



# Groot onderhoud of kruimelwerk

Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen  
van de Staatscommissie Parlementair Stelsel

*In een vrije staat dient iedereen die in het bezit kan worden geacht van een vrije wil, zichzelf te besturen. De wetgevende macht zou dan ook bij het volk in zijn geheel moeten berusten. Maar aangezien zo iets in de grote staten een onmogelijkheid is en ook in kleine staten op veel bezwaren stuit, dient het volk vertegenwoordigers aan te stellen die alles moeten doen wat het volk zelf niet kan.*

*Montesquieu,  
Over de geest van de wetten (1748)*

ISBN 978-94-6290-685-3



9 789462 906853 >



MONTESQUIEU INSTITUUT

VAN WETENSCHAP NAAR SAMENLEVING

[www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl)

**Boomjuridisch**

Groot onderhoud of kruimelwerk



# **Groot onderhoud of kruimelwerk**

Ongevraagd commentaar op de aanbevelingen van de  
Staatscommissie Parlementair Stelsel

Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, eindredactie

Met bijdragen van Caspar van den Berg, Joop van den Berg,  
Bert van den Braak, Paul Dekker, Sarah Giest, Aalt Willem Heringa,  
Toon Kerkhoff, Alexander van Kessel, Karin van Leeuwen, Bram van Vulpen,  
Gerrit Voerman en Sofie Wolf

Deel 13 van de Montesquieu-reeks

Boom juridisch  
Den Haag  
2019

Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa. Het werkt samen met andere wetenschappelijke instellingen in Nederland en in Europa. Het streeft ernaar om de beschikbare kennis op dit terrein via een elektronisch kennisuitwisselingsnetwerk – waar nodig – tijdig en hanteerbaar onder handbereik van ambtenaren, bestuurders, journalisten, politici, wetenschappers én belangstellende burgers te brengen. Het Montesquieu Instituut heeft een actuele website met informatie over constitutionele en politieke ontwikkelingen; daarop staan ook actuele blogs en andere bijdragen. Verder publiceert het Montesquieu Instituut een maandelijks elektronische nieuwsbrief, *de Hofvijver*, alsmede policy papers en de Montesquieu-reeks. Zie: [www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl).

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Faculty of Governance and Global Affairs, Universiteit Leiden
- Het Montesquieu Instituut Maastricht: de sectie staatsrecht van de Universiteit Maastricht
- Het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen
- Het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen
- Het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden

Montesquieu Instituut

Lange Voorhout 86-32

2514 EJ Den Haag

070-3630105

[info@montesquieu-instituut.nl](mailto:info@montesquieu-instituut.nl)

[www.montesquieu-instituut.nl](http://www.montesquieu-instituut.nl)

© 2019 Montesquieu Instituut, Den Haag | Boom juridisch

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorrecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorrecht.nl](http://www.reprorrecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6290-685-3

ISBN 978-94-6274-671-8 (e-book)

NUR 823

[www.boomjuridisch.nl](http://www.boomjuridisch.nl)

# Inhoudsopgave

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Een Deltaplan?</b>                                                                        | <b>7</b>  |
| Over het advies van de Staatscommissie<br><i>Aalt Willem Heringa &amp; Jan Schinkelshoek</i> |           |
| <b>‘Je kan wel aan de gang blijven ...’</b>                                                  | <b>11</b> |
| Over de voorgeschiedenis<br><i>Karin van Leeuwen</i>                                         |           |
| <b>Een onderbelicht fenomeen</b>                                                             | <b>21</b> |
| Over Staatscommissies<br><i>Toon Kerkhoff</i>                                                |           |
| <b>Een overbodig voorstel</b>                                                                | <b>37</b> |
| Over de gekozen formateur<br><i>Alexander van Kessel</i>                                     |           |
| <b>Een nogal bescheiden ‘oplossing’</b>                                                      | <b>49</b> |
| Over het terugzendrecht<br><i>Bert van den Braak</i>                                         |           |
| <b>Democratie van streek?</b>                                                                | <b>57</b> |
| Over regionale vertegenwoordiging<br><i>Caspar van den Berg &amp; Bram van Vulpen</i>        |           |
| <b>Tekortschietende representatie?</b>                                                       | <b>75</b> |
| Over politieke partijen<br><i>Gerrit Voerman</i>                                             |           |

|                                                      |            |
|------------------------------------------------------|------------|
| <b>Corrigerende tik voor de diplomademocratie</b>    | <b>89</b>  |
| Over het referendum                                  |            |
| <i>Paul Dekker</i>                                   |            |
| <b>Het nationale parlement ook als EU-parlement?</b> | <b>101</b> |
| Over Europese integratie                             |            |
| <i>Sofie Wolf</i>                                    |            |
| <b>Decision-making with algorithms</b>               | <b>113</b> |
| On the digital state                                 |            |
| <i>Sarah Giest</i>                                   |            |
| <b>Het is er niet en toch wel</b>                    | <b>125</b> |
| Over het toetsingsrecht                              |            |
| <i>Aalt Willem Heringa</i>                           |            |
| <b>Zonder verantwoording</b>                         | <b>135</b> |
| Over de ‘inrichting’ van democratie                  |            |
| <i>Joop van den Berg</i>                             |            |
| <b>Constitutionele zelfoverschatting?</b>            | <b>151</b> |
| Over de waarde van de Staatscommissie                |            |
| <i>Aalt Willem Heringa &amp; Jan Schinkelshoek</i>   |            |

# Een Deltaplan?

## Over het advies van de Staatscommissie

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek\**

Alsof een watersnood dreigt. Als een beeld meer zegt dan duizend woorden, had het advies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel nauwelijks alarmerender gekund. Op het omslag van het eindrapport staat een foto van de Deltawerken. Samen met de titel 'Lage drempels, hoge dijken' symboliseert het dat de dijken rond democratie en rechtsstaat versterking behoeven. Het suggereert dat er niets minder dan een Deltaplan nodig is.

Eind vorig jaar is de Staatscommissie Parlementair Stelsel, een commissie van bestuurders, wetenschappers en politici onder voorzitterschap van Johan Remkes (ex-commissaris van de koning in Noord-Holland) na een studie van bijna twee jaar bevallen van een doorwrochte analyse van wat er democratisch, politiek en bestuurlijk mis is in Nederland. Afgesloten met maar liefst 83 aanbevelingen, voorstellen hoe dat volgens de Staatscommissie zou kunnen. De eerste reacties waren voorspelbaar. 'Lage drempels, hoge dijken? Lage kansen, hoge hordes zul je bedoelen.' Al onmiddellijk maakten cynische grappenmakers aan het Binnenhof zich meester van de adviezen van de Staatscommissie. Omdat er nogal wat van dat soort lieden in Den Haag rondlopen, dreigt een marginale afloop van de exercitie.

Ja, je kunt er inderdaad schouderophalend over doen. Mooi rapport, maar gaat er ook nog iets mee gebeuren? Komt 'Remkes' in dezelfde la als die van

---

\* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staats- en bestuursrecht, Universiteit Maastricht. Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer, is adviseur van het Montesquieu Instituut.

al die voorgangers, vanaf ‘Cals-Donner’ (1968-1970) tot de Nationale Conventie (2006)? Zijn institutionele aanpassingen wel een goede remedie voor de kwaal? Is het niet te veel opgewarmde prut, een opraapsel van wat vorige Staatscommissies hadden bedacht?

Dat is te gemakkelijk. Niet alleen omdat het een doorwrocht werkstuk is geworden. Wat zich aanvankelijk leek te beperken tot een advies over het parlement, is onder de handen van de Staatscommissie een kloeki beschouwing over het reilen en zeilen van politiek, democratie en rechtsstaat geworden. Dat was nodig. Al was het alleen omdat de omstandigheden sinds de laatste Staatscommissie drastisch veranderd zijn. De westerse democratie zit sinds ettelijke jaren in het defensief. Er is een breed publiek, maatschappelijk onbehagen. Dat vraagt om een antwoord. Hoe ermee om te gaan? Hoe de tegenstellingen overbrugd? Hoe stem gegeven aan het onbehagen?

Of zoals Remkes kort na publicatie liet noteren: ‘Kan er misschien nog iemand luisteren?’

Maar geeft de Staatscommissie ook de goede antwoorden? Het Montesquieu Instituut heeft zich die vraag gesteld. Als samenwerkingsverband van de Universiteit Leiden (Faculty of Governance and Global Affairs), de Universiteit Maastricht (de sectie staatsrecht), de Radboud Universiteit (Centrum voor Parlementaire Geschiedenis), de Rijksuniversiteit Groningen (Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen) en het Parlementair Documentatiecentrum in Den Haag is het, zogezegd, een kolfje naar onze hand. Bij representatieve democratie hoort debat, ook over de gebreken en kwaliteiten en mogelijke veranderingen en aanpassingen. Aan dat debat een bijdrage leveren – dat ziet het MI als z’n missie.

Drie jaar geleden, nog voor de start van de Staatscommissie, kwam het Montesquieu Instituut met een *Ongevraagd Advies*, noem het een lijstje met aandachtspunten en richtingwijzers. Ook daarom is het niet meer dan vanzelfsprekend om achteraf met een *Ongevraagd Commentaar* te komen.

Een keur aan kenners, volgers en ingewijden, afkomstig van de universiteiten van Leiden, Groningen, Nijmegen, Maastricht, Nijmegen en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is na verschijning van het eindrapport van de Staatscommissie aan het werk gegaan en weegt, analyseert, bekijkt en beoordeelt uiteenlopende voorstellen en andere adviezen. Het resultaat ligt voor.

Een proeve van een Deltaplan is het niet geworden. Maar het geeft staatsrechtelijke ingenieurs en andere dijkbouwers wel het nodige mee om over na te denken. Een dijk moet een tijdje mee. Zeker in de Lage Landen bij de zee.

*Den Haag/Maastricht, april 2019*



# ‘Je kan wel aan de gang blijven ...’

## Over de voorgeschiedenis

*Karin van Leeuwen\**

Na enkele mislukte pogingen tot algemene grondwetsherziening in de jaren vijftig drong begin jaren zestig vooral de Eerste Kamer aan op de instelling van een Staatscommissie. Ontevreden over enkele ‘kleine’ grondwetsherzieningen die aan de aandacht van het publiek ontsnapt waren – in 1963 onder meer over de dekolonisatie van Nieuw-Guinea – wilde de senaat zo de grotere vernieuwingsplannen uit het rapport van de politiek sterk verdeelde Staatscommissie-Van Schaik (1950-1954) weer vlot trekken. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken piekerde er echter niet over. ‘Je kan wel aan de gang blijven met Staatscommissies in te stellen’, aldus VVD’er Edzo Toxopeus, wiens partijgenoot P.J. Oud bovendien stelde dat het ‘klimaat’ voor een breed gesteunde grondwetsherziening ontbrak.<sup>1</sup>

Had Toxopeus in 1963 al redenen om vraagtekens te plaatsen bij de waarde van ‘alweer’ een Staatscommissie, sindsdien is die aarzeling alleen maar toegenomen. Onder zijn opvolgers zagen verschillende commissies het licht, onder andere ter heroverweging van ‘grond- en kieswet’ (de commissie-Cals/Donner, 1967-1971), de ‘relatie kiezers-beleidsvorming’

---

\* Karin van Leeuwen is universitair docent Europese geschiedenis bij de Universiteit Maastricht en stelde voor het Huygens ING een bronneneditie over honderd jaar Staatscommissies voor grondwetsherziening samen.

1 *Handelingen der Eerste Kamer (HEK) 1963-1964* (18 maart 1964), 591. Een Staatscommissie kwam er niet. In plaats daarvan riep Toxopeus binnen zijn ministerie een ambtelijke afdeling voor Grondwetszaken in het leven, die de continuïteit van de kleine grondwetsherzieningen diende te bewaken. Dat deze afdeling vervolgens met een breed verspreide Proeve van een nieuwe grondwet eigenhandig het juiste ‘klimaat’ zou scheppen en zo aan de wieg stond van opnieuw een Staatscommissie voor Grond- en Kieswethervorming (de commissie-Cals/Donner, 1967-1971), kon Toxopeus toen nog niet bevroeden.

(de commissie-Biesheuvel, 1982-1985) of voor ‘staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing’ (de commissie-De Koning, 1991-1993). Van de vele stelselwijzigingen die door deze voorgangers zijn voorgesteld – aanpassingen van het kiesstelsel, een gekozen formateur, invoering van een referendum – is nagenoeg niets gerealiseerd. Dat gold overigens evenzeer voor de aanbevelingen van de Nationale Conventie en het Burgerforum Kiesstelsel (beide 2006). Het mag dan ook niet verbazen dat in 2016 een voorstel van enkele Eerste Kamerleden om een Staatscommissie het parlementair stelsel door te laten lichten de nodige kritiek opriep. Onder verwijzing naar de geringe opbrengst van de vele historische voorgangers echoden deze critici de vrees van Toxopeus, dat het rapport van weer een Staatscommissie direct weer in een bureaula zou verdwijnen.<sup>2</sup>

Anders dan in 1963 besloot de regering in 2016 echter het verzoek van de Eerste Kamer te honoreren, met als gevolg dat in 2017 een Staatscommissie in het leven werd geroepen die onder leiding van Commissaris van de Koning Johan Remkes het parlementair stelsel door mocht lichten. Wat was, gezien de weinig hoopgevende precedents, de achtergrond van dit besluit? En wat valt er uit de opdracht en samenstelling van de commissie op te maken over de verwachte opbrengst van de commissie? Voorafgaand aan de inhoudelijke commentaren op het commissierapport verderop in deze bundel analyseert dit hoofdstuk het debat in de Eerste Kamer dat voorafging aan de instelling van de commissie-Remkes. Een zorgvuldige blik op de voorgangers van deze commissie leert daarbij dat deze niet alleen werden ingesteld met het oog op vernieuwing, maar dat hun betekenis in toenemende mate ook lag in de bevestiging van de regels en uitgangspunten van het staatsbestel. Zou het kunnen dat ook de functie van de huidige commissie Parlementair Stelsel evenzeer gezocht moet worden in het bevestigen van het bestaande als in het brengen van vernieuwing?

### **Waarborg voor ellende?**

Toen de Tweede Kamer in het voorjaar van 2016 instemde met de motie waarin ‘de overzijde’ opriep tot instelling van een Staatscommissie voor het

---

2 HEK 2015-2016 (19 januari 2016), 16-5-25; 16-5-38.

parlementair stelsel, verzuchtte een kritische beschouwer dat zo'n commissie een 'waarborg voor ellende' vormde.<sup>3</sup> Traditioneel vervulden Staatscommissies weliswaar een prominente rol bij de hervorming van de veelal in de grondwet vastgelegde regels van het staatsbestel, al was het maar omdat de grondwet met haar zware herzieningsregels van de politiek eist dat deze boven de gebruikelijke processen van meerderheidsvorming uitstijgt. Om deze rol te kunnen vervullen is het in het verleden echter belangrijk gebleken dat de politiek zich nadrukkelijk committeert aan de uitkomsten van de commissie, bijvoorbeeld doordat leidende politici zelf zitting nemen in de commissie. Dit was echter niet voorzien in de motie waarover de Tweede Kamer in 2016 stemde. Daarin was juist sprake van een 'onafhankelijke' commissie, die geflankeerd zou moeten worden door een 'uit beide Kamers samengestelde begeleidingsgroep'.<sup>4</sup>

In beschouwingen over de opzet en functie van Staatscommissies voor staatkundige vernieuwing vormt de Staatscommissie-Van Schaik uit de jaren vijftig nog steeds een belangrijk ijkpunt.<sup>5</sup> De samenstelling van deze commissie voor algehele grondwetsherziening vormde een bijna perfecte weerspiegeling van de twee functies die doorgaans aan Staatscommissies worden verbonden: het organiseren van draagvlak en van deskundigheid. Leidende politici, waaronder de fractievoorzitters uit beide Kamers en enkele ministers, moesten garanderen dat de voorstellen van de commissie over voldoende politiek draagvlak zouden beschikken – voor grondwetsherziening, bestaande uit twee 'lezingen' van de wetsvoorstellen in beide Kamers, waarbij de tweede lezing goedkeuring door een twee derde meerderheid vergt, geen overbodige luxe. In de tweede plaats waren aan de commissie deskundigen op het gebied van het staatsrecht toegevoegd die de inhoudelijke adviesfunctie van de commissie onderstreepden. In zekere zin

---

3 J.Th.J. van den Berg, 'Een Staatscommissie?', column 6 juli 2016 via [www.parlement.com/id/vk5jaqh6trwp/een\\_Staatscommissie](http://www.parlement.com/id/vk5jaqh6trwp/een_Staatscommissie). Voor de motie, genoemd naar het Eerste Kamerlid Anne-Wil Duthler, zie HEK 2015-2016, Bijl. 34 300, Q.

4 Motie-Duthler, HEK 2015-2016, Bijl. 34 300, Q.

5 Zie bijvoorbeeld Van den Berg, 'Een Staatscommissie?', tevens Karin van Leeuwen, *De functie van Staatscommissies voor grondwetsherziening. Regels en gebruiken in de commissies-Beel (1946) en -Van Schaik (1950-1954)* (Den Haag: Ministerie van BZK 2008).

moesten ook zij voor draagvlak zorgen, maar dan bijvoorbeeld in de wereld van de rechtswetenschap, van de lagere overheden en de rechtscolleges.<sup>6</sup>

Een dergelijke ‘zware’ bezetting van de commissie is allerm minst een garantie voor succes, zo leert niet alleen de commissie-Van Schaik, maar ook enkele van haar voorgangers. Ook de in 1910 opgerichte commissie-Heemskerk slaagde er bijvoorbeeld niet in om de diepe verdeeldheid over het algemeen kiesrecht te overwinnen, zoals bleek uit de vele minderheidsnota's die aan het rapport werden toegevoegd.<sup>7</sup> Anderzijds speelde een speciale Staatscommissie voor het onderwijs wel een sleutelrol in de totstandbrenging van de ‘pacificatie’ in 1917. Deze commissie ging in haar werkwijze echter zo ver dat de commissieleden tussentijds met hun fracties overlegden over de bereikte adviezen, om zo te garanderen dat de uiteindelijke wetsvoorstellen daadwerkelijk de benodigde politieke steun zouden krijgen.<sup>8</sup>

Vanaf de jaren zestig, waarin dergelijke ‘achterkamertjespolitiek’ meer en meer in een negatief daglicht kwam te staan, begonnen Staatscommissies echter van het model van de commissie-Van Schaik af te wijken. Voortaan moesten Staatscommissies vooral deskundig advies geven. In de commissie-Cals/Donner, die in 1967 het licht zag, vertaalde dat zich in een bezetting van enerzijds wetenschappers en anderzijds oud-politici, waarbij de laatsten hoofdzakelijk benoemd werden vanwege hun ervaring met het politieke bedrijf.

De organisatie van politiek draagvlak kwam daarmee buiten de directe verantwoordelijkheid van de commissie te liggen. In 1967 werd hiervoor een speciale Tweede Kamercommissie in het leven geroepen waarmee de Staats-

---

6 Uitvoeriger over de functies van Staatscommissies: Geerten Boogaard, ‘Staatscommissies Grondwet: schepen in de nacht? Over de geschiedenis, de juridische achtergrond en de functie van Staatscommissies’, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (2011), 112-121; Van Leeuwen, *De functie*; G.H. Scholten, ‘Politisering en het krakende radenwerk’, in: *Politisering van het openbaar bestuur*. Congresbundel Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag 1974, 107-122.

7 Verslag der Grondwetscommissie, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 24 maart 1910, no. 16 (Den Haag 1912).

8 ‘Commissie-Bos – Werkwijze’, onderzoeksgids Grondwetscommissies 1883-1983, via <http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids>.

commissie een ‘actieve dialoog’ moest onderhouden – een dialoog waarvan in de praktijk overigens weinig terecht kwam. Tegelijkertijd werd de commissie niet geheel van het organiseren van draagvlak ontslagen, zo suggereert bijvoorbeeld het instellingsbesluit van de commissie-Cals/Donner, dat de commissie vroeg om te adviseren over de *wenselijkheid* van hervormingen. Het lijkt dan ook juister om te stellen dat deze functie voortaan meer indirect werd opgevat: ‘commitment’ moest niet zozeer bewerkstelligd worden via de betrokkenheid van politici, maar door bijvoorbeeld het gezag waarmee de commissie oplossingen voor de voorgelegde problemen formuleerde. De wijze waarop aanbevelingen voor modernisering van de grondwet van de commissie-Cals/Donner als leidraad werden gebruikt voor de grondwetsherziening van 1983, suggereren dat een dergelijke organisatie van draagvlak niet per definitie een ‘waarborg voor ellende’ is.

### **Parlementaire zelfreflectie**

Naast de ‘positieve’ duiding van de functies van Staatscommissies als bron van expertise en draagvlak biedt de literatuur ook interpretaties die de instellingsbesluiten van commissies minder letterlijk nemen. Daarbij moet niet alleen worden gedacht aan de bestuurskundige Gerard Scholten, die in de jaren zeventig al eens opsomde dat dergelijke commissies ook bedoeld kunnen zijn om besluitvorming in de ijskast te zetten, verantwoordelijkheden af te schuiven of tot stand te brengen of critici de mond te snoeren.<sup>9</sup> In haar recent verschenen proefschrift over de regels en rituelen in de Tweede Kamer sinds 1945 stelt Carla Hoetink voor om de vele commissies die vanaf de jaren 1980 het staatkundig bestel bespraken niet alleen te beschouwen als een opeenstapeling van mislukte hervormingen, maar ook als een noodzakelijke bevestiging van de bestaande regels en uitgangspunten van de politiek. Waar het institutioneel geheugen door scherpere politieke strijd en voortdurende verjonging afnam, boden de commissies met hun ‘permanente zelfevaluatie’ houvast.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Scholten, ‘Politisering’.

<sup>10</sup> Carla Hoetink, *Macht der gewoonte: regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (Nijmegen: Vantilt 2018), 142-143.

