel voor selectie van de Eerste Kamer door een geloot kiescollege

In haar rapport *Tussenstand* geeft de Staatscommissie Parlementair Stelsel aan dat de politisering van de Eerste Kamer ten koste van het politieke primaat van de Tweede Kamer als probleem wordt gezien, met name ook door leden van de Eerste en Tweede Kamer zelf (blz. 96). Indirecte verkiezing van de Eerste Kamer door politieke organen als de Provinciale Staten, al dan niet aangevuld met gemeenteraden, lijkt geen oplossing voor dat probleem te bieden. Loting van de Eerste Kamer zou wel een oplossing kunnen zijn, maar gaat waarschijnlijk ten koste van de deskundigheid die nu juist een sterke kant van de Senaat vormt. Verkiezing door een geloot kiescollege zou het beste van beide systemen kunnen combineren: door loting zal partijpolitiek in het kiescollege geen grote rol spelen, terwijl deskundigheid nog steeds een belangrijk criterium zal kunnen zijn. Het lijkt me niet onwaarschijnlijk dat kiezers deskundigheid van volksvertegenwoordigers erg belangrijk vinden. Daarnaast zullen ongetwijfeld politieke overtuigingen, belangen en persoonlijke sympathieën een rol spelen, maar dat is in meer of mindere mate in het huidige systeem ook het geval.

Het is misschien voorbarig nu de details al te willen vastleggen. Hieronder schets ik slechts één van de mogelijke procedures voor indirecte verkiezing door een geloot kiescollege.

Onder toezicht van de Kiesraad wordt een aselechte steekproef uit de Nederlandse kiesgerechtigde bevolking getrokken. Dat zou in twee stappen kunnen geschieden om te wegen naar relevante categorieën als geslacht, leeftijd, opleidingsniveau, regio en etniciteit, ongeveer zoals dat in 2006 is gedaan bij het Burgerforum Kiesstelsel. Deelname dient bovendien royaal beloond te worden. Daarmee kan worden voorkomen dat het kiescollege overwegend uit witte mannen van middelbare leeftijd en hoge opleiding bestaat. Het kiescollege zou groter en daarmee nog representatiever kunnen zijn dan het Burgerforum, omdat het niet per se gezamenlijk hoeft te delibereren; te denken valt aan 300 à 500 personen.

De leden van het kiescollege krijgen vervolgens een korte cursus aangeboden over de taken en werkzaamheden van de Eerste Kamer, bijvoorbeeld tijdens een weekend op een aantrekkelijke locatie. Daarna krijgen ze alle beschikbare informatie thuis gestuurd over de kandidaten, die zich intussen bij de Kiesraad hebben kunnen aanmelden.

Om te voorkomen dat het aantal kandidaten onoverzichtelijk groot wordt zou als voorwaarde gesteld kunnen worden dat een kandidaat binnen een bepaalde termijn een aantal ondersteuningsverklaringen van kiesgerechtigde burgers moet verzamelen, bijvoorbeeld 300. Kandidaten kunnen gesteund worden door politieke partijen of maatschappelijke organisaties, mits daarover openheid betracht wordt.

Wanneer de kandidaten aan de vereiste voorwaarden voldoen, kunnen ze campagne gaan voeren, d.w.z. zich presenteren aan het kiescollege. Dat zal voornamelijk digitaal gebeuren, maar te overwegen valt daarnaast een fysieke kennismaking, ook tijdens een weekend op een aantrekkelijke locatie. In elk geval moeten de kandidaten vragen kunnen beantwoorden van de leden van het kiescollege. Zo nodig moet ook informatie van derden ingewonnen kunnen worden, om zo volledig mogelijke transparantie te verkrijgen over nevenfuncties, financiële belangen en dergelijke. De campagne kan bijvoorbeeld zes weken duren. Vanwege de te verwachten grote aantallen lijkt het zinvol zowel kandidaten als kiezers in te delen in een aantal kieskringen (op grond van woonplaats), zodat elke kiezer slechts de kandidaten uit haar of zijn eigen kieskring hoeft te leren kennen.

Dan wordt er gestemd, waarbij kiezers kandidaten in hun kieskring kunnen ordenen volgens hun voorkeur – al is natuurlijk ook de minder verfijnde variant mogelijk van één stem per persoon en dan de 75 kandidaten met relatief de meeste stemmen een zetel toekennen.