Een goed voorbeeld van een commissie die – naast de rol van vernieuwer – ook deze functie vervulde, is de in 1989 door de Tweede Kamer ingestelde commissie-Deetman. Als initiatiefnemer van deze Kamercommissie – geen Staatscommissie – reflecteerde D66-voorman Hans van Mierlo in november 1990 op het rapport dat deze commissie zojuist had gepresenteerd over de tekortkomingen van de democratie in Nederland. Na de geringe hervormingsoogst die was voortgekomen uit het werk van de Staatscommissie-Cals/Donner en de Staatscommissie-Biesheuvel, had de Tweede Kamer ditmaal gekozen voor een fundamenteel debat ‘van onderop’ over de vernieuwing – sowieso een modewoord in 1989 – van het politieke bestel.<sup>11</sup> Anders dan de commissie-Biesheuvel, die zich volgens Van Mierlo had aangepast aan wat er politiek haalbaar was, had deze werkwijze volgens Van Mierlo ruimte geschapen voor overtuiging van zijn collega’s, om hen zo te laten inzien hoezeer het klimaat veranderd was.<sup>12</sup>

Meer dan een lijst van bijna honderd ‘vraagpunten’ had de commissie-Deetman toen nog niet opgeleverd. Wel was de grote ophef over de val van het kabinet-Lubbers II, de dalende opkomstcijfers en de formatie van Lubbers III serieus genomen en vertaald in vragen waarmee vervolgens commissies van inhoudelijke specialisten aan het werk werden gezet.<sup>13</sup>

## **Vernieuwing**

Net als de commissie-Deetman volgde ook de in 2017 ingestelde Staatscommissie Parlementair Stelsel op ophef over het functioneren van de politiek – in dit geval specifiek het tweekamerstelsel. Na uitspraken van VVD-fractievoorzitter in de Tweede Kamer Halbe Zijlstra over het afschaffen van de Eerste Kamer riep diens evenknie in de Eerste Kamer Loek Hermans tijdens de Algemene Beschouwingen in 2013 zijn mede-senatoren op tot bezinning op de toekomst van het tweekamerstelsel. Andere Senaatsfracties

---

11 De term ‘van onderop’ werd door Van Mierlo gebruikt in *Handelingen der Tweede Kamer (HTK) 1989-1990* (30 november 1989), 17-470.

12 Zie de terugblik van Van Mierlo in Ruud van Heese, ‘Ik ben al blij met dit’, *Trouw* (17 november 1990).

13 Zie voor een overzicht het in 1994 uitgebrachte Eindrapport van de Bijzondere Commissie Vraagpunten: *HTK 1993-1994*, Bijl. 21 427, nr. 101.

verwierpen de oproep van Hermans echter als opportunistisch: met een minderheidspositie in de Eerste Kamer ondervond in 2013 vooral de coalitie van VVD en PvdA de consequenties van de volgens Hermans kwalijke politisering van de Eerste Kamer.<sup>14</sup> Een jaar later herhaalde Hermans dat de discussie over het functioneren van het parlementaire bestel niet alleen aan buitenstaanders moest worden overgelaten: 'Allerlei partijen, binnen en buiten dit huis, ook juristen, schrijven erover. Het is goed om die zaken eens op een rijtje te zetten en om daarnaar te kijken.'<sup>15</sup> Terwijl de senatoren onderling nog discussieerden over de wenselijkheid en de vorm van de door Hermans voorgestelde Staatscommissie, gaf premier Rutte alvast antwoord op de vraag die in de lucht hing. Een Staatscommissie was volgens hem 'geen prioriteit voor het kabinet', maar 'wel een zaak die leeft in het parlement. Ik denk dat het kabinet die behoefte best kan faciliteren, door in overleg met de hoofdrolspelers aan beide zijden van het Binnenhof te kijken naar instelling, opdracht en samenstelling van zo'n commissie.'<sup>16</sup>

Dat de Eerste Kamer inmiddels over een Staatscommissie sprak, lijkt daarbij niet alleen te danken aan Hermans, die ondanks de uitspraken van Zijlstra nog geen vastomlijnde hervormingsplannen wilde formuleren. De 'commissie' kwam evengoed uit de koker van SP-senator Tiny Kox, die blij verrast was met de onverwachte steun voor de commissie die hij al veel langer bepleitte.<sup>17</sup> Samen met de eveneens vernieuwingsgezinde D66-senator Thom de Graaf was het ook Kox die zich een jaar later, in het debat over de opdracht voor de Staatscommissie, sterk maakte voor een flankerende Kamercommissie die het 'politiek commitment' aan de Staatscommissie moest waarborgen.<sup>18</sup> Achter de schermen had De Graaf eerder nog gepleit voor een commissie waarin de fractievoorzitters zelf zouden plaatsnemen.<sup>19</sup> Net als een verzoek van GroenLinks-senator Frits Lintmeijer

---

14 HEK 2013-2014 (29 oktober 2013), 5-2-12 – 5-2-15.

15 HEK 2014-2015 (14 oktober 2014), 4-3-9.

16 HEK 2014-2015 (14 oktober 2014), 4-6-16.

17 HEK 2013-2014 (29 oktober 2013), 5-2-13; HEK 2014-2015 (14 oktober 2014), 4-3-11.

18 HEK 2015-2016 (29 januari 2016), 16-5-31 – 16-5-32.

19 Remco Meijer, 'Kamers onderzoeken of parlementaire stelsel op de schop moet', *De Volkskrant* (7 juni 2016), via [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kamers-onderzoeken-of-parlementaire-stelsel-op-de-schop-moet-b103fd12/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kamers-onderzoeken-of-parlementaire-stelsel-op-de-schop-moet-b103fd12/).

om in de opdrachtverlening ook aandacht te besteden aan de ‘transparantie en betrokkenheid van mensen in de samenleving’ bij de commissie werd deze meer op draagvlak gerichte suggestie echter niet overgenomen.<sup>20</sup>

De uiteindelijke opdracht die de Eerste Kamer na ‘vele ronden van discussie in de vergadering van het College van Senioren’ en een openbaar debat in januari 2016 voor de Staatscommissie formuleerde, weerspiegelt zowel de vernieuwingsambities van de laatstgenoemde senatoren als de meer reflectieve insteek van Hermans en, na diens vertrek uit de Kamer, VVD-woordvoester Anne-Wil Duthler. Mede gezien de vele voorbehouden die andere Senaatsfracties maakten ten aanzien van de opdracht-formulering, had Duthler voorgesteld te vertrekken vanuit de vraag naar de *toekomstbestendigheid* van het Nederlandse parlementaire stelsel.<sup>21</sup> Met toevoeging van een aantal aandachtspunten, zoals de betrokkenheid van de burger, de decentralisatie, digitalisering en de electorale volatiliteit, zou deze vraag centraal komen te staan in de opdracht van de commissie. Uit het Kamerdebat kon de toekomstige Staatscommissie daarnaast afleiden welke wensen en pijnpunten er bij de verschillende fracties bestonden: waar het CDA de gehele herbezinning op het parlementair stelsel afwees, maakte bijvoorbeeld de ChristenUnie bezwaar tegen aantasting van de kiesdrempel, terwijl GroenLinks steun voor de Staatscommissie afhankelijk maakte van het in de opdracht voorkomen van onderwerpen als het referendum en constitutionele toetsing.

In lijn met de tendens om van Staatscommissies vooral expertise te verwachten voegde Duthler toe dat de commissie vooral een ‘grondige analyse’ van de voorgelegde problematiek moest geven, waarbij zij de vele rapporten en adviezen bij elkaar kon brengen, actualiseren en ‘voorsorteren’ voor het debat dat daarna weer tussen regering en Staten-Generaal zou moeten plaatsvinden. Deze taakopvatting vertaalde zij in een commissie van ‘vooraanstaande oud-politici, staatsrechtdeskundigen, politicologen en perso-

---

20 Zie voor de suggestie van Lintmeijer *HEK 2015-2016* (29 januari 2016), 16-5-42.

21 *HEK 2015-2016* (29 januari 2016), 16-5-1.

nen die grote kennis hebben van de nieuwe media'.<sup>22</sup> Hoewel de oud-politici daarbij, net als in de commissie-Cals/Donner, vooral een specifieke expertise vertegenwoordigden, werden zij in de uiteindelijke commissie toch ook deels op partijkleur geselecteerd: van de zeven grootste partijen in de Tweede Kamer (uitslag 2012) was alleen de PVV niet vertegenwoordigd. Voornamelijk op aandringen van De Graaf en Kox werd hier, onder waarborging van de 'onafhankelijkheid' van de Staatscommissie, een speciale begeleidingscommissie met Eerste en Tweede Kamerleden aan toegevoegd, die het politieke draagvlak voor het advies van de commissie moest helpen bewaken.

### **Ontmoedigende voorgeschiedenis**

Tegen de tijd dat de Staatscommissie Parlementair Stelsel in 2017 aan het werk toog, kon er dankzij de uitvoerige debatten in de Eerste Kamer en daarbuiten weinig misverstand meer bestaan over de verwachtingen die konden worden afgeleid uit de historische voorgangers van de commissie. Ook binnen de commissie had de discussie hierover zijn effect niet gemist, zo suggereert de brief waarmee voorzitter Johan Remkes in december 2018 de aanbevelingen van de commissie onder de aandacht van de minister bracht. Constatierend dat de vele precedënten op het gebied van institutionele hervorming 'nogal ontmoedigend zijn', riep zij regering en Staten-Generaal op om 'over de eigen schaduw heen te springen' en zo een 'hoopgevende trendbreuk' tot stand te brengen.<sup>23</sup>

Voor een commissie die bedoeld was om met deze trend te breken, was de commissie-Remkes opvallend traditioneel uitgerust. Pleidooien om het taboe op actieve politici in Staatscommissies te doorbreken en zo de commissie van een steviger politiek draagvlak te voorzien, vonden onvoldoende steun. Net als haar recente voorgangers moest de commissie-Remkes adviseren op basis van haar inhoudelijke expertise. De politiek zou daarna wel bezien of zij zich door dit advies liet overtuigen.

---

<sup>22</sup> HEK 2015-2016 (29 januari 2016), 16-5-4.

<sup>23</sup> Brief Staatscommissie aan minister Ollongren, 13 december 2018, via [www.Staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.Staatscommissieparlementairstelsel.nl).

Bij de instelling van de commissie was echter ook een ander geluid te horen. Zo begroette politiek journalist Marc Chavannes de plannen voor een commissie met de opmerking: ‘()In tijd van crisis moet je niet aan de instituties gaan morrelen, maar zorgen dat zij overleven en het broodnodige beetje eenheid belichamen.’<sup>24</sup> Bedoeld als kritiek op de hervormingsplannen kan Chavannes’ oproep tot eenheid, met behulp van Hoetink, ook dienen als aanknopingspunt voor een andere waardering van de commissie. In het licht van de permanente zelfreflectie kunnen de traditionele inrichting van de commissie en de voorzichtige opdrachtformulering evenzeer worden gezien als opmaat tot een herbevestiging van de uitgangspunten van het parlementair stelsel. In dat licht lijkt het ‘aan de gang blijven’ met Staatscommissies ineens heel wat minder ontmoedigend.

---

<sup>24</sup> Marc Chavannes, ‘Als er één Kamer toe is aan goed nadenken over zichzelf, is het de Tweede wel’, *De Correspondent* 15 januari 2016. <https://decorrespondent.nl/3891/als-er-een-kamer-toe-is-aan-goed-nadenken-over-zichzelf-is-het-de-tweede-wel/848611232502-c2e64fd8>.

# Een onderbelicht fenomeen<sup>1</sup>

## Over Staatscommissies

Toon Kerkhoff\*

Als onderdeel van het Nederlandse advies- en kennissysteem maken diverse bestuurslagen sinds jaar en dag gebruik van allerlei ‘commissies’ voor onderzoek, advies en bemiddeling of het voorbereiden, stimuleren en wegen van beleid en wetgeving.<sup>2</sup> Een bijzonder type is de zogenaamde Staatscommissie. Deze werd oorspronkelijk vanaf 1814 ingesteld om bij Koninklijk Besluit in een directe behoefte van Willem I (1813-1840) te voorzien.<sup>3</sup> Maar ook met de verdere ontwikkeling en uitbouw van het Nederlandse openbaar bestuur worden Staatscommissies tot op de dag van vandaag door opeenvolgende Nederlandse regeringen ingezet. Staatscommissies hebben in die lange geschiedenis allerlei belangrijke onderwerpen behandeld, zoals advies over wijzigingen van de Grondwet, of over andere complexe vragen ten aanzien van hervorming van de overheid en het ambtenarenapparaat, de waterstaat en ruimtelijke ordening, sociale zaken, volksgezondheid, economie of onderwijs.

Het is zodoende aannemelijk dat Staatscommissies een belangrijke rol hebben gespeeld in de vormgeving van politiek, bestuur en beleid in Nederland, maar hierover is vreemd genoeg relatief weinig bekend. Afgezien van

---

\* Toon Kerkhoff is universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.

1 Voor een deel is informatie in deze bijdrage afkomstig uit een eerder gepubliceerd artikel: A.D.N. Kerkhoff & J. Martina (2015), ‘Advies aan de regering: Staatscommissies in Nederland tussen 1814 en 1970’, *Beleid & Maatschappij* 42, nr. 2, pp. 79-101.

2 J.M. Schulz, M. van Twist & H. Geveke (2006), *Besturen in commissie. Een onderzoek naar de rol van commissies in het openbaar bestuur* (Den Haag: Sdu), p. 21.

3 P. den Hoed (1995), *Bestuur en beleid van binnenuit: een analyse van instituties* (Amsterdam: Boom), p. 111; J.M. Schulz (2010), *De commissie: over de politiek-bestuurlijke logica van een publiek geheim* (Den Haag: Boom Lemma), pp. 28-29.

grondwetscommissies<sup>4</sup> – vrijwel zonder uitzondering ook Staatscommissies – weten wij simpelweg niet of nauwelijks hoeveel Staatscommissies er eigenlijk zijn geweest, waar zij het over gehad hebben, wat hun samenstelling was (ook veranderend door de tijd) en wat er eigenlijk gebeurd is met alle rapporten.<sup>5</sup> Tegelijkertijd is er sinds lange tijd wel kritiek te horen op nut en noodzaak (of impact) van ‘commissies’ in het algemeen en daarmee ook van Staatscommissies.

In deze bijdrage wordt een bescheiden begin gemaakt om nut en noodzaak van Staatscommissies op waarde te schatten. Staatscommissies worden eerst kort als categorie afgebakend. Daarna volgt informatie over hun aantallen en onderwerpen in de Nederlandse geschiedenis tussen grofweg 1814 en 1970 – de periode die voorsnog is onderzocht.<sup>6</sup> Dat vertelt ons iets (maar zeker niet alles!) over hun vermeende ‘impact’ – of het gebrek daaraan. Boven alles zal echter blijken dat er nog een wereld te winnen is met verder onderzoek.

### **‘Bijzondere’ categorie**

Wat zijn Staatscommissies eigenlijk? Schulz hanteert een definitie van een ‘commissie’ in algemene zin als ‘een (meer of minder omvangrijke) groep mensen die overwegend van buiten het ambtelijk apparaat komt en die de opdracht krijgt om op een bepaald beleidsterrein een bijdrage te leveren aan de aanpak van kwesties, in de breedste zin des woords, in het openbaar bestuur door onderzoek te verrichten, advies uit te brengen, of te bemiddelen tussen belanghebbenden, dan wel de uitvoering van bepaalde maatregelen te helpen stimuleren’.<sup>7</sup> Die definitie is bewust breed. Er zijn namelijk commissies in vele soorten en maten. Er zijn bijvoorbeeld politieke of niet-politieke commissies; dat wil zeggen bestaande uit respectievelijk

---

4 Zie K. van Leeuwen (2013), *Uit het spoor van Thorbecke: Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)* (Amsterdam: Boom).

5 A.D.N. Kerkhoff (z.j.), Database Nederlandse Staatscommissies 1814-2014 (Center for Public Values & Ethics, Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden). Visit at: <https://bit.ly/2CbrvAF>.

6 Voor de periode na 1970 moet de dataverzameling voor Staatscommissies nog grotendeels gebeuren. Dat is momenteel aan de gang. Over grondwetscommissies en andere typen commissies na 1970 is daarentegen wel al meer bekend.

7 Schulz et al., *Besturen in commissie*, p. 21; Schulz, *De commissie*, pp. 21-23.

volksvertegenwoordigers of ‘deskundigen, (oud-)bestuurders, (oud-)managers en/of (oud-)topambtenaren’.<sup>8</sup> Er zijn ook allerlei andere benamingen en uiteenlopende specifieke taken voor commissies, zoals de enquêtecommissie, de themacommissie of de huishoudelijke commissie.<sup>9</sup> Vanzelfsprekend zijn er ook andere adviesorganen, zoals ambtelijke interdepartementale commissies, maatschappelijke kennisinstellingen of commerciële adviseurs.<sup>10</sup>

Desondanks wordt een commissie in de regel onderverdeeld in permanent, tijdelijk of ad hoc eenmalig.<sup>11</sup> Van belang hierbij is enerzijds de *bestaansduur* en anderzijds de *wijze van instelling* en daarmee de juridische status (door wie kan een commissie worden ingesteld en wat is dus de wettelijke grondslag).<sup>12</sup> Staatscommissies zijn grofweg te beschouwen als ad hoc eenmalige commissies.<sup>13</sup> Dit type krijgt – volgens Schulz – namelijk een eenmalige opdracht, wordt ad hoc ingesteld en houdt op te bestaan zodra het (eind)rapport uitkomt. Dat is in de regel korter dan vier jaar.<sup>14</sup> Er zijn echter ook verschillen tussen Staatscommissies en eenmalige ad hoc commissies zoals bedoeld in de Kaderwet. Sommige Staatscommissies bestaan bijvoorbeeld (veel) langer dan vier jaar.<sup>15</sup>

Daarnaast worden Staatscommissies in principe alleen door de Kroon als geheel ingesteld, bij Koninklijk Besluit, en dus niet bij wet door of omwille van het parlement<sup>16</sup> of bij ministeriële regeling door één minister per

8 C.M.A.W. van Doorn (2004), *Commissies als effectieve methode voor consultatie en consensusvorming in netwerksamenlevingen. Een verkenning van het functioneren van recente commissies en hun secretariaten* (doctoraalscriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam), pp. 30-31.

9 Idem, pp. 29-31.

10 Idem, p. 25.

11 Kaderwet adviescolleges 1996, art. 5 en 6. Vgl. Van Doorn, pp. 30-31; Schulz et al., *Besturen in commissie*, p. 30.

12 Schulz, *De commissie*, pp. 23-24.

13 J.M.L.T. Cals & A.M. Donner (1971), *Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet: ingesteld bij Koninklijk Besluit van 26 aug. 1967, nr. 1*, p. 150; G.A. van Poelje, B.S. Tigchelaar & A.M. Donner (1976), *Nederlands bestuursrecht* (4 ed., Alphen aan den Rijn: Samson), p. 110ff.

14 Schulz, *De commissie*, pp. 23-24.

15 Kerkhoff & Martina, *Advies aan de regering*, pp. 80-81.

16 Zie F.C.L.M. Crijns (1975), ‘Vaste colleges van advies en bijstand’, *Bestuurswetenschappen*, pp. 394-397; F.H. van der Burg (1975), ‘Commissies ad hoc’, *Bestuurswetenschappen*, pp. 426-427.

departement.<sup>17</sup> In principe dus, want sommige worden opeens weer wel bij wet ingesteld en soms kan het parlement de regering wel degelijk minstens onder druk zetten om een Staatscommissie in te stellen.<sup>18</sup> Tot slot lijkt het erop dat de term Staatscommissie geen formeel juridische betekenis heeft. Een online zoektocht toont bijvoorbeeld aan dat in alle tegenwoordig geldende wettelijke regelingen<sup>19</sup> het woord Staatscommissie slechts 12 keer voorkomt. Bovendien komt de term slechts 116 keer voor in alle uitspraken van alle rechters in alle rechtsgebieden tussen 1900 en nu. Waar de term wel wordt gebruikt, lijkt dat bovendien juridisch niet zo relevant.<sup>20</sup>

Het is dus in het geheel niet duidelijk wie of wat nu bepaalt dat een commissie het predicaat ‘Staat’ krijgt toebedeeld, maar het lijkt erop dat het vooral dient om onderzoek van extra *cachet* te voorzien. Dat past ook bij de gedachte dat Staatscommissies overwegend worden ingezet voor ‘zware’ of ‘belangwekkende’ zaken.<sup>21</sup> Daarnaast lijkt de benaming Staatscommissie juist te worden gebruikt voor commissies die bijzonder complexe problemen en vragen bekijken en daarmee veelal departement-overstijgend zijn. ‘Normale’ departementale en door de minister ingestelde eenmalige ad hoc adviescommissies komen immers in de regel liever niet in elkaars vaarwater. Een Staatscommissie heeft daar ogenschijnlijk geen of minder last van.

## Aantallen en onderwerpen

Op basis van bovenstaande afbakening – en dan vooral via een zoektocht in archieven en universiteitsbibliotheken op instelling bij Koninklijk Besluit<sup>22</sup> – komt steeds meer informatie naar boven over (onder andere) aantallen

---

17 Van der Burg, *Commissies ad hoc*, pp. 428-429 en voetnoot 7 aldaar.

18 Voor een uitvoeriger discussie en voorbeelden zie Kerkhoff & Martina, *Advies aan de regering*, pp. 80-81.

19 Dat wil zeggen 2000 wetten in formele zin, 4000 AMvB's, 8000 ministeriële regelingen en dan nog de vele andere regelingen.