De gekozen Eerste Kamerleden kunnen zich na hun eerste periode opnieuw verkiesbaar stellen, maar moeten zich dan uiteraard verantwoorden bij het volgende kiescollege. Het is denkbaar dat ook tussentijds (bijvoorbeeld na twee jaar) verantwoording wordt afgelegd aan een daartoe opnieuw te loten kiescollege, al brengt dat natuurlijk de nodige kosten met zich mee. In elk geval kan in deze combinatie van loting en verkiezing een vorm van verantwoording van gekozenen aan hun kiezers gevonden worden.

J. van Putten (april 2018): Enkele gedachten over haalbaarheid

Hoe is verklaarbaar dat, terwijl de samenleving de afgelopen eeuw in menig opzicht is veranderd, ons parlementair stelsel sinds 1917 nauwelijks aan veranderingen onderhevig is geweest? Was het omdat het bevredigend functioneerde? Misschien wel in de ogen van de meeste politici, maar uit de samenleving zelf is herhaaldelijk gepleit voor wijzigingen, met name sinds de jaren zestig van de vorige eeuw. Dergelijke pleidooien hebben over het algemeen geen parlementaire meerderheden achter zich gekregen, stuitten dus op dovemansoren.

Hoe komt dat? De vraag stellen is gemakkelijker dan haar te beantwoorden. Een voor de hand liggende veronderstelling is: streven naar machtsbehoud of zelfs machtsvergroting. Wie macht heeft wil haar op zijn minst behouden. Er vertoont

zich wat dat betreft een merkwaardige paradox. Kamerleden reageren wel bliksemsnel en met graagte op allerlei verschijnselen in de samenleving, vooral door het stellen van vragen aan de regering, maar wanneer hun eigen positie in het geding is, geven zij doorgaans niet thuis. (Mogelijk zijn er ook sociaal-psychische factoren in het geding, maar om daarover iets zinnigs te kunnen zeggen, zou sociaal-psychologisch onderzoek zijn vereist).

Deze paradox stelt de Staatscommissie Parlementair Stelsel voor een probleem. Zij kan wel wijzigingen voorstellen, maar hoe groot is de kans dat deze zullen worden verwezenlijkt? Hoogstwaarschijnlijk zeer gering. De Staatscommissie heeft drie categorieën aanbevelingen/oplossingen onderscheiden:

- 1) wijzigingen in cultuur of gedrag waarvoor wetgeving niet nodig is,
- 2) aanbevelingen waarvoor wel nieuwe wetgeving is vereist en
- 3) aanbevelingen waarvoor Grondwetswijziging nodig is.

Dit onderscheid is zinvol, maar toont meteen de barrières die kunnen worden verwacht en de moeilijkheid, daar overheen te komen. Meteen al bij de eerste categorie rijst de vraag: zelfs als geen wetswijziging, dus geen ingrijpende formele procedure nodig is – en de commissie geeft in haar "Tussenstand" talrijke voorbeelden -, waarom heeft het parlement dergelijke veranderingen in cultuur of gedrag, die al decennialang worden bepleit, in het geheel niet of slechts mondjesmaat ingevoerd? Voor zover wel wetswijziging nodig is, leert de wetgeving rond het correctief raadgevend referendum wat kan worden verwacht. In dit geval niets. Kortom, als zijn eigen positie in het geding is, ontpopt het parlement zich als een bolwerk van conservatisme. Welke zinnige voorstellen ook vanuit de samenleving worden gedaan, het resultaat is soms weinig, meestal niets.

Een terugblik in de geschiedenis kan ons misschien helpen zien, welke voorwaarden moeten worden vervuld alvorens de Staten-Generaal bereid zijn, tot stelselwijziging te besluiten. De Nederlandse parlementaire geschiedenis kent twee fundamentele omslagpunten: de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 en de invoering van het algemeen kiesrecht en van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1917. Voor delen van Europa waren zowel 1848 als 1917 jaren van revolutie. Die revoluties zouden misschien ook Nederland kunnen bereiken. Indirect hebben die revolutionaire woelingen mede een rol gespeeld bij de veranderingen die toen in ons parlementaire stelsel werden doorgevoerd. Misschien waren ze wel een noodzakelijke voorwaarde.