20 Wetten.nl, bezocht op 1 maart 2019 en Rechtspraak.nl, bezocht op 1 maart 2019. Met dank aan mr. dr. G.S.A. Dijkstra.

21 Van der Burg, *Commissies ad hoc*, p. 429.

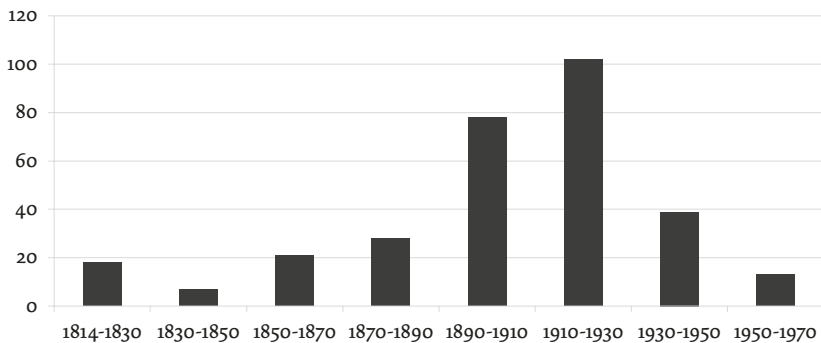
22 Voor een gedetailleerde bespreking van methodologie en zoekcriteria en beperkingen van een dergelijke werkwijze zie Kerkhoff & Martina, *Advies aan de regering*. Voorop staat dat bij gebrek aan lijsten of indices de gevolgde exploratieve historische meting ruimte laat voor meer Staatscommissies die in de toekomst kunnen worden gevonden.

Staatscommissies per sub-periode tussen 1814 en 1970 en hun verschillende onderwerpen. Beide zaken zeggen iets over de ‘impact’ van Staatscommissies. Het maakt immers nogal uit of zij wel of niet, continu of niet of veel of weinig worden ingezet en in hoeverre zij verschillende onderwerpen hebben behandeld.

### *Aantallen*

In totaal zijn tot op heden 306 afzonderlijke Staatscommissies onderscheiden tussen 1814 en 1970. Of dat relatief veel of weinig is, valt niet te zeggen bij afwezigheid van vergelijkend onderzoek naar andere soorten interne en externe adviescolleges. Tegelijkertijd lijkt het in absolute zin een behoorlijk aantal. Veelzeggender is dat Staatscommissies continu zijn ingezet, ondanks dat er uiteraard ook jaren zijn waarin Staatscommissies niet voorkwamen en er decennia zijn geweest met meer of minder commissies. Figuur 1 laat zo interessante zaken zien, zeker in historische context.

*Figuur 1 Aantallen Staatscommissies per sub-periode 1814-1970 (N = 306)*



De meeste van de 25 Staatscommissies tussen 1814 en 1850 werden letterlijk ingesteld bij Koninklijk Besluit door Willem I. De dip tussen 1830 en 1850 weerspiegelt mogelijk dat de rol van de monarch vanaf die tijd in toenemende mate aan banden werd gelegd als gevolg van de liberale grondwetsherziening. Het meest opvallende in figuur 1 is echter de grote piek tussen 1890 en 1930 en de daaropvolgende sterke daling. Dit lijkt

(voorzichtig) te maken te hebben met de groei en ontwikkeling van de Nederlandse overheid en haar taakopvatting in deze jaren van 'sociale kwestie' met verhoogde en vooral nieuwe sociale problematiek.<sup>23</sup> Opeenvolgende 'sociaal liberale' kabinetten voelden zich immers genoodzaakt om complexe sociale bestuurlijke vragen te beantwoorden. Voor dat doeleinde lijkt het instrument Staatscommissie nuttig te zijn geweest. Een kenmerkend voorbeeld was de Staatscommissie-Rochussen II, die tussen 1890 en 1894 gevraagd werd te kijken naar verhoudingen tussen werkgevers en arbeiders en de toestand van fabrieken en werkplaatsen met het oog op de veiligheid en gezondheid van de arbeiders.<sup>24</sup>

Een andere reden voor het groeiende aantal Staatscommissies tussen 1890 en 1930 was ongetwijfeld de groei en uitbouw van de overheid zelf. Organisatie van en bezuiniging bij de overheid was een belangrijk onderwerp juist in die periode (zie figuur 3a). Een voorbeeld is de *Staatscommissie-Van Leeuwen* uit 1910.<sup>25</sup> Deze commissie borduurde voort op het tot dan toe geheime rapport van de Staatscommissie-Repelaer van Driel uit 1818<sup>26</sup> en werd gevraagd 'of de organisatie van de departementen van algemeen bestuur voor vereenvoudiging vatbaar was'. Het ging vooral om herziening van regelingen met betrekking tot het almaar groeiende ambtenaren-apparaat.<sup>27</sup> Een verklaring voor de sterke afname van het aantal ingezette Staatscommissies na 1930 is, tot slot, vooralsnog lastiger te geven. Mogelijk werden 'complexe zaken' nu intern opgelost nadat de overheid in de decennia daarvoor zo was gegroeid en de vereiste expertise in huis had gehaald? Hoe dan ook blijft het opvallend dat het aantal Staatscommissies zo afnam

---

23 Zie F.M. van der Meer, J.C.N. Raadschelders & A.D.N. Kerkhoff (2011), 'Van nachtwakerstaat naar waarborgstaat. Proliferatie en vervlechting van het Nederlandse openbaar bestuur in de lange twintigste eeuw (1880-2005)', in: F.P. Wagenaar, A.D.N. Kerkhoff & M.R. Rutgers (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat* (Bussum: Coutinho), pp. 221-290, aldaar pp. 222-224.

24 Ingesteld bij KB 18 april 1890 (Staatsblad No. 51), en later na beëindiging bij KB 29 september 1892, N°. 50, tot het uitbrengen van verslag over de werkzaamheden van de Staatscommissie.

25 Ingesteld bij KB 10 augustus 1910, N°. 26.

26 Ingesteld bij KB 1 augustus 1818, Litt. F.F. Dit rapport is als bijlage bij het rapport van de Staatscommissie-Van Leeuwen opgenomen.

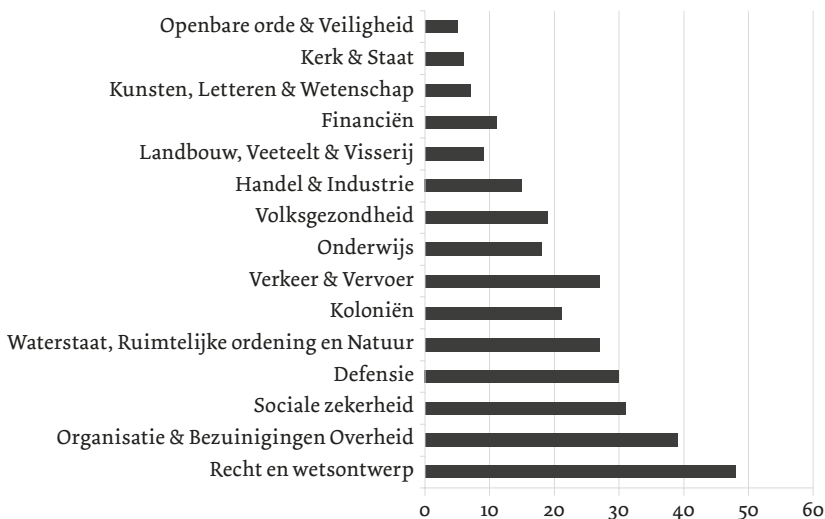
27 Zie N. Randerad (1994), 'Ambtenaren in Nederland (1815-1915)', *BMGN-Low Countries Historical Review*, 109(2), p. 216.

ondanks de ‘wederopbouw’ en de geboorte van de zogenaamde verzorgingsstaat.

### Onderwerpen

Naast aantallen zijn ook onderwerpen interessant om iets over de ‘impact’ van Staatscommissies te kunnen zeggen. Figuur 2 laat de hoofdonderwerpen zien die behandeld werden tussen 1814 en 1970.<sup>28</sup> Staatscommissies hebben zich kennelijk beziggehouden met de meest uiteenlopende zaken en beleids-terreinen, zoals het vraagstuk van afschaffing van de slavernij en daaropvolgende zogenaamde ‘slavenemancipatie’,<sup>29</sup> het vinden van een oplossing voor het Nederlandse reddingwezen voor de kust in 1907<sup>30</sup> of het ‘naderend bioscoopgevaar’ in 1918.<sup>31</sup>

Figuur 2 Onderwerpen behandeld door Staatscommissies 1814-1970 (N = 306)



28 Voor een gedetailleerde bespreking van categorisering naar hoofdonderwerp zie Kerkhoff & Martina, *Advies aan de regering*, pp. 88-91.

29 *Staatscommissie Baud*, ingesteld bij KB 29 november 1853, N°. 66.

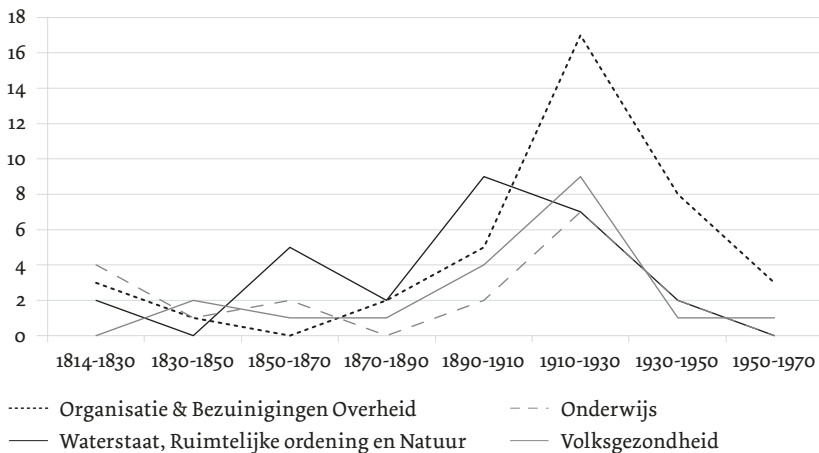
30 *Staatscommissie voor het Reddingwezen op de Nederlandsche Kust*, ingesteld bij KB 7 juni 1907, N°. 46. Voorzitter was niemand minder dan Hendrik van Mecklenburg-Schwerin, Prins der Nederlanden.

31 *Staatscommissie Ledeboer*, ingesteld bij KB 2 november 1918, N°. 110.

Wanneer deze variatie wordt afgezet tegen periodisering, dan toont dat bovendien dat van een Nederlandse nachtwakerstaat maar beperkt sprake kan zijn geweest. Bij monde van Staatscommissies hebben regeringen sinds 1814 in ieder geval allerlei zogenaamde verzorgingstaken op zich genomen.<sup>32</sup>

Daarnaast zien wij dat de grootste ‘taak’ van Staatscommissies recht en wetsontwerp betrof; dat wil zeggen de specifieke ontwikkeling van wetgeving en juridische kaders, bijvoorbeeld inzake grondwet of kiesrecht. Ook opvallend is de aandacht voor de interne organisatie van de overheid zelf. De uitersten van figuur 2 laten ook zien wat er niet of nauwelijks aan bod kwam, zoals kerk & staat-zaken en, wellicht verrassend, openbare orde en veiligheid. Tot slot tonen figuren 3a en 3b een interessante historische ontwikkeling van pieken en dalen met betrekking tot enkele kernonderwerpen van openbaar bestuur en beleid. Het ene onderwerp vertoont een schokkeriger beeld dan het andere. Sommige onderwerpen lijken haast uit het niets te komen. Alle onderwerpen laten, zoals besproken, een piek zien in de periode 1890-1930.

*Figuur 3a ‘Kernonderwerpen’ aantal keer behandeld door Staatscommissies 1814-1970*



32 Kerkhoff & Martina, *Advies aan de regering*, p. 96.

Figuur 3b 'Kernonderwerpen' aantal keer behandeld door Staatscommissies  
1814-1970



### Nut en noodzaak

Uit het bovenstaande blijkt minstens dat het nut van Staatscommissies in ieder geval continu is ingezien door opeenvolgende regeringen tussen 1814 en 1970. Ook weten wij uit lopend onderzoek dat Staatscommissies inderdaad juist worden ingezet als de regering te maken krijgt met ad hoc opkomende, nieuwe en/of complexe ontwikkelingen en uitdagingen waar zij zelf even geen antwoord op heeft. Bovendien komen vrijwel alle Staatscommissies uiteindelijk met adviezen en rapporten om wetgeving en/of beleid te verbeteren; uiteraard van wisselende kwaliteit, maar toch.<sup>33</sup> Hoewel meer onderzoek moet laten zien in hoeverre advies ook daadwerkelijk is vertaald in concrete wetgeving, kunnen wij ook zeggen dat adviezen ook zonder concrete wetgeving van belang zijn geweest in parlementaire debatten over beleid.

Zo bezien hebben Staatscommissies hoe dan ook 'impact' gehad maar is er simpelweg meer empirisch onderzoek nodig om dit nader en met cijfers te kunnen bepalen. Dat laatste moet daarnaast helpen om veelgehoorde

33 Wij zien dit in de beschrijvingen van een groot aantal Staatscommissies door Leidse bachelorstudenten Bestuurskunde als opdracht voor het vak *Geschiedenis van het openbaar bestuur*, verzorgd door de auteur.

argumenten vóór en tegen de inzet van (Staats)commissies te onderbouwen of te ontkrachten. In grote lijnen moet empirisch werk iets vertellen over de reden voor de instelling enerzijds en over de samenstelling anderzijds.

Voor wat betreft het eerste is het nuttig om Staatscommissies te bekijken aan de hand van een typologie van *manifeste* en *latente* instellingsfuncties, gemaakt door Van Doorn op basis van Muller en Coenen.<sup>34</sup> Tabel 1 toont de zogenaamde *manifeste* functies die grotendeels positief worden ervaren. (Staats)commissies – zo blijkt ook uit het bovenstaande – kunnen immers een impuls geven aan nieuw beleid, neutraal onderzoek leveren, bemiddelen, wegen en onderhandeling mogelijk maken, zeker als de politiek even geen antwoord heeft of in een impasse is geraakt.<sup>35</sup> Zij kunnen daarnaast bovendien ‘polderen’ en/of ‘netwerkbestuur’ bevorderen.<sup>36</sup>

Tabel 1 *Manifeste instellingsfuncties en formele typologieën*<sup>37</sup>

| <b>Manifeste instellingsfunctie (openbaar en formeel)</b> |                                                         |
|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <i>Hefboom</i>                                            | Wantoestanden aantonen en wetgeving maken               |
| <i>Informatie</i>                                         | Nadere informatie vergaren                              |
| <i>Controle</i>                                           | Intensivering controle op uitvoerende macht             |
| <b>Hieraan verbonden formele typologieën</b>              |                                                         |
| <i>Commissie Expert</i>                                   | De expertonderzoeker, deskundige verzamelaar van feiten |
| <i>Commissie Objectief</i>                                | De dwingende en frisse blik van een buitenstaander      |
| <i>Commissie Onderzoek verplichting</i>                   | De naar waarheid zoekende controleur                    |
| <i>Commissie Voorbereiding en Evaluatie</i>               | De beleidsvoorbereider of beleidsevaluator              |

34 Van Doorn, *Commissies als effectieve methode*, pp. 32-33; E.R. Muller & N.J.P. Coenen (2002), *Parlementair onderzoek in Nederland* (Den Haag: Sdu Uitgevers).

35 P. den Hoed, A.-G. Keizer & J. Buevink (red.) (2007), *Op steenworp afstand: op de brug tussen wetenschap en politiek. WRR 35 jaar* (Amsterdam: Amsterdam University Press), pp. 44-45; R.J. Hoekstra (2005), ‘Adviesorganen en adviescommissies. Expertise en analyse’, in: W. Duyvendak, P. de Jong, B. Pauw & R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag* (Den Haag: Sdu Uitgevers), p. 38; S.O. van Poelje (1975), ‘Advisering op het gebied van het binnenlands bestuur’, *Bestuurswetenschappen*, pp. 444-462, aldaar pp. 444-445.

36 Vgl. G.A. van Poelje (1955), ‘Commissies en raden’, *Bestuurswetenschappen*, pp. 343-353, aldaar p. 346.

37 Van Doorn, *Commissies als effectieve methode*, pp. 32-33.

Of Staatscommissies *omwille van* het ‘polderen’ een belangrijk instrument waren of zijn, moet natuurlijk nader worden uitgezocht. Tegelijkertijd is het opvallend dat de periode waarin zij het meest werden ingezet samenvalt met de periode van politiek-bestuurlijke pacificatie tussen 1890 en 1930. Hun ‘netwerkfunctie’ blijkt ook wel uit het feit dat zij – in ieder geval op papier – vaak op flexibele, ‘frisse’ en ‘neutrale’ wijze taboes konden doorbreken, nieuwe kennis genereerden en een overkoepelend perspectief ‘op relatieve afstand’ innamen. Staatscommissies konden en kunnen bovendien bedoeld of onbedoeld hoogoplopende gemoederen ‘in de polder’ wel degelijk bekoelen. Natuurlijk moet in dit opzicht de vraag over doelmatigheid niet worden vergeten. Met andere woorden: leidt een vermeende ‘wildgroei’ van het adviesstelsel<sup>38</sup> tot een overheid die met vragen steeds meer naar buiten moet en steeds minder kennis en kunde in eigen huis heeft? En leidt dit, zoals Van Poelje zich al afvroeg, vervolgens tot onoverzichtelijkheid, verschuiving van beslissingsbevoegdheid en afbrokkeling van het gezag van ministers?<sup>39</sup>

Hoewel het vooralsnog lastig is hier iets over te zeggen, lenen de gegevens tot nu toe, zoals gezegd, zich wel voorzichtig voor de suggestie dat inzet van Staatscommissies inderdaad in ieder geval samenhangt met de expertise die de overheid op dat moment niet in huis heeft. Na 1930, als het overheidsapparaat zelf sterk groeit, komen Staatscommissies in ieder geval veel minder voor.

Tegenover de vermeende positieve *manifeste* eigenschappen van (Staats) commissies staan zodoende ook vermeende negatieve en *latente* eigenschappen, omschreven door Van Doorn (zie tabel 2). (Staats)commissies kunnen immers ook worden ingesteld om het eigen beleid van de regering te legitimeren, om besluitvorming uit te stellen, om tegenstanders mond-dood te maken of om besluitvorming elders te beleggen en daarmee de eigen verantwoordelijkheid te ontduiken.<sup>40</sup>

---

38 Schulz et al., *Besturen in commissie*, pp. 33-35.

39 Van Poelje, *Commissies en raden*, pp. 348-350.

40 Ibidem.

Dit is natuurlijk lastiger te meten dan de manifeste functies. De bronnen spreken hier immers nauwelijks expliciet over. Tegelijkertijd zijn er wel enige aanknopingspunten. Het gegeven dat Staatscommissies vrijwel altijd met een rapport kwamen, is bijvoorbeeld toch veelzeggend in dit verband. Als er al sprake zou zijn van uitstel dan immers niet per se van afstel. Tegelijkertijd is de gemiddelde bestaansduur van Staatscommissies met 5,3 jaar wel vrij lang. Het gaat natuurlijk veelal om lastige en complexe zaken maar met een dergelijk gemiddelde kan de indruk inderdaad ontstaan dat het werken met (Staats)commissies in ieder geval voor mensen met een lange adem is. Aan de andere kant duidt dit er mogelijk ook op dat niet alle *latente* functies spelen bij Staatscommissies. Met andere woorden: als het rapport van de commissie het uitgangspunt is (en daar lijkt het sterk op), dan is een commissie die daar enkele jaren over doet, geen goede ‘springplank’ of goed ‘propaganda- en legitimatiemiddel’.

Tabel 2 *Latente instellingsfuncties en informele typologieën*<sup>41</sup>

| <b>Latente instellingsfunctie (verborgen en informeel)</b> |                                                                       |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <i>Springplank</i>                                         | De eigen politieke carrière bevorderen                                |
| <i>Propaganda</i>                                          | Eigen politiek voordeel behalen                                       |
| <i>Symbolisch</i>                                          | Reinigende en legitimerende werking van commissiewerk                 |
| <b>Hieraan verbonden informele typologieën</b>             |                                                                       |
| <i>Commissie Legitimatie</i>                               | Legitimeren van eigen beleid                                          |
| <i>Commissie IJskast</i>                                   | Uitstellen van besluitvorming                                         |
| <i>Commissie Monddood</i>                                  | Tegenstanders bij advisering betrekken om hen monddood te maken       |
| <i>Commissie Afschuif</i>                                  | Besluitvorming elders beleggen, geen eigen verantwoordelijkheid nemen |
| <i>Commissie Wasverzachter</i>                             | Zaak sussen en zoeken naar consensus                                  |

Omdat Staatscommissies altijd publiekelijk worden ingesteld (bij KB) en hun rapporten altijd openbaar worden gemaakt, kan er bovendien van ‘monddood maken’ of ‘afschuiven’ toch ook niet of nauwelijks sprake zijn.

<sup>41</sup> Ibidem.

Van belang voor een goed antwoord op die vraag is echter of er nu wel of niet legitiem gebruik wordt gemaakt van externe en gevarieerde expertise van leden met een min of meer representatief gehalte. Er kan immers ook sprake zijn van een uitholling van de taken van de Staten-Generaal en het ontstaan van een niet-transparante en niet-legitieme 'schaduwmacht' van een 'old boys network' wanneer dit niet aan de orde is.<sup>42</sup> Deze vragen hangen samen met de samenstelling van Staatscommissies.<sup>43</sup> Onderzoek hiernaar is nog in volle gang.