Zo op het oog is er anno 2018 geen sprake van revolutionaire druk, maar een bedreiging is er wel. In tegenstelling tot 1848 en 1917 komt nu de parlementaire democratie zelf onder druk te staan. Die bedreiging komt van de kant van kiezers en aan hen verwante politieke partijen. Het voortbestaan van de parlementaire democratie staat daarbij op het spel. Dat geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor tal van ons omringende landen. Ik beperk mij echter tot Nederland.

Als belangrijkste oorzaak van de tekortkomingen van ons Nederlandse stelsel wordt wel de versnippering, het grote aantal politieke partijen genoemd. Dat is slechts ten dele waar. Laten we vijftig jaar in de tijd teruggaan. In 1967 waren 11 politieke

partijen in de Tweede Kamer vertegenwoordigd, na de verkiezingen van 1971 14 en na die van 1972 eveneens 14. Sinds de verkiezingen van 2017 telt de Tweede Kamer dertien fracties. Wat het aantal partijen betreft zijn er dus geen verschillen van betekenis opgetreden. Wat dan wel?

Het is niet ongebruikelijk, onderscheid te maken tussen partijen die bereid zijn, regeringsverantwoordelijkheid te dragen en partijen die daartoe niet bereid of in staat zijn. In 1967 bezetten de partijen die daartoe bereid waren niet minder dan 123 van de 150 zetels; dat waren de Katholieke Volkspartij, de Antirevolutionaire Partij, de Christelijk- Historische Unie, de PvdA en de VVD. Als de toen nieuwe partij D66 wordt meegeteld, komt men zelfs op 130 zetels. Deze zes partijen, of wat ervan over is, behaalden in 2017 slechts 80 zetels, een flinke achteruitgang dus.

De partijen die ervoor in de plaats kwamen weerspiegelen vooral de toegenomen differentiatie in de samenleving en de afgenomen binding aan overgeleverde ideologieën. Ook veranderde de zelfdefinitie van veel politieke partijen. Mede uit angst voor kiezersverlies bij toekomstige verkiezingen werden zij kieskeuriger met betrekking tot coalitievorming. Het enorme verlies van de PvdA bij de Kamerverkiezingen van 2017 heeft deze kieskeurigheid gestimuleerd.

Dat sommige partijen door bijna alle andere partijen worden buitengesloten is niet nieuw. Na de tweede wereldoorlog gold dat lot de Communistische Partij Nederland en in de jaren zestig van de vorige eeuw bovendien de Boerenpartij. Anno 2018 treft de PVV van de heer Wilders en Forum voor Democratie eenzelfde lot. Belangrijk verschil is dat deze twee partijen tezamen groter zijn dan de CPN en de Boerenpartij ooit zijn geworden. De PVV bezet momenteel 20 zetels, het FvD 2. Bovendien bezit vooral het FvD groeipotentieel. Volgens de op 1 april gepubliceerde peiling van Maurice de Hond zouden beide partijen nu tezamen 27 zetels kunnen behalen.

Wat de overige partijen betreft, meer dan ooit sluiten zij samenwerking met elkaar uit. In 2017 wilde de PvdA aan geen enkel kabinet deelnemen. De Socialistische Partij wilde niet samenwerken met de VVD, terwijl deze als de grootste partij toch niet kon worden gepasseerd. Aanvankelijk sloot D66 samenwerking met de ChristenUnie uit. Groen Links kwam door haar eisen buiten de formatie te staan. Deze kieskeurigheid had tot gevolg dat het reservoir van partijen waaruit voor een kabinetsformatie kon worden geput sterk werd beperkt.

De partijen die in de formatie-onderhandelingen overbleven wantrouwden elkaar dusdanig dat de kabinetsformatie 225 dagen duurde, langer dan ooit. Er werd een regeringsprogramma van niet minder dan 70 bladzijden geproduceerd, gestold wantrouwen waaraan toekomstige bewindslieden als in een dwangbuis zijn gebonden. Na dit alles trad een kabinet aan dat in de Tweede Kamer slechts op steun van de kleinst mogelijke meerderheid kan bogen. Een uitermate mager resultaat.

Het is niet overdreven, de Nederlandse parlementaire democratie in de 21ste eeuw als instabiel te kwalificeren. Tussen 2002 en 2012 is ons land door niet minder dan vijf kabinetten geregeerd. Het kabinet-Rutte II (2012 – 2017) zat bij wijze van

uitzondering de hele rit uit, zij het dat enkele malen partijen van de oppositie te hulp moesten worden geroepen voor het verkrijgen van gewenst beleid. Het kabinet-Rutte III, moeizaam tot stand gekomen, baseert zich op de kleinst mogelijke meerderheid in de Tweede Kamer en balanceert continu op de rand van de afgrond. Deze instabiliteit is geen gezonde voedingsbodem voor vertrouwen in de parlementaire democratie.

Behalve de toegenomen kieskeurigheid van de politieke partijen als het om samenwerking gaat, kan nog een andere zorgwekkende ontwikkeling worden gesignaleerd, namelijk de afkalving van het politieke midden. In 1967 bezetten KVP, ARP, CHU, PvdA en VVD samen 123 Kamerzetels, een reservoir groot genoeg voor een succesvolle kabinetsformatie. Anno 2018 bezetten die "oude" partijen nog slechts 61 zetels en blijkens de jongste peilingen zet die daling zich nog steeds voort. Bij dit "centrum" hebben zich in 2017 D66 en de ChristenUnie gevoegd. Ter linkerzijde bevinden zich Groen Links en de SP, om de grootste twee te noemen (28 zetels) en ter rechterzijde vooral de populistische PVV en FvD (22 zetels). Her en der verspreid bevinden zich dan nog de overige vijf fracties, een heteroog gezelschap (24 zetels).

In het algemeen kan worden gezegd: hoe sterker het politieke midden, des te stabielier de democratie. De ondergang van de Duitse Weimar republiek wordt mede toegeschreven aan het wegvallen van het politieke midden. In Nederland – en niet alleen hier – kalft nú het midden af. In samenhang daarmee presteert het parlementaire stelsel slechter. Dit is weer koren op de molen van de populistische partijen, die erop uit zijn, de parlementaire democratie van binnenuit uit te hollen, door een "volksdemagogie" te vervangen en met graagte het falen van de gevestigde partijen aan de kaak stellen.

Samenvattend kunnen dus twee ernstige bedreigingen van de parlementaire democratie worden geconstateerd, het afkalven van het politieke midden en het toegenomen exclusivisme van bijna alle politieke partijen. Zij resulteren in een toegenomen instabiliteit van ons politieke stelsel. Deze bedreigingen versterken zichzelf, tenzij wordt ingegrepen. Het besef van deze bedreigingen kan er misschien toe leiden dat een parlementaire meerderheid instemt met maatregelen, die tot doel hebben deze bedreigingen weg te nemen of te neutraliseren en het parlementaire stelsel beter te laten functioneren.

Het is ook hierom dat ik in een eerdere nota heb voorgesteld, de kabinetsvorming minder afhankelijk te maken van de partijen in de Tweede Kamer en de minister-president rechtstreeks te laten kiezen. Voor details zie mijn nota van februari.

(Mijn eerder uitgesproken zorg is versterkt na lezing van How democracies die, What history reveals about our future, door Steven Levitsky en Daniel Ziblatt, Penguin, Random House, U.K., 2018.)

Nog enkele opmerkingen tot slot.

Verhoging kiesdrempel . In de bijeenkomst van 29 maart heb ik een pleidooi gehoord voor verhoging van de kiesdrempel. Die is nu 0,67 procent van het aantal geldig uitgebrachte stemmen. Als op basis van de verkiezingsuitslag 2017 een hogere kiesdrempel zou zijn toegepast, ontstaat het volgende beeld. Een drempel

van 1% zou geen enkele partij hebben benadeeld. Bij verhoging tot 2% zou het FvD worden getroffen. Verhoging tot 3% zou bovendien DENK en de SGP hebben uitgeschakeld. Verhoging tot 4% zou daarnaast ten koste zijn gegaan van ChristenUnie, Partij voor de Dieren en 50Plus. De zeven resterende partijen verwierven alle meer dan 5% van de geldig uitgebrachte stemmen. Bij een verhoging van de drempel tot 4 of 5 procent zouden zij er gezamenlijk ongeveer 22 zetels bij hebben gekregen. Roofzetels?