Tegelijkertijd levert een eerste verkenning van de samenstelling van commissies tussen 1814 en 1880 door een masterstudent Bestuurskunde<sup>44</sup> wel al interessante zaken op. Zo blijkt bijvoorbeeld dat leden van Staatscommissies afkomstig zijn uit politiek, ambtenarij, maatschappij en private sector. Per opdracht lijkt er maatwerk te worden geleverd met de bezetting. Het is dus zeker niet zo dat Staatscommissies per definitie zouden bestaan uit voormalige politici, hoogleraren of ambtenaren. Een constante is echter wel dat de voorzitter vrijwel zonder uitzondering een man van statuut en aanzien is.<sup>45</sup> Het zijn mannen (vrouwen blijken in ieder geval tot 1970 niet of nauwelijks een rol te hebben gespeeld in Staatscommissies) met gezag en ervaring in politiek en bestuur, binnen de wetenschap of op het beleidsterrein van de commissie. Bovendien is er naast het te verwachten belang van een rechtenstudie toch ook een behoorlijke diversiteit te zien in opleiding (zie figuur 4). Nog weer andere kenmerken zijn even interessant, zoals leeftijd (gemiddeld 51 jaar) of het gegeven dat circa 50% van de leden een universitaire achtergrond heeft, waarvan 30% gepromoveerd lijkt te zijn. Dat het hier om een 'elite' gaat, lijkt dus wel al zachtjes aan bewezen. Leden hebben bijna altijd gestudeerd, zijn van middelbare leeftijd, hebben

---

42 W. Duyvendak & J. van de Koppel (2005), 'De schaduwmacht. Invloed van politieke commissies', in: W. Duyvendak, P. de Jong, B. Pauw & R. van Schendelen (red.), *Schaduwmacht in de schijnwerpers: adviescommissies in politiek Den Haag* (Den Haag: Sdu Uitgevers), pp. 15-28; Hoekstra, *Adviesorganen en adviescommissies*, p. 39; R. van Schendelen (2005), 'Republikeinse openbreking van adviescommissies', in: W. Duyvendak et al., *Schaduwmacht in de schijnwerpers*, pp. 57-72.

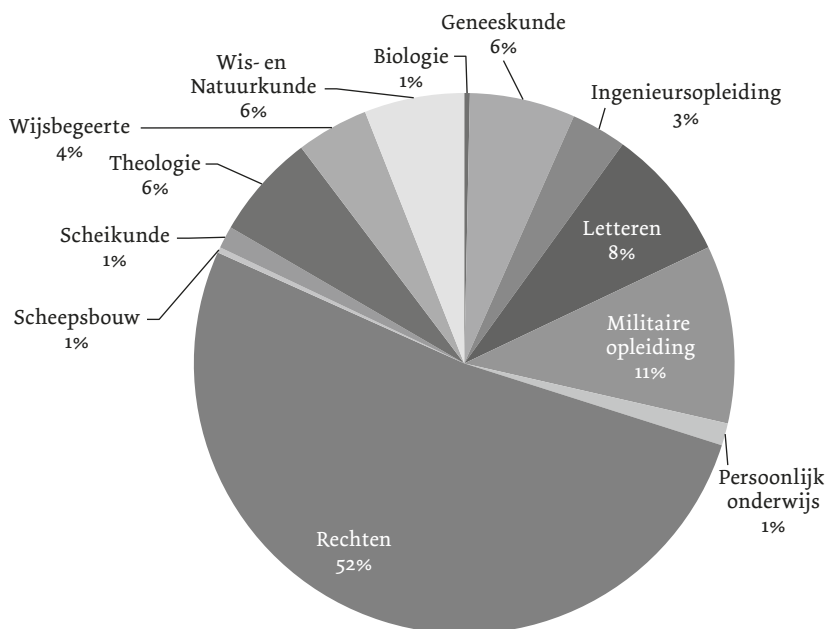
43 Zie ook Den Hoed, *Bestuur en beleid van binnenuit*, pp. 105-106.

44 Vera Homminga, Master Management van de Publieke Sector in het Capstone scriptie-project State Committees and Policy Advice in the Netherlands.

45 Vgl. Van Doorn, *Commissies als effectieve methode*, p. 12.

vaak een adellijke titel (zeker tot ca. 1850) en/of hebben politieke, bestuurlijke of zakelijke ervaring.

*Figuur 4 Opleiding van Staatscommissieleden (1814-1880) (N = 259)*



## **Conclusie**

Historisch onderzoek naar Staatscommissies levert inzichten op over aard en functioneren van dit onderdeel van het Nederlandse adviesstelsel in de brede context van politiek-bestuurlijke geschiedenis. In deze bijdrage zijn Staatscommissies eerst geplaatst in het totale 'advieslandschap'. Vervolgens is er op basis van een impressie van aantallen en onderwerpen een begin gemaakt met een bespreking van nut en noodzaak van dit inherent omstreden instrument. Hieruit is gebleken dat er concrete aanleidingen zijn die hoe dan ook duiden op hun belang. Zij zijn continu ingezet om belangrijke onderwerpen te behandelen naar de behoefte van de regering op enig moment; bijvoorbeeld om zaken te onderzoeken, oplossingen te forceren of wetten te maken door expertise te verzamelen om over lastige vraagstukken iets te zeggen.

Tegelijkertijd is ook duidelijk geworden dat onderzoek naar nut en noodzaak van Staatscommissies nog in de kinderschoenen staat. De ‘impact-vraag’ kan dus nog niet definitief worden beantwoord. Hoewel conclusies in deze bijdrage zodoende nog globaal en voorlopig zijn, biedt een groeiende database met empirische informatie wel een instrument om hier verder naar te kijken. Enerzijds moet dat onderzoek vooral bekijken in hoeverre vermeende manifeste en latente instellingsmotieven hard en concreet zijn te maken. Daarmee kan over doelmatigheid en doeltreffendheid van Staatscommissies heel wat worden gezegd, zoals een eerste poging daartoe in deze bijdrage al laat zien. Anderzijds moet onderzoek zich richten op samenstelling om vooral over de legitimiteit van Staatscommissies meer te kunnen zeggen. Ook hierover heeft deze bijdrage al een tipje van de sluier opgelicht.



# Een overbodig voorstel

## Over de gekozen formateur

Alexander van Kessel\*

De kabinetsformatie in Nederland wordt niet zonder reden gezien als een ‘black box’ van ons democratisch bestel. Willem Drees (1886-1988), zelf meervoudig formateur, sprak zelfs van een ‘zwakke plek in de Nederlandse politiek’.<sup>1</sup> Bij landelijke verkiezingen brengt de kiezer een stem uit op een kandidaat van een bepaalde partij, maar daarna is het afwachten welk kabinet er wordt gevormd. Dat laatste gebeurt in een weken-, soms maandenlang proces dat zich grotendeels achter gesloten deuren afspeelt.

Vanaf het midden van de jaren zestig, toen op basis van één verkiezingsuitslag (1963) drie verschillende kabinetten werden geformeerd,<sup>2</sup> is uit onvrede over deze ‘uitslagloosheid’<sup>3</sup> van de Nederlandse Kamerverkiezingen nagedacht over mogelijkheden om de invloed van de kiezer op de regeringsvorming te vergroten. Tot dusver bleek voor geen van de sindsdien opgeworpen alternatieven voldoende politiek draagvlak, zodat het systeem in de kern onveranderd is gebleven.

Onvoldoende steun kreeg bijvoorbeeld het voorstel van de Staatscommissie-Cals/Donner voor een gekozen formateur. De Staatscommissie stelde in september 1969 voor om de kiezer bij de Kamerverkiezingen ook een stem te laten uitbrengen op een kandidaat-formateur. Mocht een van de kandidaten de meerderheid behalen, dan zou deze door de Koning moeten

---

\* Alexander van Kessel is onderzoeker bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 ‘Ten geleide’ in: F.J.F.M. Duynstee, *De kabinetsformaties 1946-1965* (Deventer 1966) p. xvii.

2 De kabinetten-Marijnen (KVP, VVD, ARP en CHU), -Cals (KVP, PvdA en ARP) en -Zijlstra (KVP en ARP).

3 De term is van Jaap Burger, in 1973 formateur. Zie: J.Th.J. van den Berg, ‘Het merkwaardige karakter van Nederlandse kabinetsformaties’, *Socialisme & Democratie* 60 (2003) afl. 7/8, p. 70.

worden ‘belast met de vorming van een kabinet, waarvan hij de leiding heeft’. In februari 1971 sneuvelde de gedachte van een gekozen formateur, gegoten in een initiatiefwetsvoorstel van Van Thijn (PvdA), Goudsmit (D’66) en Aarden (groep-Aarden), echter in de Tweede Kamer.<sup>4</sup>

### Staatscommissie

Eind 2018 deed de Staatscommissie Parlementair stelsel andermaal een voorstel voor invoering van een gekozen formateur. De commissie-Remkes wil dat doen via een zogeheten ‘ordinaal kiesstelsel’, waarbij de kiezers in één ronde (samenvallend met de Kamerverkiezingen) stemmen op maximaal drie kandidaat-formatoren in volgorde van voorkeur. Ervan uitgaand dat geen enkele kandidaat in eerste instantie een absolute meerderheid krijgt, wordt via een ‘afpelproces’ een winnaar vastgesteld. De aldus gekozen formateur krijgt maximaal drie maanden de gelegenheid om een kabinet samen te stellen. Indien deze formateur niet slaagt in zijn opdracht, wordt teruggevallen op de procedure conform artikel 139a van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, volgens welke de kabinetten-Rutte II en III zijn gevormd. De bevoegdheid om de (in)formateur(s) te benoemen valt daarmee weer toe aan de Tweede Kamer.<sup>5</sup>

Anticiperend op het eindrapport van de commissie-Remkes besteedde de commissie die de kabinetsformatie van 2017 evalueerde aandacht aan het voorstel tot een gekozen formateur, dat al genoemd was in de *Tussenstand*, die de Staatscommissie in juni 2018 had gepresenteerd.<sup>6</sup> Uit gesprekken met de fractievoorzitters die in 2017 in de Tweede Kamer zitting hadden gehad, bleek weinig enthousiasme voor deze gedachte. Sommige geïnterviewden meenden dat de formatie nog ingewikkelder zou worden, bijvoorbeeld als

---

4 *Tweede rapport van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet* (’s-Gravenhage 1969), p. 177-191 (het voorstel op de laatste pagina). Voor de parlementaire ontwikkelingen rond dit voorstel: Carla van Baalen & Charlotte Brand, “‘Grutters-waar’ in plaats van belangrijke staatsrechtelijke vernieuwingen”, in: Johan van Merriënboer & Carla van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong 1967-1971* (Amsterdam 2013), p. 273-287.

5 *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair stelsel* (Amsterdam 2018), p. 173-174 en 175-179.

6 Staatscommissie Parlementair stelsel, *Tussenstand* (Den Haag 2018), p. 56-62.

de keuze viel op een kandidaat-formateur die niet zonder meer zou kunnen rekenen op de steun van een Kamermeerderheid. Sommige geïnterviewden meenden dat in dat geval partijen de eerste drie maanden strategisch zouden afwachten. De evaluatiecommissie zelf zag evenmin veel meerwaarde in het voorstel, ook al omdat de Staatscommissie principieel wenste vast te houden aan het huidige kiesstelsel volgens evenredige vertegenwoordiging. Dat evenredigheidsstelsel ontmoedigt, zo is sinds zijn invoering in 1917 gebleken, blokvorming voorafgaand aan de verkiezingen, waardoor na die verkiezingen politici in onderhandelingen tot een (meerderheids)coalitie moeten zien te komen. Daar gaat de figuur van een gekozen formateur niets aan veranderen, zo meent de evaluatiecommissie.<sup>7</sup>

### **Overbodigheid**

Een aanvullend argument contra de invoering van een gekozen formateur betreft de overbodigheid ervan. Tijdens de interviews in het kader van de evaluatie van de kabinetsformatie van 2017 wees een enkeling daar ook al op. Feitelijk wordt bij Kamerverkiezingen ook de (in)formateur al gekozen, zij het niet de persoon, maar wel de partij waaruit deze afkomstig is.<sup>8</sup> Deze (eerste) informateur is steevast lid van deze grootste partij. De verkiezingsuitslag bepaalt dus wie het initiatief krijgt. Sterker: grotendeels kiest Nederland bij de Kamerverkiezingen ook de premier. Tabel 1 kan een en ander illustreren.

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2018/19, 34 700, nr. 64, p. 101-103.

<sup>8</sup> Het is na de kabinetsformatie van 1977 nooit meer voorgekomen dat de grootste partij haar lijstaanvoerder naar voren schuift voor de aftrap van de formatie. Het was een van de lessen van die formatie van 1977: het afbrandrisico voor de politiek leider is te groot, het is verstandiger een partijgenoot het voorwerk te laten verrichten.

Tabel 1 Grootste partij, eerste (in)formateur, formateur/premier

|      | <b>Grootste partij<br/>(lijsttrekker)</b> | <b>Partij eerste<br/>(in)formateur</b> | <b>Partij (laatste)<br/>formateur/premier</b> |
|------|-------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 1977 | PvdA (Den Uyl)                            | PvdA (Den Uyl)                         | CDA (Van Agt)                                 |
| 1981 | CDA (Van Agt)                             | CDA (De Koning/Lubbers)                | CDA (Van Agt)                                 |
| 1982 | PvdA (Den Uyl)                            | PvdA (Van Kemenade)                    | CDA (Lubbers)                                 |
| 1986 | CDA (Lubbers)                             | CDA (De Koning)                        | CDA (Lubbers)                                 |
| 1989 | CDA (Lubbers)                             | CDA (De Koning)                        | CDA (Lubbers)                                 |
| 1994 | PvdA (Kok)                                | PvdA (Tjeenk Willink)                  | PvdA (Kok)                                    |
| 1998 | PvdA (Kok)                                | PvdA (De Vries)                        | PvdA (Kok)                                    |
| 2002 | CDA (Balkenende)                          | CDA (Donner)                           | CDA (Balkenende)                              |
| 2003 | CDA (Balkenende)                          | CDA/PvdA (Donner/Leijne)               | CDA (Balkenende)                              |
| 2006 | CDA (Balkenende)                          | CDA (Hoekstra)                         | CDA (Balkenende)                              |
| 2010 | VVD (Rutte)                               | VVD (Rosenthal)                        | VVD (Rutte)                                   |
| 2012 | VVD (Rutte)                               | VVD/PvdA (Kamp/Bos)                    | VVD (Rutte)                                   |
| 2017 | VVD (Rutte)                               | VVD (Schippers)                        | VVD (Rutte)                                   |

In alle gevallen kreeg de partij die bij de Kamerverkiezingen de meeste zetels behaalde, aan het begin van de kabinetsformatie het initiatief. Dat dit initiatief niet per definitie betekent dat deze verkiezingsoverwinnaar ook de premier levert, wordt geïllustreerd door de loop van de gebeurtenissen tijdens de formaties van 1977 en 1982. Beide keren hadden de partijpolitieke verhoudingen tot gevolg dat de PvdA haar verkiezingsoverwinning niet kon omzetten in regeringsdeelname. Niettemin werd in 11 van de 13 gevallen de lijsttrekker van de grootste partij ook premier.

Grotendeels is deze ontwikkeling het gevolg van de interactie tussen politiek en media in de afgelopen decennia. Hoewel ook eerder sprake was van sterk persoonlijke verkiezingscampagnes – te denken valt aan de wijze waarop Colijn in de jaren dertig als boegbeeld van de ARP fungeerde, maar ook aan de Kamerverkiezingen van 1956, toen Drees (PvdA) en Romme (KVP) een tweestrijd uitvochten – is vanaf de jaren zeventig de verkiezingsstrijd sterk gericht op de lijsttrekkers. De campagne voor de Kamerverkiezingen van 1972 was een strijd tussen ‘Joop’ (den Uyl, PvdA), ‘Barend’ (Biesheuvel, ARP) en ‘Hans’ (Wiegel, VVD); in 1977 en 1981 ging het tussen ‘Joop’, ‘Hans’

en 'Dries' (van Agt). In 1977 voerde de PvdA campagne met de leuze 'Kies de minister-president, kies Den Uyl'. In 1986 vroeg het CDA een mandaat aan de kiezer om Lubbers 'zijn karwei te laten afmaken'. Het premierschap gold steeds meer als de hoofdprijs van de verkiezingen. De media hebben, in kennelijke pogingen om de politieke strijd zo (ver)eenvoudig(d) mogelijk weer te geven om zodoende tot optimale lees-, luister- en kijkcijfers te komen (de wetten van de medialogica), deze ontwikkeling nog eens bevorderd. Sinds het begin van deze eeuw worden op tv zelfs 'premiersdebatten' uitgezonden, waarbij de suggestie wordt gewekt dat de kiezers rechtstreeks de minister-president kunnen kiezen. Liefst beperkt de organiserende omroep zich daarbij tot zo weinig mogelijk 'kandidaat-premiers', aangezien dat blijkbaar de helderste en spannendste debatten oplevert.<sup>9</sup>

Historisch gezien is de invloed van de kiezer op de aanwijzing van de (in)formateur en de premier geleidelijk toegenomen. Tot midden jaren zeventig kon het nog voorkomen dat een partij die niet de grootste was, het initiatief kreeg in de kabinetsformatie of zelfs de premier leverde. Opvallend genoeg viel dit genoegzaam vaak de Antirevolutionaire Partij ten deel. Vóór de kiesstelselherziening van 1917 leverde de ARP driemaal de premier – Mackay (1888-1891), Kuiper (1901-1905) en Heemskerk (1908-1913) – en in het interbellum mocht partijleider Colijn vijf keer een kabinet formeren, terwijl de partij nooit de grootste in de Kamer was. Zelfs na de Tweede Wereldoorlog leverde de ARP nog twee keer de premier, zij het voor korte periodes (Zijlstra 1966-1967 en Biesheuvel 1971-1973). De ARP was in beide gevallen in grootte pas de vierde partij in de Kamer.

Nog vanzelfsprekender is het geworden dat de partij die bij de verkiezingen de grootste werd, het voortouw krijgt bij de formatie. Na de Kamerverkiezingen van november 1972 kreeg ARP-prominent Ruppert nog de eerste (informatie)opdracht, terwijl zijn partij slechts 14 zetels had (de

---

9 Carla van Baalen & Alexander van Kessel, 'Slotbeschouwing', in: idem (red.), *Kabinetsformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016), p. 527-528. Zie ook de opinie van politicoloog Joop van Holsteyn in: *Trouw*, 27 mei 2010. Het eerste tv-premiersdebat werd uitgezonden door RTL op 3 november 2006. Tijdens de verkiezingscampagne van begin 2003 probeerden CDA (Balkenende) en VVD (Zalm) PvdA-premierskandidaat Job Cohen tevergeefs te verleiden tot een premiersdebat.

grootste fractie, die van de PvdA, had er 43). Dat is tegenwoordig nauwelijks denkbaar. Direct na de verkiezingen krijgt stevast de grootste partij het initiatief en levert de eerste informateur. De procedurewijziging van de kabinetsformatie in 2012, die ertoe heeft geleid dat niet meer de Koning, maar de Tweede Kamer de informateur aanwijst, heeft daar niets aan veranderd. Integendeel: het gebruik is er expliciet mee bevestigd. Zowel in 2012 als in 2017 kreeg tijdens een besloten vergadering van fractievoorzitters de dag na de verkiezingen de leider van de grootste partij het woord om een voorstel te doen voor de aftrap van de kabinetsformatie. Beide keren betrof het VVD-leider Rutte, die een partijgenoot kandideerde voor een verkenning: in 2012 Henk Kamp, in 2017 Edith Schippers. In beide gevallen gingen de andere partijen vlot akkoord met de voorgestelde kandidatuur.<sup>10</sup>

### **Tweevoudige black box**

De grootste onzekerheid tijdens de kabinetsformatie betreft niet degene die na de verkiezingen het initiatief krijgt, of zelfs wie in het Torentje terecht komt,<sup>11</sup> maar de *coalitiesamenstelling*. Juist bij de kiezers die op een van de uiteindelijke coalitiepartijen hebben gestemd, leidt de uitkomst regelmatig tot onvrede. Dat is zeker het geval als de partijen die samen het kabinet vormen elkaar eerder, tijdens de verkiezingscampagne, te vuur en te zwaard bestreden hebben, zoals in 2006/2007 en in 2012 het geval was. De kiezer was uitgedaagd tot een keuze tussen een van beide partijen, maar kreeg ze na de formatie allebei. In 2012 vond die ‘verzoening’ bovendien in een dusdanig rap tempo plaats, dat de gang van zaken door grote delen van de achterbannen

10 In de aanloop naar de verkiezingen van 2017, toen de mogelijkheid reëel leek dat de PVV de grootste partij zou worden, pleitte *Trouw*-columnist Hans Goslinga ervoor om van dit gebruik af te wijken. Zie: *Trouw*, 11 februari 2017, en ook Hans-Martien ten Napel in *Nederlands Juristenblad*, 10 maart 2017. De verkiezingsuitslag voorkwam dat deze eventualiteit aan de orde kwam. Toch was het moeilijk denkbaar geweest dat, mocht de PVV inderdaad de grootste partij geworden zijn, tijdens het besloten overleg de middag na de verkiezingen Wilders niet de gelegenheid zou hebben gekregen om een eerste voorstel te doen. Dat zegt niets over de steun die dat voorstel vervolgens zou hebben gekregen van de andere ex-lijsttrekkers, en over de kans op succesvolle uitvoering ervan.

11 Zie bijvoorbeeld: J.Th.J. van den Berg, ‘Slechts de naam was al op 16 maart bekend. Kabinetsformatie 2017: het politieke proces’, in: Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek (red.), *Stratego, risk en scrabble. Kabinetsformatie 2017* (Den Haag 2018), p. 28.

van beide partijen nauwelijks mee-beleefd kon worden. Dat de onderhandelaars van beide partijen de indruk wekten dat tijdens de formatie programapunten 'uitgeruild' waren, droeg bij aan het onbegrip.

Een belangrijke verklaring voor de onzekerheden in het proces van coalitievorming is het ontbreken van stembusakkoorden voor de verkiezingen. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging en de partijpolitieke verhoudingen in Nederland maken het met het oog op een maximaal electoraal resultaat voor partijen wenselijk om voor de verkiezingen de coalitievoorkeur in het midden te laten en het eigen profiel te benadrukken. De Staatscommissie-Remkes wil blokvorming voorafgaand aan de verkiezingen bevorderen door middel van het stimuleren van stembusakkoorden, bijvoorbeeld over de kandidaat-formateur.<sup>12</sup> Of het daadwerkelijk komt tot door meerdere partijen gedragen kandidaat-formateurs, is twijfelachtig. Het ligt niet voor de hand dat partijen die tijdens de campagneperiode de onderlinge verschillen willen benadrukken, genegen zijn een gezamenlijke kandidaat-formateur naar voren te schuiven.<sup>13</sup>

Ondertussen is het wel zo dat ook recent voorafgaand aan de verkiezingen door sommige partijen voorkeursuitspraken worden gedaan met betrekking tot de coalitievorming, zij het dat die vaak negatief zijn geformuleerd. Voor de Kamerverkiezingen van 2017 kondigden diverse partijen aan dat zij niet zouden deelnemen aan een kabinet met de PVV; een opstelling die tijdens de lange formatie van 2017 werd volgehouden. Datzelfde gold voor de blokkade van de SP in de richting van de VVD. In die zin gaven de meeste partijen voorafgaand aan de verkiezingen duidelijkheid over de coalitievorming, en hadden de kiezers die op deze partijen stemden dus enige notie van wat er wel of niet met hun stem zou kunnen gebeuren.

---

<sup>12</sup> Staatscommissie Parlementair stelsel, *Tussenstand* (Den Haag 2018), p. 180-181.

<sup>13</sup> Eenmaal in de parlementaire geschiedenis was sprake van een gezamenlijke formateurskandidaat van meerdere partijen. Voorafgaand aan de verkiezingen van 1971 gold Den Uyl, met het oog op het Kamerdebat conform de motie-Kolfschoten, min of meer als de kandidaat-formateur van de progressieve drie (PvdA, D'66 en PPR). Hij kreeg tijdens het debat over de verkiezingsuitslag op 12 mei 1971 echter geen meerderheid.

## Regeerakkoord

Het gegeven dat in Nederland nooit één partij de meerderheid heeft behaald, gevoegd bij het ontbreken van stembusakkoorden, maakt het noodzakelijk dat deze regeringsmeerderheid na de verkiezingen alsnog moet worden gevormd. Dat gebeurt in vertrouwelijke besprekingen tussen fracties, die moeten leiden tot een zakelijke overeenkomst in de vorm van een regeerakkoord.

De laatste halve eeuw zijn die onderhandelingen uitgegroeid tot de kern van de kabinetsformatie. Ze nemen van alle fases van de formatie ook veruit de meeste tijd in beslag, en monden doorgaans uit in gedetailleerde beleidsafspraken.<sup>14</sup> Die onderhandelingen vormen dan ook de uitgelezen gelegenheid voor politieke partijen om de eigen programapunten om te zetten in (beoogd) beleid. Dat *regeerakkoord* is (naast de coalitiesamenstelling) de andere grote onzekerheid voor de kiezers. Omdat de wensen van de politieke partijen die de coalitie gaan vormen soms (forse) tegenstrijdigheden bevatten, is het akkoord geen optelsom van de verkiezingsprogramma's van de betrokken partijen.

Tijdens de onderhandelingen tussen de beoogde coalitiefracties worden achter gesloten deuren punten uitgeruild, concessies gedaan en compromissen gesloten. De uitkomst van dit proces is een volslagen verrassing voor degenen die niet aan tafel zitten of anderszins geïnformeerd zijn. Aan het einde van de formatie van 2012 werden zelfs de meeste Kamerleden van de coalitiefracties overvallen door enkele onderdelen van het regeerakkoord: binnen de VVD brak vervolgens oproer uit over de inkomensafhankelijke zorgpremie, in de PvdA werd geageerd tegen de strafbaarstelling van illegaal verblijf in Nederland.

De vertrouwelijkheid van de coalitiebesprekingen maken het bijvoorbeeld ook mogelijk dat standpunten en beleidswensen waarvoor in het openbare parlementaire verkeer nooit een meerderheid te vinden zou zijn, toch beleid kunnen worden. Te denken valt hier bijvoorbeeld aan de terug-

---

<sup>14</sup> De Staatscommissie-Remkes bepleit, in navolging van velen, voor globalere regeerprogramma's. Concreete voorschriften die erop gericht zijn dat te realiseren, geeft zij echter niet. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 185-187.

houdendheid van het kabinet-Rutte III op het terrein van medisch-ethisch onderzoek. Het voornemen tot afschaffing van de dividendbelasting, dat in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III was opgenomen, had zelfs in geen enkel verkiezingsprogramma gestaan. Recent onderzoek heeft uitgewezen dat in de tombola van de formatieonderhandelingen de verkiezingsbeloften aan de ‘gewone burgers’ (lastenverlichting) meestal sneuvelen ten faveure van voordelen voor (grote) bedrijven.<sup>15</sup> Het maakt de burger nieuwsgierig naar de machinaties aan de onderhandelingstafel, en naar de invloeden van buitenaf die de uitkomsten van het proces bepalen. Hij heeft er in ieder geval zelf geen grip op.

### **Coalitieonderhandelingen**

Die coalitieonderhandelingen vormen dus de andere ‘black box’ van de regeringsvorming. In het Nederlandse staatkundige bestel, gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging, is ze echter onvermijdelijk. Geen partij zal zonder voorafgaande afspraken over het programma in een kabinet plaatsnemen. Deze afspraken vormen de garanties die de betrokken partijen nodig hebben om een regeringsavontuur aan te gaan.

In de naoorlogse parlementaire geschiedenis is slechts tweemaal geprobeerd om *voorafgaand* aan de verkiezingen te komen tot een beleidsprogramma, opdat de kiezers zich daarover konden uitspreken. In de aanloop naar de Kamerverkiezingen van 1971 verenigden PvdA, D’66 en PPR zich voor een gemeenschappelijk stembusakkoord. Mochten de drie partijen de meerderheid behalen, dan zou dat programma integraal uitgevoerd worden. De drie wilden de kiezers daarmee al voor de stembusgang duidelijkheid bieden over het toekomstige regeringsbeleid; daarbij wilden zij de confessionelen al voor de verkiezingen tot een keuze dwingen. De progressieve drie behaalden echter slechts 52 zetels. Het vasthouden aan de vooraf ingenomen positie betekende vervolgens dat zij tijdens de formatie buitenspel stonden. Voor de vervroegde verkiezingen van november 1972 kwamen de drie andermaal met een ‘ononderhandelbaar’ programma: *Keerpunt ’72*.

---

15 Wimmar Bolhuis, *Elke formatie faalt. Verkiezingsbeloftes die nooit worden waargemaakt* (Leiden 2018).

Omdat ook nu de progressieven geen meerderheid behaalden – ze bleven steken op 56 zetels – maar zij dit keer wel degelijk wilden regeren, traden vertegenwoordigers van KVP en ARP toe tot het kabinet-Den Uyl zonder dat hun fracties het progressieve program onderschreven.<sup>16</sup> De progressieve combinatie viel midden jaren zeventig uiteen, waarna het niet meer tot dergelijke blokvorming kwam.

Het Nederlandse bestel versterkt dus de neiging tot sterke profilering door de afzonderlijke partijen *voor*, en coalitieoverleg *na* de verkiezingen. Dat overleg leidt steeds vaker tot gedetailleerde afspraken. Al in 1956 zei KVP-leider C.P.M. Romme hierover:

‘Er wordt gezegd ((...)) dat een program, vooral wanneer het gedetailleerd is, een te grote binding met zich brengt in die zin, dat de parlementaire invloed daardoor wordt verzwakt. Ik geloof, dat de objectie onjuist is en dat integendeel de parlementaire invloed groeit met een program, waarop men van parlamentswege zijn invloed heeft kunnen uitoefenen. Maar deze invloed wordt niet uitgeoefend tijdens de parlementaire rit. Hij wordt uitgeoefend voordat de rit aanvangt. Laat men deze invloed voorbijgaan, laat men de mogelijkheid van deze invloed, voordat de rit aanvangt, ongebruikt liggen, dan is dit – ik zou willen zeggen – “verzuim” later niet in te halen.’<sup>17</sup>

### **For better or for worse**

Het belang dat de partijen hechten aan de besprekingen over het regeerakkoord, bepaalt de duur van de kabinetsformatie en de onzekerheid over de uitkomst ervan, niet de vraag wie de formateur gaat worden. Het is dan ook de vraag wat de meerwaarde is van het uitbrengen van een extra stem door de kiezers op een formateur. Wordt het politieke bestel door het introduceren van een persoon met een eigen kiezersmandaat niet vooral onnodig gecompliceerd? Deze zogenaamd autonome mandataris is vervolgens, zoals beschreven, toch overgeleverd aan de medewerking van (een meerderheid

---

16 Tijdens het debat over de regeringsverklaring, op 28 mei 1973, verklaarde PPR-leider Bas de Gaay Fortman opmerkelijk genoeg dat ook zijn fractie het kabinet zag ‘als een extra-parlementair kabinet’ (Handelingen II 1972/73, p. 1602).

17 Handelingen II 1956/57, p. 60.

in) de tegelijkertijd gekozen Tweede Kamer. Een mislukte poging van deze formateur zou weer aanleiding kunnen geven tot (meer) cynisme over de politiek onder de burgers.<sup>18</sup> Zolang – met goede redenen, zie de deplorabele toestand waarin sommige democratieën met een meerderheidsstelsel momenteel verkeren – de voorkeur wordt gegeven aan het huidige systeem van evenredige vertegenwoordiging, is de Nederlandse kiezer *for better of for worse* overgeleverd aan de gewraakte (tweevoudige) ‘black box’ van de coalitiebesprekingen.

---

<sup>18</sup> Dezelfde scepsis heeft vicepresident van de Raad van State Thom de Graaf, zie diens voordracht ‘Juridische en politieke aspecten van de kabinetsformatie’ voor het Leidsch Juridisch Genootschap op 20 februari 2019. Zie: [www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/juridische-politieke/](http://www.raadvanstate.nl/publicaties/toespraken-vice/juridische-politieke/).



# Een nogal bescheiden ‘oplossing’

## Over het terugzendrecht

*Bert van den Braak\**

Het is ontegenzeggelijk waar dat de positie van de Eerste Kamer tot nu toe niet tot grote problemen heeft geleid, bijvoorbeeld in de zin dat een kabinet onvoldoende belangrijke wetgeving tot stand kon brengen.<sup>1</sup> Dat was zelfs niet het geval na 2011, toen kabinetten vaak niet vanzelfsprekend op een meerderheid in de Senaat konden rekenen. De Eerste Kamer verwierp de afgelopen periode wel iets meer wetsvoorstellen dan voorheen en speelde ook op andere wijze een wat prominentere rol in het wetgevingsproces, maar zo opmerkelijk was dat nu ook weer niet. Daar staat tegenover dat er steeds meer zorgen zijn over de ‘macht’ van de Eerste Kamer en daarmee over de rol die deze Kamer kan gaan spelen. Haar politieke relevantie lijkt toegenomen, omdat bij de meerderheidsvorming in de Tweede Kamer rekening moet worden gehouden met de machtsverhoudingen in de Eerste Kamer. De ‘zorgen’ betreffen verder de politieke betekenis die de verkiezing van een nieuwe Eerste Kamer inmiddels heeft gekregen.<sup>2</sup>

Deze zorgen worden door de Staatscommissie weliswaar onderkend, maar een fundamenteel antwoord daarop wordt niet of nauwelijks gegeven.<sup>3</sup> Daar zit een tegenstrijdigheid in. In feite ziet de Staatscommissie wel degelijk een probleem met de Eerste Kamer opdoemen (misschien zelfs wel meerdere), maar een echt antwoord blijft uit. En dat terwijl het functione-

---

\* Bert van den Braak, onderzoeker bij het Parlementair Documentatie Centrum in Den Haag, is bijzonder hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Universiteit Maastricht.

1 B. van den Braak (red.), *Het ‘probleem’ Eerste Kamer. Visies op de toekomstige rol van de Senaat* (Den Haag 2015), deel 5 van de Montesquieu-reeks.

2 *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel* (Den Haag 2018), p. 308-312.

3 *Lage drempels*, p. 291-307.

ren van het parlementaire stelsel als zodanig centraal stond en het juist de Eerste Kamer was die aan de wieg stond van de Staatscommissie. De Staatscommissie komt ten aanzien van de Eerste Kamer met een nogal bescheiden ‘oplossing’: het terugzendrecht. De volgende vraag dringt zich dan op: als je, zoals de Staatscommissie doet, nu toch – ondanks alle mogelijke te verwachten hobbels – kiest voor een institutionele verandering, waarom dan niet direct met iets fundamenteels komen?

### **Als aanvulling**

Invoering van een voorwaardelijk terugzendrecht is feitelijk de enige suggestie die de Staatscommissie parlementair stelsel doet ten aanzien van de rol en positie van de Eerste Kamer in het (normale) wetgevingsproces. Dat is een betekenisvolle stap in de zin dat de Staatscommissie voorstelt dat de Eerste Kamer een wetsvoorstel wél kan terugzenden (met voorstellen voor verbetering), maar dat het laatste woord dan bij de Tweede Kamer zou komen te liggen.

Dat is overigens geen geheel nieuw idee, al speelden er eerder andere varianten. In 2001 stelde minister Peper bijvoorbeeld voor om een terugzendplicht (en dus geen terugzendrecht) in te voeren.<sup>4</sup> Als de Eerste Kamer een wetsvoorstel had verworpen met minder dan twee derde van de leden tegen, dan diende het verplicht te worden teruggezonden naar de Tweede Kamer. De minister wilde door die verplichting voorkomen dat de Eerste Kamer zou kunnen kiezen tussen terugzenden en verwerpen. Ook de notitie-Peper ging uit van het afzwakken van het absolute vetorecht van de Eerste Kamer. In de drie varianten die in deze notitie werden uitgewerkt, ging één uit van het leggen van de eindbeslissing (na eventuele terugzending) bij de Tweede Kamer en één van een vereiste van twee derde meerderheid in de Eerste Kamer (eveneens na eventuele terugzending). De derde optie, een rol voor de Verenigde Vergadering, werd bij voorbaat afgewezen. Maar ook in die variant zou de Eerste Kamer als zodanig haar absolute veto-recht verliezen.

---

4 Notitie *Positie van de Eerste Kamer* (Kamerstuk 29976), p. 14-18.

De Staatscommissie-Remkes biedt de keuze tussen verwerpen en terugzenden wel. Zij voegt het voorwaardelijke terugzendrecht toe aan het toch al rijke instrumentarium van de Eerste Kamer, zonder het vetorecht in andere gevallen te ontnemen of zelfs af te zwakken. Het beeld dat de Staatscommissie oproept van een Eerste Kamer die slechts kan aannemen of verwerpen, dan wel kan aandringen op een novelle, doet geen recht aan de bestaande wetgevingspraktijk. De Eerste Kamer gebruikt bijvoorbeeld veel vaker het drukmiddel van het aandringen op toezeggingen dan het aandringen op novelles. Verder komt het geregeld voor dat de Eerste Kamer instemt met een wetsvoorstel onder het beding dat dit naderhand zal worden 'gerepareerd'. De wijziging van de Politiewet is daarvan het meest sprekende voorbeeld. Het is alleen lang niet meer zo dat de Eerste Kamer alleen kan aannemen of verwerpen en geen mogelijkheden heeft om 'het goede te stichten'.<sup>5</sup>

### **Het wezenlijke probleem**

De Staatscommissie-Remkes doet niet meer dan het toevoegen van een nieuw middel aan het bestaande instrumentarium. De keuze voor verwerping door de Eerste Kamer kan worden omzeild door de optie gemotiveerde terugzending. Dat levert weliswaar in sommige gevallen mogelijk een soepeler wetgevingsproces op, maar gaat voorbij aan het wezenlijke probleem.<sup>6</sup> Het voorstel doet niets aan het gegeven dat de indirect gekozen Eerste Kamer – ondanks het alom beleden primaat van de Tweede Kamer – nog altijd door haar vetorecht een besluit van de Tweede Kamer (aanvaarding van een wetsvoorstel) op elke grond – ook op politieke gronden – kan overrulen. De scheidslijn tussen 'politieke' en wetstechnische redenen is heel vaak niet goed te trekken. Niemand ontkent dat politieke motieven meestal de doorslag geven om vóór of tegen een wetsvoorstel te stemmen.

---

5 Naar het citaat van minister Donker Curtius '(...) het nut eener Eerste Kamer, hoe ook samengesteld, (is) meer gelegen in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede', in: B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en beteken* 1815-1995 (Den Haag 1998), p. 52.

6 A.W. Heringa & B. van den Braak, *Het 'probleem' Eerste Kamer*. Montesquieu Policy Papers, nummer 5 (maart 2015).

Het werkelijke probleem is de macht van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces. In de periode 1918-2011 – toen politieke meerderheden in beide Kamers overeenkwamen – was dat probleem minder urgent en zichtbaar. Een kabinet kon immers desnoods druk op de regeringsgezinde fracties uitoefenen als die een veto dreigden uit te spreken over een wetsvoorstel. Dat machtsmiddel ontbreekt bij niet-regeringsgezinde fracties. Een op de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen stoelend meerderheidskabinet kan op die manier worden gedwarsboemd door de Eerste Kamer, die weliswaar op een later moment, maar met een zwakker mandaat is gekozen. De directe koppeling tussen Statenverkiezingen en Eerste Kamerverkiezingen heeft er bovendien toe geleid dat die verkiezingen nu als een tussentijdse peiling worden beschouwd over de populariteit van het zittende kabinet. De uitslag heeft direct gevolgen voor de parlementaire verhoudingen en kabinetssteun. Daarmee wordt het primaat van de Tweede Kamer ondergraven.

Dat de Eerste Kamerverkiezingen een zodanige rol zijn gaan spelen, is een onbedoeld effect van de vierjarige verkiezing zoals die in 1983 is ingevoerd. Het fenomeen van de tussentijdse peiling kenden wij niet in deze vorm en is ook nooit als wenselijk gezien. De Tweede Kamer wordt voor vier jaar gekozen en dat is ook de normale termijn voor een kabinetsperiode. Dat verkiezingen nu wel zo worden ervaren, komt door de machtspositie van de Eerste Kamer met haar absolute vetorecht. De positie van het zittende kabinet kan door deze ‘tussentijdse peiling’ worden ondergraven; iets wat vooral oppositiepartijen zullen benadrukken.

Om daaraan iets te doen volstaat niet het toevoegen van een nieuw instrument aan het proces van de wetgeving. Integendeel zelfs: het vergroot in zekere zin de macht van de Eerste Kamer. Zij kan nu steeds kiezen of zij aanstuurt op verwerping of het risico wil nemen gemotiveerd terug te zenden. Overigens lijkt mij dat als de Tweede Kamer regelmatig het ‘advies’ (namelijk de bij terugzending voorgestelde amendementen) negeert, de Eerste Kamer niet langer geneigd zal zijn dit nieuwe instrument vaak te gebruiken. Hoe dat precies zal uitpakken, kan nog niet precies worden ingeschat. De Staatscommissie erkent dat ook.

## Terugzenden als alternatief

Het is logischer om terug te keren naar de voorstellen uit de notitie-Peper uit 2001. Allereerst zou de inperking van het vetorecht van de Eerste Kamer verder moeten gaan dan nu wordt voorgesteld. Een eis van een gekwalificeerde meerderheid om een wetsvoorstel te verwerpen ligt voor de hand. Dat zou dan alleen het geval zijn als twee derde (50) of drie vijfde (45) van de leden tegen het wetsvoorstel zijn. Als er wel een gewone meerderheid, maar geen twee derde (of drie vijfde) meerderheid tegen is, dan moet het wetsvoorstel worden teruggezonden.

Het zou dus gaan om een verplichting. De Eerste Kamer kan dan aangeven op welke punten zij het wetsvoorstel aangepast wil zien, maar de keuze of en in welke mate dat gebeurt, komt bij de Tweede Kamer (met het politieke primaat) te liggen. Wetsvoorstellen die om welke reden dan ook op grote bezwaren stuiten, kunnen nog altijd worden tegengehouden door een ruime meerderheid van de Eerste Kamer (de Eerste Kamer heeft in het verleden wetsvoorstellen met algemene stemmen verworpen<sup>7</sup>). Wetsvoorstellen waarvoor dat niet geldt, maar die wel op bezwaren van een ruime meerderheid (tussen de 38 en 44 of 49 leden) stuiten, worden teruggezonden aan de Tweede Kamer met suggesties voor verbetering.

## De tweede lezing

De door de Staatscommissie voorgestelde beperking van de rol van de Eerste Kamer bij een grondwetsherziening is al even minimaal.<sup>8</sup> Door, zoals voorgesteld, de tweede lezing in de Verenigde Vergadering te laten plaatsvinden, worden de 75 senatoren onderdeel van een vergadering met 225 leden. Het is juist dat hun stem daarmee minder 'zwaar' wordt dan wanneer afzonderlijk over herzieningen wordt beslist en slechts 25 leden een voorstel kunnen blokkeren. Het nu ter verdediging van de bestaande procedure gehanteerde argument dat in de tweede lezing nu eenmaal ook de gebruikelijke wetgevingsprocedure moet worden gevolgd, met behandeling in beide

---

7 Bijvoorbeeld op 5 april 2011 het wetsvoorstel Wijziging van de Wet gebruik burger-servicenummer in de zorg in verband met de elektronische informatie-uitwisseling in de zorg (31466).

8 *Lage drempels*, p. 312-314.

Kamers, is weinig steekhoudend. De procedure voor grondwetsherziening is als zodanig immers afwijkend van de normale procedure.

Positief aan het voorstel van de Staatscommissie is dan ook dat de behandeling door de indirect gekozen Eerste Kamer wordt vervangen door de behandeling in één Kamer. De Eerste Kamer heeft dan niet langer zelfstandig het laatste woord. Een kiezersuitspraak die vertaald wordt in de samenstelling van een nieuwe Tweede Kamer, is niet te rijmen met een oordeel door een Kamer die geheel los van die kiezersuitspraak tot stand is gekomen. Zeker als dat (laatste) oordeel vanwege de vereiste gekwalificeerde meerderheid zo zwaarwegend is als nu! Maar ook de Verenigde Vergadering kan een kiezersuitspraak (hoe fictief ook) alsnog negeren en in vrijheid voor of tegen voorstellen stemmen.