Bovenstaand voorbeeld is natuurlijk niet reëel. Bedreigd door een kiesdrempel zouden partijen kunnen gaan samenwerken en met één gezamenlijke lijst uitkomen, maar gezien de heterogeniteit van het gezelschap zou dat niet gemakkelijk zijn. Onder hun kiezers zou waarschijnlijke de eerste reactie zijn: "Ze proberen ons monddood te maken en daardoor zelf extra zetels te winnen." En dat is precies wat zou gebeuren. De invoering van een kiesdrempel leidt hoogstwaarschijnlijk dus tot meer ontevredenheid in de samenleving en tot meer populistisch stemgedrag.

Dualisme? De verhouding tussen regering en Staten-Generaal wordt in de regel als dualistisch aangeduid, elk van de twee heeft zijn/haar eigen verantwoordelijkheid. Bij het huidige systeem van kabinetsformatie wordt dit dualisme sluipenderwijs vervangen door een vreemd soort "monisme". Het beeld van de formatie van 2017: Vier Tweede- Kamerleden c.s. stellen achter gesloten deuren een regeringsprogramma op, waaraan alle leden van het nog te benoemen kabinet al bij voorbaat zijn gebonden. Drie van de vier fractievoorzitters blijven lid van de Kamer, vooral om toe te zien op een correcte uitvoering van het regeerakkoord. Verreweg de meeste te benoemen bewindslieden hadden zelf geen invloed op dat akkoord en zijn a.h.w. gedegradeerd tot vazallen van de Kamerleden die het regeerakkoord hebben opgesteld. Rechtstreekse verkiezing van de minister-president in twee ronden kan bijdragen tot herstel van het dualisme. Zie voor details mijn eerdere nota.

Structuur politieke partijen. Nederland kent geen wet op de politieke partijen zoals onze Oosterburen. Nu er evenwel partijen meedingen, die niet worden gekenmerkt door een democratische structuur (PVV) of slechts schijnbaar democratisch zijn (FvD) en de parlementaire democratie ongunstig zijn gezind, rijst de vraag of ons parlementaire stelsel geen betere bescherming behoeft, namelijk door alleen partijen tot de verkiezingen toe te laten die zelf worden gekenmerkt door een democratische structuur, zoals bijvoorbeeld verwoord in het Duitse Parteiengesetz.

(De financiering van politieke partijen, die bij ons wél wettelijk is geregeld, zou eveneens in zo'n wet kunnen worden ondergebracht. In dit verband kan de vraag worden gesteld of schenkingen aan politieke partijen door niet-Nederlanders, bijv. vanuit het buitenland, niet moeten worden verboden of aan strenge beperkingen gebonden.)

J. van Putten (juli 2018): Presidentieel stelsel?

In haar Tussenrapport wijst de Staatscommissie rechtstreekse verkiezing van de minister-president af en stelt zij voor dat in plaats daarvan de kabinetsformateur wordt gekozen. In deze notitie maak ik daarover enkele kritische opmerkingen.

De kabinetsformateur wordt gekozen. Hieronder een schets van een mogelijk scenario. Ik stel mezelf kandidaat en word gekozen met een kleine meerderheid van stemmen in de tweede ronde. De eerste vraag voor de fracties in de Tweede Kamer is, of ze mij zullen steunen bij mijn pogingen, een kabinet te vormen. De partijen in de Tweede Kamer weten dat als zij mij laten mislukken, het oude stelsel weer in werking treedt. Dat kan voor hen gunstiger uitpakken dan met mij als gekozen formateur te onderhandelen. Om de schijn op te houden, beginnen zij met mij te onderhandelen en laten vervolgens de onderhandelingen mislukken. Het oude stelsel, met al zijn gebreken, treedt weer in werking. In het kort, een groot risico van mislukking is ingebakken in een stelsel waarnaar de voorkeur van de Staatscommissie lijkt uit te gaan. Wie zal zich nog kandidaat willen stellen?

Bovendien gaat het hier om een staatsrechtelijk monstrem. Ik ontvang mijn mandaat van de kiezers, maar kan het bij mislukking niet aan die kiezers teruggeven. Ik moet het *de facto* weggeven aan degenen die mij hebben laten mislukken en daarmee de kiezerswil hebben gebruskeerd.

Verkiezing van de minister-president. Rechtstreekse verkiezing van de minister-president zou onze parlementaire democratie veranderen in een presidentieel stelsel, schrijft de commissie zonder omhaal. Dat is wel erg kort door de bocht. De commissie noemt uiteenlopende presidentiële stelsels, die van de Verenigde Staten van Amerika en van Frankrijk. In beide is de president tevens staatshoofd. Daarvan kan natuurlijk in Nederland geen sprake zijn.