Voor het probleem dat verkiezingen waarin ook grondwetsvoorstellen voorliggen ten beste een fictieve kiezersuitspraak kunnen opleveren, kan ook beter een (echte) oplossing worden gezocht. Dat laat echter onverlet dat binnen de nu geldende herzieningsprocedure een rol van de Eerste Kamer in de tweede lezing zeker onlogisch is en dat dit ‘probleem’ om een oplossing vraagt.

### **Met één stem**

Er is geen twijfel over het feit dat de verkiezing van de Eerste Kamer de Provinciale Statenverkiezingen geheel overschaduwet. Partijen maken al voor de Statenverkiezingen hun kandidatenlijsten voor de Eerste Kamer bekend en ‘lijsttrekkers’ nemen deel aan debatten op radio en televisie.<sup>9</sup> Dat dit strijdig is met de stelling dat Eerste Kamerleden ‘op enige afstand’ van de actuele politiek staan, is tot daaraan toe. Belangrijker is dat wat primair een verkiezing voor de provinciale volksvertegenwoordiging zou moeten zijn, feitelijk tot een verkiezing van kiesmannen/-vrouwen van de Eerste Kamer is verworden. De kiezer wordt voor de keuze geplaatst twee ongelijke zaken

---

9 J.Th.J. van den Berg, *Onterechte lijsttrekkersverkiezing*, column parlement.com, 28 september 2018.

te wege: een goed provinciaal bestuur en de samenstelling van de nieuwe Eerste Kamer.

In het licht van andere voorstellen (versterking voorkeurstem, correctief referendum, vormen van burgerparticipatie) is het niet consequent dat de Staatscommissie op dit punt geen voorstel doet. Een strikte scheiding van verkiezingen (en dus afschaffing van de anachronistische getrapte verkiezingen) zou immers geheel in overeenstemming zijn met wat de Staatscommissie zegt te beogen: voorkomen dat instituties eroderen.

Als alternatief wordt soms geopperd terugkeer naar de situatie van vóór 1983, met de verkiezing van de Eerste Kamerleden voor zes jaar en vernieuwing van de helft om de drie jaar. Het effect dat de Statenverkiezingen dan minder worden overschaduwed door de landelijke strijd, zou deels inderdaad kunnen optreden. Ook dan zullen de Statenverkiezing niettemin fungeren als tussentijdse peiling, en de kans dat een kabinet zijn meerderheid verliest, blijft aanwezig. En ook dan geldt nog steeds dat kiezers met één stem twee totaal verschillende organen 'kiezen', al is dat bij de Eerste Kamer indirect. Doordat eens in de drie jaar slechts 37 of 38 leden worden gekozen, verdubbelt bovendien de kiesdrempel.<sup>10</sup>

Als het voorstel wordt gevolgd om het absolute vetorecht te vervangen door een terugzendplicht op basis van een gekwalificeerde tegenstem, dan speelt niet langer het bezwaar dat twee 'concurrerende' Kamers met een gelijk mandaat worden gekozen. De veranderde procedure zorgt voor betere borging van het primaat van de Tweede Kamer. Beide Kamers kunnen dan gelijktijdig worden gekozen, waardoor er niet langer sprake zal zijn van een (ongewenste) tussentijdse 'peiling' en van tussentijds gewijzigde parlementaire verhoudingen. Bij de formatie kan rekening worden gehouden met de samenstelling van beide Kamers, zoals die (in principe) voor vier jaar zal gelden. Het betekent wel dat bij een crisis beide Kamers moeten worden ontbonden en daarna herkozen.

Wat de verkiezing van de Eerste Kamer betreft, is het voornemen van de minister om een apart kiescollege in te stellen om Nederlanders in het

---

10 Ook de Staatscommissie wijst op dit effect, *Lage drempels*, p. 312.

buitenland invloed te geven op de samenstelling van de Eerste Kamer interessant, maar ook opmerkelijk. Zij wil daarmee mogelijk, naast de kiescolleges in de BES-gemeenten, een afzonderlijk kiescollege introduceren dat geen andere functie heeft dan het verkiezen van de Eerste Kamer. Je kunt je afvragen wat de meerwaarde van die tussenlaag is. Het is slechts het behoud van een negentiende-eeuws (anachronistisch) stelsel van getrapte verkiezingen. Dat die ‘tussenlaag’ de Eerste Kamer (en de leden daarvan) wat verder op afstand zet van de dagelijkse politiek, is een fictie gebleken.

### **Hoe verder?**

Het is begrijpelijk dat de Staatscommissie in haar advies rekening houdt met de haalbaarheid van voorstellen. Het verkrijgen van een twee derde meerderheid in beide Kamers in de tweede lezing is niet eenvoudig. Hopelijk gaat de Tweede Kamer nu eens serieus discussiëren over de positie, rol en functie van de Eerste Kamer en de wijze van verkiezen. Ook dan is de haalbaarheid van voorstellen niet te veronachtzamen. Zonder ‘wederzijdse inschikkelijkheid’ zal er zeker niets veranderen. Dat *kán* de uitkomst zijn, maar dan moet dat ook maar worden geaccepteerd. De discussie kan dan (opnieuw) beter voor langere tijd worden beëindigd.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag 1998), p. 452.

# Democratie van streek?

## Over regionale vertegenwoordiging

Caspar van den Berg & Bram van Vulpen\*

Een ideaal democratisch stelsel is een stelsel dat zich voortdurend aanpast aan de veranderende omstandigheden van de samenleving die het bedient.<sup>1</sup> Vanuit die gedachte heeft de regering de Staatscommissie parlementair stelsel opgedragen te adviseren over de toekomstbestendigheid van ons democratisch systeem. Het stelsel, dat grotendeels in de negentiende eeuw tot stand kwam, in een andere demografische en maatschappelijke werkelijkheid dan die we in de 21ste eeuw kennen, zou in de ogen van de regering best eens aan revisie toe kunnen zijn. De commissie werd in februari 2017 ingesteld en kwam in december 2018 met haar eindrapport.

Het eindrapport formuleert twee centrale oproepen aan de regering: ten eerste, verbeter de *inhoudelijke representatie* en ten tweede, versterk de *weerbaarheid van de democratische rechtsstaat*. De verbetering van de inhoudelijke representatie is nodig omdat een aanzienlijk deel van de stemgerechtigden in Nederland zich niet gehoord voelt door de politiek en boos afhaakt: 30% van de kiezers voelt zich slecht vertegenwoordigd.<sup>2</sup> Tot deze groep behoren vooral mensen met een laag opleidingsniveau, een migratieachtergrond en/of onzekerheid over de toekomst. Daarmee is de vertegenwoordigende democratie onder druk komen te staan. In de tussenrapportage die de commissie in juni 2018 naar buiten bracht, benadrukte zij

---

\* Caspar van den Berg en Bram van Vulpen zijn respectievelijk hoogleraar en promovendus bij de leerstoel Global and Local Governance van de Rijksuniversiteit Groningen, Campus Fryslân.

1 In zijn Spinozalezing van 2012 stelt Pierre Rosanvallon: 'De democratie is structureel problematisch en derhalve structureel onvoltooid.'

2 J. Remkes et al., *Lage drempels, hoge dijken: Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam, 2018, p. 110.

bovendien dat een van de belangrijke zorgpunten de afwezigheid van een regionale component in het Nederlandse parlementair stelsel is.<sup>3</sup>

In haar eindrapport herhaalt de commissie dat de herkenbaarheid en vertegenwoordiging van regionale belangen onderdeel dienen te zijn van de vertegenwoordigende democratie, en richt ze zich met enkele van de aanbevelingen op de versterking van de regionale component in het landelijke kiesstelsel. In de analyse worden onder meer afspiegeling van Kamerleden, alternatieve kiesstelsels en aanpassing van het stembiljet meegenomen. In *de Volkskrant* van 17 december 2018 betoogden wij dat de regio-gerichte aanbevelingen betrekkelijk licht zijn in verhouding tot de door de commissie geuite zorgen,<sup>4</sup> kritiek waarop een van de commissieleden op het blog *Stuk Rood Vlees* een verweerstuk schreef.<sup>5</sup>

In dit hoofdstuk werken wij onze standpunten ten aanzien van de regionale component in het nationale parlementair stelsel nader uit, en beantwoorden we de volgende vragen:

1. Hoe heeft regionale vertegenwoordiging in het Nederlandse openbaar bestuur zich historisch gezien ontwikkeld?
2. Waarom en onder welke omstandigheden is regionale vertegenwoordiging van belang voor de democratie?
3. Tot welke inzichten en aanbevelingen komt de Staatscommissie-Remkes precies, en in welke mate bieden die de gewenste oplossingen?
4. Zijn er alternatieven mogelijk?

---

3 J. Remkes et al., *Tussenrapportage*, 2018, p. 25-29.

4 C.F. van den Berg & B. van Vulpen, 'Remkes faalt inzake de vertegenwoordiging van regionale belangen in de nationale politiek', *De Volkskrant*, 17 december 2018. [www.volkskrant.nl/columns-opinie/remkes-faalt-inzake-de-vertegenwoordiging-van-regionale-belangen-in-de-nationale-politiek-be586491/](http://www.volkskrant.nl/columns-opinie/remkes-faalt-inzake-de-vertegenwoordiging-van-regionale-belangen-in-de-nationale-politiek-be586491/).

5 T. van der Meer, 'Geen Duits kiesstelsel in Nederland', *Stuk Rood Vlees*, 10 januari 2019. <http://stukroodvlees.nl/geen-duits-kiesstelsel-in-nederland/>. NB: Ten aanzien van het gemengde stelsel naar Duits model formuleerde Jacques Thomassen voor de Staatscommissie een aantal voor Nederland relevante positieve aspecten (Bijlage 7 van het eindrapport, p. 58-59), die onbesproken blijven in de behandeling van gemengde stelsels in het eindrapport (p. 117-122).

We beginnen met een historische analyse van streeksgewijze vertegenwoordiging in het Nederlands openbaar bestuur. Vervolgens gaan we in op de huidige politiek-bestuurlijke ontwikkelingen van regio's in Nederland en daarbuiten. Daarop volgt een kritische bespreking van de aanbevelingen van de Staatscommissie met betrekking tot de versterking van de regionale component. We sluiten af met een discussie van mogelijkheden om die versterking te bereiken in de huidige maatschappelijke context.

## **Streeksgewijze vertegenwoordiging**

*1588-1848: van verbond van gewesten naar eenheidsstaat met kiesdistricten*

De vertegenwoordiging van regio's in het landsbestuur kent een lange geschiedenis. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden (1588-1795) was een confederatie van soevereine gewesten, en de afgevaardigden van de verschillende landsdelen vormden de Staten-Generaal, de voorloper van ons huidige parlementair stelsel. In de Republiek vormden de vertegenwoordigers van de provincies het hoogste gekozen orgaan in Den Haag. Zij werden bijgestaan door enkele instellingen op centraal niveau, zoals de Raad van State, de Generaliteitsrekenkamer en de Admiraliteitscolleges, maar feitelijk vond de machtsvorming plaats via de lijnen van de provinciën.<sup>6</sup> Hoewel vaak wordt aangenomen dat de kern van de macht van de provincies lag in de *autonomie* van de gewesten, was de machtsbasis van de gewesten meer gebaseerd op de sterke positie van de gewesten in de besluitvorming op *landelijk* niveau.<sup>7</sup>

Na de ondergang van de Republiek en de periode onder Frans bewind ontstond het Koninkrijk der Nederlanden met een nieuwe staatkundige inrichting. Als reactie op de periode van bestuurlijke zwakte in de Republiek in de achttiende eeuw, en vanwege de kwetsbaarheid van het nieuwe

---

6 F.P. Wagenaar & S. Groenveld, 'De Republiek der Verenigde Nederlanden: het "make-larskarakter" van het Nederlandse openbaar bestuur (1555-1795)'. In: F.P. Wagenaar, M.R. Rutgers, T. Kerkhoff (red.), *Duizend jaar openbaar bestuur in Nederland: Van patrimoniaal bestuur naar waarborgstaat*, Bussum, 2011, p. 90-148.

7 Zie daarvoor H. Vollaard & H. Binnema, 'Een historische schets van het provinciaal bestuur'. In: H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek*, Amsterdam, 2019, p. 23-56.

koninkrijk in de roerige tijd vlak na de Napoleontische oorlogen, gaf men de voorkeur aan een nationaal unitair stelsel boven de oude federatieve structuur.<sup>8</sup> Nederland werd voor het eerst een eenheidsstaat: één volk, en één centraal bestuur. Een bepaling die in de tijd van de Republiek ondenkbaar was geweest, was nu grondwettelijk verankerd: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.'<sup>9</sup> Daarnaast werden de Staten-Generaal gesplitst in een Tweede Kamer (110 leden, getrapt gekozen door de Provinciale Staten) en een Eerste Kamer (40 tot 60 leden, benoemd door de Koning). Deze splitsing kwam tot stand onder druk van de adel in de Zuidelijke Nederlanden, die graag verzekerd wilde zijn van een vaste plaats in het parlement, als tegenmacht tegen het patriciaat uit de Hollandse steden.

Met de grondwetsherziening van 1848 werd bepaald dat de leden van de Tweede Kamer niet langer door de Provinciale Staten werden verkozen maar rechtstreeks door de kiesgerechtigde bevolking in kiesdistricten. In dit stelsel moesten de kandidaten een absolute meerderheid (de helft plus één) van de stemmen behalen in het district waarvoor ze zich hadden gekandideerd, om tot volksvertegenwoordiger in de Tweede Kamer te worden verkozen. Ook de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer veranderde: de Koning verloor zijn recht om senatoren te benoemen, en in plaats daarvan werden Eerste Kamerleden vanaf dat moment door de Provinciale Staten via getrapte verkiezingen gekozen.

#### *1848-1917: van kiesdistricten naar evenredige vertegenwoordiging*

In de tweede helft van de negentiende eeuw begonnen Kamerleden zich meer en meer te organiseren op basis van politieke stromingen: min of meer losse groeperingen op basis van godsdienstovertuiging en/of ideologie. Van politieke partijen was nog geen sprake. Omdat Kamerzetels op basis van kiesdistricten gewonnen moesten worden, werd het trekken van grenzen tussen kiesdistricten een telkens terugkerend onderwerp van politiek debat.

---

8 Zie bijvoorbeeld B. de Graaf, *Tegen de terreur: Hoe Europa veilig werd na Napoleon*, Amsterdam, 2018.

9 Art. 50 Gw, zie D. Smit, 'Provincie en parlement'. In: C. van Baalen et al. (red.), *Regio versus Randstad: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2018*, Amsterdam, 2018, p. 9-19.

Immers, doordat regionale en lokale verschillen in electorale voorkeur groot waren, kon het wel of niet vallen van een bepaald dorp binnen een kies-district doorslaggevend zijn voor de winst of het verlies van een individuele kandidaat.<sup>10</sup> Ook gingen de stemmen van minderheden binnen regio's automatisch verloren in de samenstelling van de Tweede Kamer. Mede daardoor ontstond aan het begin van de twintigste eeuw een gevoel van gebrekkige vertegenwoordiging, waarmee de legitimiteit van parlement en overheids-gezag onder druk kwam te staan.<sup>11</sup>

Maatschappelijke spanningen en angst voor revolutie leidden tot de grondwetswijzigingen van 1917/1919. Het algemeen kiesrecht werd doorgevoerd en ook het districtenstelsel werd opgeheven. Het absolute meerderheidsstelsel werd vervangen door een systeem van evenredige vertegenwoordiging voor Nederland als geheel.<sup>12</sup> Daarmee werd een einde gemaakt aan de voortdurende discussies in de politiek over de kiesrecht-geografie, maar verdween ook de regionale component in de wijze van verkiezing van de Tweede Kamer.

#### *1917-1960: regionale patronen in het verzuilde partijenlandschap*

Deze wijzigingen vormden het sluitstuk van het ontstaan van de Nederlandse pacificatiepolitiek, een effectief arrangement om stabiliteit en proportionaliteit te garanderen in een gesegmenteerde samenleving.<sup>13</sup> Het stelsel kende weliswaar formeel geen regionale vertegenwoordiging meer, maar de verdwenen regionale component keerde al snel terug in een nieuwe gedaante: veel nieuw-opgerichte politieke partijen hadden namelijk een sterke regionale binding, zoals de Plattelandersbond, de Boerenpartij en de CPN.<sup>14</sup> Ook de

---

10 J. Loots, *Voor het volk, van het volk: Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging*, Amsterdam, 2004.

11 M.H. Klijsma, *Om de democratie: De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*, Amsterdam, 2008.

12 Om het regionale karakter in het kiesstelsel niet helemaal verloren te laten gaan, werden in 1917 kieskringen ingevoerd, die mettertijd hun betekenis hebben verloren. J. Loots, *Voor het volk, van het volk*, p. 129.

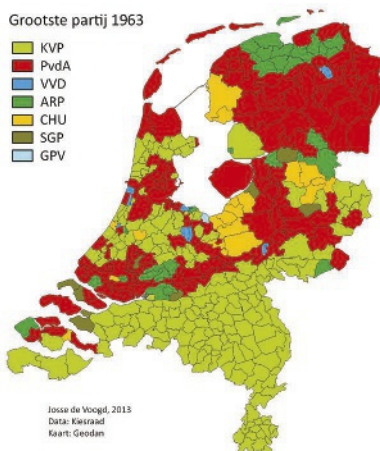
13 A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (8e herz. druk), Haarlem, 1990.

14 D. Smit, 'Provincie en parlement'. In: C. van Baalen et al. (red.), *Regio versus Randstad: Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2018*, Amsterdam, 2018, p. 15-18.

andere stromingen (liberalen, christen-democraten en sociaal-democraten) zorgden er door middel van regionale kandidatenlijsten voor dat hun kandidaten regionale herkenbaarheid en kennis/verbondenheid met regio-specifieke kwesties bleven houden.

Het nieuwe politieke landschap bestond dus niet meer uit regionale kies-districten, maar uit een verzameling langs zuilen georganiseerde politieke partijen. Daarmee ging de regionale component vooralsnog niet verloren, omdat ook de indeling van Nederland naar zuilen een duidelijk regionaal patroon kende. Een kaart met de grootste partijen in 1963 laat dat zien: de rooms-katholieken in het zuiden, de orthodox-protestanten in de Biblebelt, de liberalen in de handelssteden en de socialisten in de fabriekssteden en -gebieden (zie figuur 1).

*Figuur 1 Territoriale patronen in het verzuilde partijlandschap  
(bron: Josse de Voogd)*



1960-heden: ontzuiling, versnippering en verwatering van de regionale component  
Zodoende is de regionale component feitelijk niet verdwenen met de afschaf-fing van het districtenstelen in 1917, maar pas als gevolg van de ontzuiling. Sinds de ontzuiling is het electoraat in de verschillende gebieden meer over verschillende partijen versnipperd geraakt en zijn de politici binnen

de verschillende partijen met een uitgesproken regionaal profiel schaars. Het staat politieke partijen vrij om bij de samenstelling van hun kieslijsten in meer of mindere mate rekening te houden met regionale spreiding. Twee verschijnselen versterken de oververtegenwoordiging van Randstedelijke parlementariërs verder: het dalend aantal zetels per politieke partij,<sup>15</sup> en de centralisatie van interne kandidaatstellingsprocedures van politieke partijen.<sup>16</sup>

Het gevolg daarvan is dat de niet-Randstedelijke vertegenwoordiging bij sommige politieke partijen in het gedrang is gekomen, stelt de commissie in haar probleemverkenning.<sup>17</sup> De kieslijsten voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 kenden een sterke oververtegenwoordiging uit de Randstad-provincies.<sup>18</sup> In de huidige samenstelling van de Tweede Kamer leveren de vier grote steden 38% van de leden, terwijl slechts 13% van de Nederlandse bevolking daar woont.<sup>19</sup>

Sinds de pacificatie van 1917 zijn evenredigheid en evenredige vertegenwoordiging overheersende concepten in de politiek-bestuurlijke inrichting van Nederland. De enige plek in het parlementair stelsel waar men zou verwachten dat evenredige vertegenwoordiging enigszins gerelativeerd wordt ten gunste van de regionale component (vanwege de getrapte verkiezingen via de Provinciale Staten), is de Eerste Kamer. Maar ook bij de verkiezingen van de Eerste Kamer is de regionale component weggeorganiseerd: niet elk Statenlid heeft een even zware stem. De zwaarte van de stem van een Statenlid hangt af van het inwonertal van zijn of haar provincie. Zo telt de stem van een Zuid-Hollands Statenlid 5,5 keer zo zwaar als de stem van een Drents Statenlid. Zodoende wordt zelfs de Eerste Kamer op basis van 100% evenredigheid samengesteld.

---

15 J. Thomassen, 'Kanttekeningen', Bijlage 7 bij het eindrapport, p. 59.

16 G. Voerman, 'Kandidaatstelling op landelijk niveau'. In: S. de Lange et al. (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig* (ROB-advies), Den Haag, 2014, p. 46-52.

17 J. Remkes et al., *Probleemverkenning*, 2017, p. 37.

18 A. Hakhverdian, 'Regionale afspiegeling van kandidaat-kamerleden', *Stuk Rood Vlees*, 3 maart 2017. <http://stukroodvlees.nl/regionale-afspiegeling-van-kandidaat-kamerleden/>.

19 De commissie stelt echter terecht dat het moeilijk is om conclusies te trekken over regionale binding enkel op basis van woon- of geboorteplaats, zie pagina 57 van het eindrapport.

Deze beknopte geschiedenis laat zien dat waar streeksgewijze vertegenwoordiging tot het begin van de negentiende eeuw in Nederland de norm was, dit vanaf de instelling van het Koninkrijk der Nederlanden stapsgewijs is afgekalfd: in 1848 werd de verkiezing van Tweede Kamerleden door Provinciale Staten afgeschaft, in 1917 werd de verkiezing van Tweede Kamerleden via kiesdistricten afgeschaft, en met de *ontzuiling* verwaterde de de facto regionale component van het verzuilde partijlandschap. Territoriale vertegenwoordiging maakte steeds meer plaats voor evenredige vertegenwoordiging, waarbij de binding tussen gekozenen en gebied geleidelijk oploste.

### **Het belang**

Zijn die suprematie van evenredigheid en de uitbanning van regionale vertegenwoordiging erg? Dat hangt af van de mate van territoriale heterogeniteit van het land, bijvoorbeeld in economische of culturele zin. Is de heterogeniteit tussen de regio's klein, dan is er geen vuiltje aan de lucht. Maar naarmate de onderlinge verschillen tussen regio's groter worden, wordt ook de behoefte aan regionale verantwoording op nationaal niveau sterker. Als het democratisch stelsel geen regionale component kent, neemt ingeval van grote regionale verschillen de kans toe dat de stem van bepaalde regio's ondergesneeuwd wordt. Daar ontstaat wrijving. In extreme gevallen kan die wrijving leiden tot de roep om regionalisering (bijv. Italië), federalisering (bijv. België, Oostenrijk), of zelfs afscheiding (bijv. Spanje, het Verenigd Koninkrijk).

In veel landen zijn de interregionale verschillen de afgelopen decennia toegenomen. Sinds 1995 is de economische ongelijkheid *tussen EU-lidstaten* gedaald, maar zijn de economische verschillen *tussen regio's* binnen de meeste lidstaten juist toegenomen.<sup>20</sup> Het algemene patroon is dat binnen landen sommige regio's gestage groei doormaken, terwijl andere stagneren, en de binnenlandse ongelijkheid daardoor dus toeneemt. Het mechanisme

---

20 M. Butkus, D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene & K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level', *Sustainability*, 10 (5), 1552, (2018).

is vrij eenvoudig: de marktcompetitie van globalisering speelt zich af op regionale speelvelden. De lokale economie komt tot bruisen door aansluiting op een mondiaal economisch netwerk. Het afgelopen decennium wordt op steeds meer plekken duidelijk dat sommige gebieden nauwelijks, of niet langer, verbonden zijn met dit mondiale netwerk. Die gebieden hebben te maken met minder werkgelegenheid, bevolkingsdaling en een somberder toekomstperspectief.

De groeiende economische scheidslijn tussen bruis- en krimpregio's is een algemeen verschijnsel in westerse landen dat zich sinds het midden van de jaren 1990 voltrekt.<sup>21</sup> Op de Europese ranglijst van landen met grote binnenlandse regionale ongelijkheid neemt Nederland een plek in het midden in, tussen het Verenigd Koninkrijk en Griekenland. Bovendien is de ongelijkheid tussen provincies en COROP-regio's<sup>22</sup> tussen 1995 en 2014 voortdurend toegenomen. In deze periode verdubbelde de Nederlandse regionale ongelijkheidscoëfficiënt.<sup>23</sup> Als we kijken naar het bbp per hoofd van de bevolking tussen 2000 en 2016 in de COROP-regio's, zien we opvallende groeiverschillen. Om een voorbeeld te nemen: in de Metropoolregio Amsterdam steeg het jaarlijks bbp per persoon van 47.000 naar 76.000 euro, en in Oost-Groningen van 15.000 naar 22.000 euro. In beide regio's steeg de productiviteit, maar groeide de onderlinge kloof.<sup>24</sup>

Naast economische scheidslijnen lijkt ook in cultureel opzicht de kloof tussen regio's groter te worden. In hun nieuwe boek *Cultural backlash* geven politicologen Pippa Norris en Ronald Inglehart een verklaring voor de conservatieve terugslag in lokale gemeenschappen die worstelen met eco-

---

21 A. Rodríguez-Pose, 'The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), 189-209, (2018).

22 COROP-regio's wil zeggen regio's die deel uitmaken van statistische regionale eenheden tussen het provincie- en het gemeentelijke niveau. Nederland is onderverdeeld in 40 COROP-regio's.

23 M. Butkus, D. Cibulskiene, A. Maciulyte-Sniukiene & K. Matuzeviciute, 'What is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level', *Sustainability*, 10 (5), 1552, (2018).

24 CBS, *Bbp, werkloosheid, opleiding en werkzaamheid, 1997-2016*, 2017. Beschikbaar via: [www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/bbp-werkloosheid-opleiding-en-werkzaamheid-1997-2016](http://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/17/bbp-werkloosheid-opleiding-en-werkzaamheid-1997-2016)

nomisch verval en stagnering ten opzichte van andere gemeenschappen.<sup>25</sup> De conservatieve terugslag is een tegenreactie op cultureel-progressieve veranderingen (aangeduid als het postmaterialisme) die een dreiging vormen voor het meer traditionele wereldbeeld. Dat uit zich in een autoritaire reflex: een bloei van populistische partijen onder aanvoering van sterke leiders. Dit proces is volgens de auteurs voor een deel het resultaat van lange-termijn-ontwikkelingen waarin een verhoging van de levensstandaard uitbleef en onzekerheid toenam, maar toch hoofdzakelijk het gevolg van snelle culturele veranderingen die een bedreiging vormen voor een conservatieve levenshouding.<sup>26</sup> Economisch verval en onzekerheid vormen volgens hen ‘slechts’ een voedingsbodem voor politieke onvrede, de ware oorzaak is culturele verandering in de progressieve grootstedelijke gebieden die veel mensen in de traditionele gebieden niet mee willen maken.

Ook geograaf Rodríguez-Pose en politicoloog Cramer benadrukken de relatie tussen de populistische revolte en regio's met een zwakke economie ten opzichte van andere binnenlandse gebieden, en een breed gevoeld sentiment dat de krimpgebieden verwaarloosd zijn door de politiek-bestuurlijke elite in de bruisgebieden. Rodríguez-Pose noemt dit ‘de wraak van de plekken die er niet meer toe doen’: een uiting van onvrede via de stembus. Cramer geeft de culturele afstand tussen het platteland en de grootstedelijke gebieden als verklaring voor wat zij noemt ‘politiek van resentment’.<sup>27</sup> De uitslagen van de Europese Parlementsverkiezingen van mei 2019 onderstrepen deze bevindingen voor een groot aantal EU-lidstaten.

Ook in Nederland wordt in toenemende mate onderkend dat het verschil tussen de culturele leefwereld in de grootstedelijke gebieden en de ‘randen van Nederland’ groeit. Opvattingen ten aanzien van behoud van identiteit, Zwarte Piet, het VOC-verleden en genderneutraliteit lopen uiteen tussen de kosmopolitische grote stad en het traditionelere platteland. Enkele recente

---

25 P. Norris & R. Inglehart, *Cultural Backlash: Trump, Brexit, and Authoritarian Populism*, Cambridge, 2019.

26 R. Inglehart & P. Norris, ‘Trump and the Populist Authoritarian Parties: The Silent Revolution in Reverse’, *Perspectives on Politics*, 15 (2), 443-454, (2017).

27 K. Cramer, *Politics of Resentment. Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*, Chicago, 2018.

onderzoeken tonen bovendien een beeld van beduidend lager vertrouwen in de landelijke politiek in gebieden buiten de Randstad. Het vertrouwen in de Tweede Kamer is het hoogst in welvarende gebieden als Amsterdam en Gooi & Vechtstreek, en het laagst in krimpregio's in Noord-Holland, Oost-Groningen, Drenthe en Zuid-Limburg.<sup>28</sup> In Groningen ligt het vertrouwen in de politiek aanzienlijk lager in de krimpregio's dan daarbuiten: 20% tegenover 29%.<sup>29</sup> Ook onderzoek van het Fries Sociaal Planbureau schetst een beeld van slechte vertegenwoordiging in de landelijke politiek. Bijna de helft van de ondervraagde Friezen heeft het idee dat de Nederlandse regering niet weet wat er in hun provincie speelt, tegenover 14% die vindt van wel.<sup>30</sup> Onderzoek van I&O Research in opdracht van de NOS in alle provincies geeft eenzelfde beeld.<sup>31</sup>

Dit brengt ons terug bij het belang van regionale vertegenwoordiging in de landelijke politiek. De groeimogelijkheden van regio's zijn mede afhankelijk van wat er in het parlement wordt besloten. Kamerleden uit de meer perifere gebieden zijn eerder geneigd zich als regionale vertegenwoordigers op te stellen dan Kamerleden die uit de grootstedelijke gebieden komen.<sup>32</sup> De vraag is of, en in welke mate regionale belangen weerklank kunnen vinden in het parlementair stelsel als daar weinig nadrukkelijke representatie voor is. Daarop kan worden ingespeeld met democratische veranderingen ter versterking van de regionale component.

## De aanbevelingen

De Staatscommissie is van mening dat de 'urgentie van hervorming van het kiesstelsel ((...)) evident (is)'. Bij het zoeken naar verbeteringsvoorstellen hanteert de commissie twee beperkende uitgangspunten.<sup>33</sup>

28 CBS, *Sociale samenhang: Wat ons bindt en verdeelt*, Den Haag, 2015.

29 GSP, *Tweedeling in de samenleving en gewenst leiderschap: In Groningen verschillen naar opleiding en regio zichtbaar*, Groningen, 2016.

30 FSP, *Panel Fryslân over vertrouwen in politiek en samenleving*, Leeuwarden, 2017.

31 P. Kanne & W. van Engeland, *Regio- en Provinciegevoel*, Amsterdam, 2019.

32 J. Thomassen & P. Esaiasson, *Role Orientations of Members of Parliament*, *Acta Politica*, vol. 41, nr. 3, 2006; J. Thomassen & R. Andeweg, *Beyond collective representation*, *Journal of Legislative Studies*, vol 4, nr. 4, 2004.

33 Zie pagina 109 van het eindrapport; opmerkelijk is dat dit onderdeel als titel heeft 'Drie toetsstenen', maar dat er slechts twee volgen.

Ten eerste: hoewel de opdracht ruimte biedt om over de grenzen van de huidige grondwet te kijken, kiest de commissie ervoor om artikel 53.1 van de Grondwet<sup>34</sup> als een vaststaand gegeven te beschouwen. Met andere woorden, alle voorstellen kunnen in overweging worden genomen, zolang de leden van beide Kamers maar niet op een andere wijze dan via evenredige vertegenwoordiging worden gekozen.

Het tweede beperkende uitgangspunt dat de commissie hanteert, is dat het aantal leden van de Tweede Kamer niet vergroot mag worden. Daarnaast maakt de commissie duidelijk dat het in deze paragraaf alleen gaat om het kiesstelsel voor de Tweede Kamerverkiezingen.

Ten aanzien van de wijze waarop de Tweede Kamer wordt verkozen, formuleert de commissie twee aanbevelingen die specifiek zijn voor de regionale component, en nog één die niet specifiek over de regionale component gaat, maar over de persoonlijke component.

De eerste is dat kiezers hun stem zouden moeten kunnen uitbrengen op een kandidatenlijst als geheel, zoals voorgesteld door een partij, of op een individuele kandidaat. Een kiezer heeft dan de mogelijkheid om op een specifieke kandidaat te stemmen waarmee hij/zij zich identificeert, bijvoorbeeld een kandidaat uit de eigen regio of woonplaats. Regionale profilering komt daarbij naast andere ‘spreidingsverlangens’ te staan, zoals gender, leeftijd en migratieachtergrond.<sup>35</sup> Feitelijk is dit een versterking van de persoonlijke component, waarbij kiezers die op grond van hun territoriale identiteit willen stemmen, dat kunnen doen. Ook in het huidige kiesstelsel hebben burgers de mogelijkheid om hun stem te geven aan een individuele persoon op de lijst, op basis van willekeurig welk type kenmerk van de kandidaat. De vraag is dus in hoeverre deze aanpassing genoeg substantie heeft om bij te dragen aan het beoogde doel, namelijk een versterking van de regionale component.

Wat de commissie betreft, is daarmee de kous af: de regionale component krijgt daarmee ‘voldoende gewicht’. Toch komt ze met nog een

---

34 ‘De leden van beide kamers worden gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging binnen door de wet te stellen grenzen.’

35 B. van den Braak, ‘Regionale representativiteit’, 2018. Beschikbaar via: [https://www.parlement.com/id/vkqhld6f7da/regionale\\_representativiteit](https://www.parlement.com/id/vkqhld6f7da/regionale_representativiteit).

aanvullend idee, dat ze zelf overbodig vindt. Dat is de figuur van kandidaat-stellingsdistricten. Partijen mogen dan in elk van de 75 districten een kandidaat stellen. Kiezers zijn echter niet gebonden aan de kandidaten in hun streek, zoals bij kiesdistricten. Het stembiljet wordt hierop aangepast door vermelding van het district achter de naam. Wij vermoeden dat dit weinig zal veranderen aan de status quo, aangezien op het huidige stembiljet de woonplaats al staat vermeld. Bovendien druist het vermelden van extra informatie voor elke kandidaat in tegen een andere aanbeveling van de commissie, namelijk om het stembiljet kleiner en overzichtelijker te maken.<sup>36</sup>

Afgezet tegen de urgentie die de Staatscommissie toekent aan het hervormen van het kiesstelsel en de hierboven aangegeven relevantie van een regionale component in de nationale politiek, komen deze twee voorstellen licht en weinig effectief over. De reden dat de Staatscommissie nergens wil afdoen aan het principe van evenredige vertegenwoordiging, is de bevinding van het Nationaal Kiezersonderzoek van 2017 dat 35% van de kiezers zijn steun uitspreekt voor het verkiezen van Tweede Kamerleden langs regionale lijnen.<sup>37</sup> Wij stellen dat dit percentage niet geïnterpreteerd moet worden als een algemene afwijzing van het invoeren van een betekenisvolle regionale component ergens in het parlementair stelsel. Hiervoor hebben we twee argumenten:

- Ten eerste is de stelling uit het NKO 2017, ‘Iedere regio of provincie moet eigen Tweede Kamerleden hebben’, te veel ingekaderd om op basis daarvan iets te zeggen over opvattingen over regionale vertegenwoordiging in het algemeen.<sup>38</sup> Indien de stelling breder geformuleerd was geweest, bijvoorbeeld ‘De vertegenwoordigende democratie is erbij gebaat als

---

<sup>36</sup> Dit sluit aan bij andere kritieken op de Staatscommissie, die de aanbevelingen onsamenhangend vinden en die signaleren dat verschillende aanbevelingen in interactie met elkaar tot onvoorziene en onwenselijke uitkomsten kunnen leiden. Zie hiervoor o.a. D.J. Elzinga, ‘Voorstellen gaan niet ver genoeg en zijn onsamenhangend’, *Binnenlands Bestuur*, 13 januari 2019.

<sup>37</sup> Zie pagina 117 van het eindrapport.

<sup>38</sup> T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker, *Aanhoudend Wisselvallig: Nationaal Kiezersonderzoek 2017*, 2017.

het parlementair stelsel ook voorziet in een vorm van regionale afvaardiging', zou dit een beter inzicht geven, en naar onze verwachting een andere uitkomst.

- Ten tweede is het juist hier onverstandig om af te gaan op het nationaal gemiddelde, zoals de Staatscommissie doet. Hier is het van groot belang om te weten hoe mensen in verschillende regio's op deze vraag geantwoord hebben. Aangezien het huidige stelsel een oververtegenwoordiging van de grootstedelijke gebieden in het parlement kent, zullen kiezers uit die gebieden regionale vertegenwoordiging minder als een probleem ervaren, en kiezers uit rurale gebieden juist méér.<sup>39</sup> Hoewel het NKO zijn gegevens niet per regio uitsplitst, komt uit het onderzoek wel een duidelijk patroon naar voren: onder de stemmers op de kosmopolitische partijen, die veel aanhang hebben in de grootstedelijke gebieden, is de steun voor regionale vertegenwoordiging laag (D66 31% en GroenLinks 29%), terwijl onder traditionelere partijen, die juist aanhang hebben in landelijke gebieden, die steun aanmerkelijk hoger ligt (CDA 45% en PVV 46%). Deze opvallende scheidslijn zou juist een reden moeten zijn om ruimhartiger naar regionale vertegenwoordiging te kijken dan de Staatscommissie heeft gedaan.

Los van de specifiek op de regionale component gerichte aanbevelingen, verpakt de Staatscommissie de regionale component ook in de bredere discussie over de persoonlijke component in het kiesstelsel, waar regionale vertegenwoordiging onderdeel uitmaakt van een set van meerdere 'identiteitskenmerken', zoals geslacht en etniciteit. Zij omarmt het eerder door het kabinet-Balkenende IV afgewezen voorstel van het Burgerforum Kiesstelsel om voorkeurstemmen zwaarder te laten wegen. Dit zou een goede zaak zijn, en naar verwachting een stevigere bijdrage leveren aan het vergroten van het aantal Tweede Kamerleden met een regionaal profiel, dan de hierboven besproken aanbevelingen.<sup>40</sup>

39 Dit voorbehoud bij de NKO-data wordt in de tussenrapportage gemaakt (p. 34), maar in de eindrapportage, waar dezelfde data opgevoerd worden, niet meer (p. 117).

40 Zie Thijs Vos, 'Staatscommissie wil voorkeurstemmen zwaarder laten wegen: hoe zou de huidige Tweede Kamer er dan uit hebben gezien?', *Stuk Rood Vlees* (18-04-2019),

## Blik op de Eerste Kamer

De Staatscommissie doet alleen aanbevelingen tot aanpassing van de verkiezingswijze van de Tweede Kamer, de samenstellingswijze van de Eerste Kamer vindt zij goed zoals deze is (zie § 7.2.3 van het eindrapport).

Dat is in zekere zin spijtig, omdat de maatschappelijke discussie zich op dit moment dáárop toespitst en dát is nu juist de plek waar in bicamerale stelsels geografische vertegenwoordiging een plaats kan hebben, zonder dat het het primaat van de evenredige vertegenwoordiging in het parlement als geheel te veel aantast. In landen als de VS, Duitsland en Frankrijk wordt rurale regio's in de senaat een voordeel gegund ten opzichte van dichtbevolkte regio's, en vervult de senaat zo de rol van vertolker van de stem uit de regio. De gedachte hierachter is dat het alleen zin heeft om twee Kamers te hebben, als deze het electoraat elk op een andere manier vertegenwoordigen. Als beide Kamers de kiezer op dezelfde manier vertegenwoordigen, wordt dubbel werk gedaan, en vermindert de meerwaarde van de senaat. Dat is wat in Nederland aan de hand is.<sup>41</sup>

Om deze redenen werken we hier een van de mogelijke alternatieven uit voor het versterken van de regionale component in het parlementair stelsel, die (a) kiezers per regio een gegarandeerde en herkenbare vertegenwoordiging biedt; (b) de meerwaarde van het tweekamerstelsel vergroot doordat beide kamers de bevolking op een verschillende wijze vertegenwoordigen; (c) niet leidt tot een verhoging van het aantal zetels; (d) de Provinciale Statenverkiezingen hun eigenstandige relevantie teruggeeft;<sup>42</sup> en (e) het principe van evenredige vertegenwoordiging slechts in zeer geringe mate aantast.

---

<http://stukroodvlees.nl/Staatscommissie-wil-voorkeursstemmen-zwaarder-laten-wegen-hoe-zou-de-huidige-tweede-kamer-er-dan-uit-hebben-gezien-%ef%bb%bf/>.

41 Zie ook I. Vriesema, Interview met Douwe Jan Elzinga: 'Winst Forum voor Democratie toont weeffout in ons politieke stelsel', *NRC Handelsblad*, 21 maart 2019; W. Voermans, 'Eerste Kamer: onfris en rammelend relict', *NRC Handelsblad*, 3 januari 2019.

42 Zie B. van den Braak, 'Regionale representativiteit', 2018; R. de Jong & J. van Ostaaijen, 'De verkiezingen van provinciale staten: Toen en nu'. In: H. Binnema & H. Vollaard (red.), *Provinciale politiek*, Amsterdam, 2019, p. 71-90.

Het voorstel houdt in dat de 75 zetels van de Eerste Kamer direct gekozen zullen worden, en niet meer getrapt via de Provinciale Staten. Van deze 75 zetels wordt grofweg de helft (37 om precies te zijn) gelijkmatig over de twaalf provincies verdeeld, dat wil zeggen dat elke provincie drie vaste zetels in de Eerste Kamer heeft en Caribisch Nederland één. De overige 38 zetels worden nog steeds op basis van evenredige vertegenwoordiging verdeeld. De samenstelling van de Eerste Kamer komt er dan als volgt uit te zien (zie tabel 1).

*Tabel 1 Overzicht van de zetelverdeling van de Eerste Kamer volgens het mogelijke alternatief van auteurs*

| <b>Provincie</b>    | <b>Inwonertal</b> | <b># Provincie-zetels</b> | <b>Zetels EV-deel (o.b.v. volledige opkomst)</b> | <b>Som provincie-zetels en EV-deel</b> |
|---------------------|-------------------|---------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------|
| Caribisch Nederland | 25.052            | 1                         | 0,1                                              | 1,1                                    |
| Zeeland             | 382.304           | 3                         | 0,8                                              | 3,8                                    |
| Flevoland           | 411.670           | 3                         | 0,9                                              | 3,9                                    |
| Drenthe             | 492.100           | 3                         | 1,1                                              | 4,1                                    |
| Groningen           | 582.944           | 3                         | 1,3                                              | 4,3                                    |
| Fryslân             | 647.268           | 3                         | 1,4                                              | 4,4                                    |
| Limburg             | 1.117.198         | 3                         | 2,5                                              | 5,5                                    |
| Overijssel          | 1.151.501         | 3                         | 2,5                                              | 5,5                                    |
| Utrecht             | 1.330.518         | 3                         | 2,9                                              | 5,9                                    |
| Gelderland          | 2.060.103         | 3                         | 4,5                                              | 7,5                                    |
| Noord-Brabant       | 2.528.286         | 3                         | 5,6                                              | 8,6                                    |
| Noord-Holland       | 2.831.182         | 3                         | 6,3                                              | 9,3                                    |
| Zuid-Holland        | 3.646.010         | 3                         | 8,1                                              | 11,1                                   |
| <b>Totaal</b>       | <b>17.206.136</b> | <b>37</b>                 | <b>38</b>                                        | <b>75</b>                              |

In dit voorstel heeft elke provincie drie provinciezetels, plus het evenredige deel van de overige 38 zetels. Twee belangrijke verschillen ten opzichte van het huidige stelsel doen zich dus voor. Ten eerste hebben alle provincies en Caribisch Nederland gegarandeerde en herkenbare regionale volksvertegenwoordigers. Ten tweede wordt provincies met een lager inwonertal een

voordeel gegund ten opzichte van provincies met een hoger inwonertal. Bij een volledige opkomst betekent dit in de praktijk bijvoorbeeld dat Fryslân goed is voor 4,4 zetels (in het huidige stelsel 2,8) en Noord-Holland voor 9,3 zetels (in het huidige stelsel 12,3). In dit voorstel is slechts sprake van een nuancering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging, omdat de Tweede Kamer nog steeds volledig op basis van evenredigheid tot stand komt, en de Eerste Kamer voor de helft.