In Nederland is de minister-president *primus inter pares*. Daarin behoeft geen verandering te komen als hij rechtstreeks wordt gekozen. Hij is ook verantwoording schuldig jegens de volksvertegenwoordiging. Kan eveneens zo blijven. Hij wordt belast met de vorming van een kabinet. Het kabinet dat hij vormt kan een parlementair kabinet zijn, maar ook een extra-parlementair kabinet of zelfs een minderheidskabinet. De commissie uit zich op blz. 64 van haar rapport terecht positief over een eventueel minderheidskabinet.

De twee grootste problemen bij de huidige vorm van kabinetsformatie zijn het ontbreken van directe kiezersinvloed en de politieke versnippering in de volksvertegenwoordiging, waardoor meerderheidsvorming wordt bemoeilijkt en kabinetsformaties lang duren.

De praktijk is nú dat na de verkiezingen een informateur aan het werk gaat, die tegen het einde van de formatie door een formateur wordt afgelost, die in de regel tevens beoogd minister-president is. Als met het oog op democratisering, vereenvoudiging en versnelling van deze procedure de minister-president

- rechtstreeks wordt gekozen,
 - op grond van dit mandaat veel armslag krijgt bij de formatie van het kabinet,
 - overigens niet meer bevoegdheden krijgt dan de huidige minister-president,
 - evenals nu verantwoording schuldig blijft aan de gekozen volksvertegenwoordiging en
 - evenals nu tot aftreden kan worden gedwongen,
- kan men dat toch niet als “presidentieel stelsel” kwalificeren. Hij heeft dan zelfs, net als nu, nog minder bevoegdheden dan bijvoorbeeld de Duitse bondskanselier.

Een ander voordeel van rechtstreekse verkiezing van de minister-president is, dat de *trias politica* wordt versterkt. In 2018 maakte een groep leden van de Tweede Kamer het regeringsprogramma. Dat is niet de taak van de Tweede Kamer, ze gaat daarmee in feite op de stoel van de regering zitten.

Ik herhaal nog even het voorstel uit mijn eerdere notitie:

“10. Rechtstreekse verkiezing van de minister-president. Een degelijke maatregel geeft de kiezers meer invloed op de kabinetsformatie, laat de trias politica beter tot zijn recht komen en kan een einde maken aan de moeilijk verdedigbare kommervolle procedures van de kabinetsformatie.

De verkiezing van de minister-president kan plaats vinden in twee ronden. De kandidatuur voor de eerste ronde staat, onder voorwaarden, open voor iedere staatsburger. De twee kandidaten met de meeste stemmen gaan door naar de tweede ronde. In de periode tussen de eerste en de tweede ronde, zeg twee weken, kan elk van beide kandidaten stemmenmaximalisatie d.m.v. coalitievorming nastreven. Daarmee wordt tevens de grondslag gelegd voor samenwerking met andere partijen na de verkiezingen.

Na zijn/haar verkiezing krijgt de minister-president een grote mate van vrijheid, zijn/haar regeringsprogramma vast te stellen en zijn/haar ministers te kiezen. Partijen in Tweede Kamer op hun beurt hebben meer vrijheid bij de beoordeling van het kabinetsbeleid, binden zich niet bij voorbaat aan een regeerakkoord.

De minister-president blijft evenwel verantwoording schuldig aan de volksvertegenwoordiging en kan, evenals de afzonderlijke ministers, worden heengezonden. Het heenzenden van de minister-president kán worden gerealiseerd door middel van een z.g. constructieve motie van wantrouwen, zoals

in de Duitse Bondsrepubliek. Zo'n motie van wantrouwen geeft ook aan, wie de nieuwe minister-president zou moeten zijn. Vanuit democratisch oogpunt verdient het evenwel verre de voorkeur, dat er na heenzending van de minister-president nieuwe verkiezingen worden gehouden, zowel van de minister-president als van de Kamer. Waarom ook de Kamer? Om ook de handelwijze van de Kamer te onderwerpen aan het oordeel van de kiezers én om te vermijden dat de Kamer lichtvaardig een kabinetscrisis veroorzaakt.

De voorgestelde constructie heeft meer voordelen dan nadelen, en komt zowel de doorzichtigheid van de politieke besluitvorming als de stabiliteit van het stelsel ten goede. "