## **Conclusie**

In de loop van de Nederlandse geschiedenis is de bij aanvang zo sterke mate van regionale vertegenwoordiging op nationaal niveau steeds verder ingeperkt ten gunste van evenredige vertegenwoordiging. In het huidige stelsel is het principe van evenredigheid overheersend en is de regionale vertegenwoordiging praktisch nihil. In de periode sinds 1995 nemen de economische en culturele verschillen tussen regio's in Nederland toe en voelen Nederlanders in rurale regio's zich minder goed vertegenwoordigd op nationaal niveau. Bovendien zijn inwoners van de grootstedelijke gebieden oververtegenwoordigd en inwoners van de rurale gebieden ondervertegenwoordigd in het parlement.

De Staatscommissie erkent dat dit noopt tot een aanpassing van het kiesstelsel, en komt op dit vlak met specifieke regio-gerichte aanbevelingen die (a) weinig veranderen aan de al bestaande lichte opties voor regionale herkenbaarheid, (b) naar verwachting een beperkt effect zullen hebben, en (c) op gespannen voet staan met andere aanbevelingen van de Staatscommissie. Echter, de aanbevelingen die besloten liggen in de versterking van de persoonlijke component, zullen naar verwachting wel een positief effect hebben op regionale vertegenwoordiging in de Tweede Kamer.

Wij formuleren een aanvullende aanpassing van het kiesstelsel waarbij de Eerste Kamer direct gekozen wordt en een sterkere regionaal-vertegenwoordigende rol krijgt, zoals gebruikelijk is in bicamerale stelsels. In dit model wordt de helft van de Eerste Kamerzetels op basis van regionale vertegenwoordiging verkozen, en de andere helft op basis van evenredige vertegenwoordiging. Belangrijke voordelen zijn dat het aantal zetels niet hoeft toe te nemen, de voordelen van evenredige vertegenwoordiging minimaal

worden aangetast, de meerwaarde van de Eerste Kamer in het parlementair stelsel helderder wordt, en de Provinciale Statenverkiezingen weer primair over het te vormen provinciebestuur zullen gaan.

# Tekortschietende representatie?

## Over politieke partijen

Gerrit Voerman\*

Een van de twee rode draden in het in november 2018 verschenen eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel is de tekortschietende inhoudelijke representatieve werking van het Nederlandse parlementaire stelsel. In dit opzicht leest het rapport als een aanhoudende kritiek op de politieke partij. Door die gebrekkige vertegenwoordiging haken vooral lager opgeleide burgers af en dat probleem zal in de toekomst alleen maar urgenter worden, zo meent de commissie.

In deze bijdrage wordt stilgestaan bij de oplossingen die de commissie voorstelt om het functioneren van de representatieve parlementaire democratie te verbeteren. In het tweede deel van deze bijdrage wordt ingegaan op het voorstel van de commissie om een Wet op de politieke partijen (Wpp) te introduceren. In beide gevallen worden de gevolgen van de aanbevelingen van de commissie verkend voor de positie van de politieke partij en van de kiezer.

### Onmisbaar, maar ...

‘Voor het functioneren van democratieën blijven politieke partijen, in welke vorm dan ook, vooralsnog onmisbaar. Dan is het ook wenselijk dat partijen zo goed mogelijk aan dat functioneren bijdragen.’<sup>1</sup> Aan dat laatste schort het nogal, volgens de Staatscommissie.

---

\* Gerrit Voerman, hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, is directeur van het Nederlands Documentatiecentrum voor Nederlandse Politieke Partijen.

1 Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* (Amsterdam: Boom, 2018), p. 50. Elders stelt de commissie dat ‘de politieke partijen belangrijke en zelfs onmisbare actoren van het politieke systeem zijn’ (p. 229).

Hoewel zij het niet met zoveel woorden zegt, wijt zij de gebrekkige werking van het representatieve proces binnen het parlementaire bestel vooral aan de politieke partijen, die een cruciale intermediaire positie innemen tussen staat en samenleving. Zij falen in hun rekruteringsfunctie, programmatische functie en agenderingsfunctie – kortom: in hun representatiefunctie, in het adequaat overbrengen van de voorkeuren van kiezers in het politieke domein.

Kort gezegd selecteren de partijen volgens de commissie bovengemiddeld veel hoger opgeleide kandidaten voor de Tweede Kamer, wat er mede toe zou leiden dat de belangen van lager opgeleiden makkelijker worden veronachtzaamd (zoals bij migratie en Europese integratie). Het resultaat is dat lager opgeleiden zich minder goed vertegenwoordigd voelen en zich vaker afkeren van de politiek.

De door de Staatscommissie voorgestelde oplossingen voor de geconstateerde gebrekkige representatie hebben evenwel aanzienlijke gevolgen voor de intermediaire positie van de politieke partijen. De commissie doet twee voorstellen die aan het begin respectievelijk aan het einde van het politieke besluitvormingsproces zouden moeten worden doorgevoerd. In de initiële fase moet de agenderingsfunctie van de kiezer worden vergroot, vooral door vaker van al bestaande mogelijkheden als het burgerinitiatief en burgerfora gebruik te maken. Het eerste instrument biedt burgers de gelegenheid onder bepaalde voorwaarden bepaalde thema's op de agenda van de Tweede Kamer te plaatsen; het tweede betreft een (vaak door loting samengesteld) panel van burgers dat bepaalde onderwerpen bespreekt, wat kan uitmonden in concrete voorstellen aan de Tweede Kamer. Deze vormen van burgerparticipatie leiden er evenwel toe dat partijen aan relevantie zullen inboeten. De Staatscommissie spreekt zich daar niet over uit, maar vermeldt elders in haar rapport wel dat de media een meer prominente rol zijn gaan spelen bij de agendering van nieuwe thema's, 'ten koste van de maatschappelijke positie van politieke partijen'.<sup>2</sup> Dat zal dan ook de logische uitkomst zijn van het vergroten van de agenderende rol van de burgers.

---

2 Ibidem, p. 89.

Voor wanneer het besluitvormingsproces is afgerond, wil de Staatscommissie een bindend correctief referendum invoeren waarmee de kiezers de gelegenheid krijgen parlementair aanvaarde wetgeving eventueel af te wijzen. Een dergelijke mogelijkheid kan er zeker toe bijdragen de partijen ‘scherp’ te houden wat betreft het vertegenwoordigen van de belangen en preferenties van hun electorale achterban, maar een kiezersraadpleging zal hoogstwaarschijnlijk tegelijkertijd de centrale rol van de politieke partij in het representatieve proces verzwakken. ‘Referenda versterken de positie van politieke partijen’, zo stelt de commissie. Dat kan zeker zo zijn (partijen kunnen in de aanloop naar een referendum immers in de informatievoorziening en bij de mobilisatie een rol spelen), maar deze stelling van de commissie is nogal categorisch en lijkt niet gerechtvaardigd wanneer de ene publicatie waarnaar in het rapport wordt verwezen, in ogenschouw wordt genomen.<sup>3</sup>

Om de representatieve werking van het parlementaire bestel te verbeteren, doet de Staatscommissie ook op andere terreinen voorstellen die de facto de positie van de kiezer ten opzichte van de politieke partij versterken. Zo wil zij het eenvoudiger maken om bij de Tweede Kamerverkiezingen kandidaten met voorkeurstemmen te verkiezen. De mogelijkheid van zo’n ‘persoonstest’ kan de identificatie van de kiezer met de gekozene zeker vergroten, maar het is niet ondenkbaar dat Kamerleden met een dergelijk rechtstreeks persoonlijk mandaat van de kiezers losser van de partij zullen opereren dan degenen die indirect, via de lijststem zijn verkozen. Dit kan gevolgen hebben voor de cohesie van de partij en haar fractie in de Tweede Kamer, zeker wanneer in de aanloop naar de Kamerverkiezingen kandidaten hun eigen verkiezingscampagnes gaan voeren – want dat is vanzelfsprekend de bedoeling, teneinde de gekozenen beter in staat te stellen voor hun

---

3 Ibidem, p. 142. Zie Y. Peeters, ‘(Re)join the party! The effects of direct democracy on party membership in Europe’, *European Journal of Political Research* 55 (1), 2016, p. 138-159. In dit artikel wordt de relatie onderzocht tussen het houden van referenda en het ledental van de partijen in zestien landen. Uit het in dit artikel gepresenteerde onderzoek blijkt dat het houden van referenda weliswaar gepaard gaat met hogere ledentallen van de partijen, maar dat dit effect afneemt naarmate er frequenter referenda worden gehouden. ‘All-in all, the usage of direct democracy itself gives people fewer incentives to become or stay a party member’ (p. 153).

kiezers op te komen. Ook zal het voor de grotere partijen minder makkelijk worden een evenwichtig samengestelde fractie te bewerkstelligen (wat betreft geslacht, regionale herkomst, deskundigheid en dergelijke), wanneer de kiezer eenvoudig de door de partij opgestelde rangschikking van de kandidaten kan doorbreken met een voorkeurstem. Al met al zal dit voorstel van de commissie leiden tot een grotere aandacht voor de kandidaat, ten koste van de politieke partij. Het zal bijdragen aan de verdere personalisering van de politiek, evenals de directe verkiezing van de kabinetsformateur – een ander voorstel van de Staatscommissie (zie hiervoor de bijdrage van Alexander van Kessel in deze bundel).

### **Naar kiezersdemocratie**

Wat de hierboven genoemde voorstellen (groter gewicht van stemmen op voorkeurskandidaat, burgerinitiatief, burgerforum, referendum en de rechtstreeks gekozen kabinetsformateur) met elkaar gemeen hebben, is dat zij uiteindelijk niet zozeer bijdragen aan de versteviging van de positie van de partijen in het representatieve proces, maar vooral beogen de negatieve effecten van het functieverlies van partijen te corrigeren en te compenseren – door het aanleggen van direct-democratische kanalen tussen staat en samenleving om de partij heen en door de personalisering van het electorale proces te bevorderen. De kiezer krijgt meer rechtstreekse invloed, maar dat gaat ten koste van de partij. Met andere woorden: de partijendemocratie, waarin de politieke partijen dominant zijn, maakt meer ruimte voor de kiezersdemocratie. Gezien het doel van de commissie om de representatieve werking van het parlementaire bestel te verbeteren zijn deze voorstellen voorstelbaar en ten dele wenselijk, maar gelet op het nadrukkelijk verwoorde belang dat zij hecht aan de politieke partij voor het functioneren van de democratie, is het wel opmerkelijk dat zij niet heeft geprobeerd te verkennen wat de mogelijke gevolgen voor de partij zijn van de nagestreefde vergroting van het gewicht van de kiezer, of is ingegaan op de vraag hoe idealiter de balans er in het representatieve proces tussen partij en kiezer uit zou moeten zien.

De commissie schenkt verder evenmin veel aandacht aan de vraag hoe effectief deze voorstellen nu eigenlijk zijn om lager opgeleiden meer bij het

politieke besluitvormingsproces te betrekken. Uit onderzoek is immers gebleken dat de mogelijkheden tot burgerparticipatie doorgaans vaker benut worden door hoger opgeleiden.<sup>4</sup> Deze laatsten waren in maart 2018 bij het referendum over de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten ook meer geneigd te gaan stemmen dan lager opgeleiden (een verschijnsel dat de ‘populisme-referendum-paradox’ is genoemd).<sup>5</sup>

De Staatscommissie doet eigenlijk nauwelijks voorstellen die de positie van partijen als zodanig zouden kunnen versterken, zoals een verhoging van de overheidssubsidie voor partijen (met inbegrip van de partijen die uitsluitend op lokaal niveau actief zijn).<sup>6</sup> Een verruiming van hun financiële middelen zou hen bijvoorbeeld in staat stellen de directe digitale communicatie met hun achterban te optimaliseren, de screening en scholing van potentiële volksvertegenwoordigers te verbeteren of op andere wijze hun representatieve functie te versterken. Ook zou binnen de subsidie-regeling de financiële bonus op het aantal partijleden kunnen worden vergroot om de partijen (nog meer) tot ledenwinning aan te zetten en zo hun maatschappelijke worteling te versterken. Verder zou de wetgever kunnen worden geadviseerd de in diverse wetten vastgelegde regulering van de organisatiestructuur van de politieke partij terug te draaien, zodat partijen volop de ruimte hebben om op eigen wijze in te spelen op de ook door de commissie gesignaleerde ingrijpend veranderende maatschappelijke

---

4 Zie bijvoorbeeld Hans Engels & Gerrit Voerman, ‘Lokale rechtsstaat, democratie en politiek’, in: M. Duchateau & A. Tollenaar, *Vertrouwen in de lokale rechtsstaat. Decentralisatie als governance-vraagstuk* (Den Haag: Boom juridisch, 2018), p. 157-170, met name p. 160-162 en de daar vermelde literatuur.

5 Dit was overigens niet het geval bij het Oekraïnerreferendum in april 2016. Zie Matthijs Rooduin, ‘De populisme-referendum-paradox’, [stukroodvlees.nl/de-populisme-referendum-paradox](http://stukroodvlees.nl/de-populisme-referendum-paradox) (geraadpleegd 15 maart 2019), en zijn mail aan de auteur van 19 maart 2019. Zie ook Kristof Jacobs, Agnes Akkerman & Andrej Zaslove, ‘The voice of populist people? Referendum preferences, practices and populist attitudes’, *Acta Politica* 53 (2018), 4 (okt.), p. 517-541.

6 De Nederlandse partijen ontvangen in internationaal vergelijkend opzicht maar weinig subsidie: in de periode 2014-2017 ongeveer één euro per kiezer, terwijl het gemiddelde van acht westerse landen ruim vier euro bedroeg. Zie het eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018), p. 49.

omstandigheden – zoals in het tweede deel van deze bijdrage zal worden betoogd.

### **Een wet?**

Een partij met leden kent, vergeleken met ledenloze partijen, vele voordelen, in ieder geval in theorie.<sup>7</sup> Leden dragen immers bij aan de organisatorische continuïteit van een partij en zijn van belang voor de verschillende functies die een partij vervult. Bij de rekrutering van kandidaten voor vertegenwoordigende organen put een partij doorgaans uit haar ledenbestand. Leden kunnen ook fungeren als de antenne van een partij in de samenleving, die weten wat er speelt, wat nuttig is bij het opstellen van het verkiezingsprogramma. Zij kunnen als ambassadeurs van een partij in de maatschappij worden beschouwd – in het bijzonder in het contact met kiezers – en een rol spelen bij de electorale mobilisatie. Ook dragen zij met hun lidmaatschapscontributies bij aan de inkomsten van de partij, wat haar afhankelijkheid van andere actoren met mogelijk een eigen politieke agenda vermindert. Hoewel in de praktijk lang niet alle partijleden al deze functies zullen vervullen, dragen zij al met al wel bij aan de legitimiteit van de partij en daarmee van het partijstelsel.

Ongetwijfeld mede vanwege deze nuttige functies stimuleert de wetgever het model van de intern-democratische ledenpartij, op directe (materiële) en indirecte (formele) wijze. Democratische verhoudingen binnen de partij poogt de overheid te verwezenlijken door in de (in 1989 herziene) Kieswet te bepalen dat partijen, wanneer zij onder hun eigen naam willen deelnemen aan de Tweede Kamerverkiezingen (de zogeheten ‘partijnaamregistratie’), een vereniging dienen te zijn met volledige rechtsbevoegdheid. Hierdoor vallen zij onder de bepalingen van het verenigingsrecht van

---

7 Dit deel is deels gebaseerd op Gerrit Voerman & Paul Lucardie. ‘Over nut en noodzaak van de democratische ledenpartij’, in: Hansko Broeksteeg & Ronald Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht* (Deventer: Kluwer, 2015), p. 159-187.

het Burgerlijk Wetboek en zijn zij onder meer verplicht tot het handhaven van een zekere interne democratische structuur.<sup>8</sup>

De voorwaarden die de wetgever aan partijen stelt om als extra-parlementaire organisaties (dus niet als Kamerfracties) in aanmerking te komen voor overheidssubsidie, gaan nog een stap verder. Partijen dienen daarvoor sinds 2005 – toen de Wet subsidiëring politieke partijen (Wsp) werd gewijzigd – naast de partijnaamregistratie (waarvoor zij dus een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid moeten zijn) en te zijn vertegenwoordigd in de Eerste of Tweede Kamer, ook minstens duizend leden te tellen ‘die vergader- en stemrechten hebben in de politieke partij en elk per jaar minimaal € 12 contributie betalen’.<sup>9</sup> De bedoeling van de wetgever was hiermee te voorkomen ‘dat partijen die weinig meer inhouden dan een aan een Kamerfractie gelieerde lege huls zonder enige binding met de samenleving, in aanmerking komen voor subsidiëring’.<sup>10</sup>

De politieke partij heeft sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw (toen de eerste vorm van overheidssubsidie werd geïntroduceerd voor enkele neveninstellingen van politieke partijen) steeds meer met door de overheid opgelegde regelgeving te maken gekregen, met name in de hierboven genoemde gewijzigde Kieswet en de Wsp. Deze ontwikkeling is door politicoloog Ruud Koole in 1992 aangeduid als ‘sluipende codificatie’.<sup>11</sup> Als het aan de Staatscommissie ligt, culmineert dit proces in de totstandkoming van een Wet politieke partijen (Wpp), waarin de bestaande en de daarnaast door

---

8 De aanduiding ‘vereniging’ mag weliswaar een veelvoud aan leden suggereren, het voorbeeld van de Partij voor de Vrijheid (PVV) laat zien dat het juridisch mogelijk is met twee te volstaan (Geert Wilders en de Stichting Groep Wilders; thans Stichting Vrienden van de PVV), zonder dat het daarmee voor de partij onmogelijk wordt om onder haar eigen naam aan de verkiezingen deel te nemen.

9 Art. 7 Wet financiering politieke partijen.

10 *Kamerstukken II*, 1987/88, 25 704, nr. 3, p. 7. In die opzet lijkt de wetgever te zijn geslaagd; de nagenoeg ledenloze PVV krijgt immers geen subsidie. Echter, als het doel was lege-huls-constructies te voorkomen, dan is dat niet gelukt: zonder leden en zonder overheidssubsidie voor de partij als zodanig functioneert de PVV al sinds 2006 – zij het mede door financiële ondersteuning voor de parlementaire organisatie, de Tweede Kamerfractie dus, waarvoor de PVV in dit geval wel in aanmerking komt.

11 Ruud Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partijorganisatie in Nederland 1960-1990* (Utrecht: Het Spectrum, 1992), p. 231-232.

de commissie gewenste wettelijke regelgeving ten aanzien van politieke partijen wordt gebundeld. Daarbij stelt de commissie onder meer voor om in zo'n Wpp te regelen dat politieke partijen in formele zin verenigingen zijn. Hoewel dit advies niet expliciet wordt herhaald in haar aanbevelingen, maakt het daarvan impliciet wel deel uit.<sup>12</sup> Hetzelfde geldt voor de in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp, die in 2013 voor de Wspp in de plaats is gekomen) opgenomen bepaling dat partijen minstens duizend leden moeten hebben om subsidie te krijgen; de commissie vindt immers dat de Wfpp als 'de bestaande wet' in de op te stellen Wpp moet worden geïncorporeerd.<sup>13</sup> Bovendien impliceert het uitgangspunt dat een partij intern-democratisch moet zijn tevens dat zij ook een bepaald minimum aan leden dient te hebben, teneinde te voorkomen dat een partij een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid is met maar twee leden, zoals de Partij voor de Vrijheid (PVV).<sup>14</sup>

Op basis van de adviezen en aanbevelingen van de commissie ligt de door haar gewenste structuur van de politieke partij in de toekomstige Wpp in het verlengde van de huidige bestaande wetgeving: een democratisch ingerichte ledenpartij (in de juridische vorm van een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid, teneinde onder haar eigen naam aan de verkiezingen te kunnen deelnemen), die minstens duizend leden telt (om in combinatie met de eerste voorwaarde voor subsidie van de buitenparlementaire partijorganisatie in aanmerking te komen). Hieronder komen beide onderdelen van dit door de commissie geprefereerde model aan de orde.

---

12 De Staatscommissie adviseert namelijk 'de bestaande en nieuwe (dat wil zeggen door de Staatscommissie wenselijke geachte) wetsbepalingen te bundelen in een Wet op de politieke partijen (Wpp)'; Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 230.

13 Ibidem, p. 230-231. Het derde kabinet-Rutte heeft overigens in een ander verband al aangegeven dat 'de Wfpp volledig (zal) worden geïntegreerd in de Wpp', zie 'Kabinet-reactie op het eindrapport van de Evaluatie- en adviescommissie Wet financiering politieke partijen', 25 januari 2019, p. 3.

14 Zie noot 8.

## Interne democratie

In haar rapport onderbouwt de commissie niet expliciet de wenselijkheid van democratisch georganiseerde partijen. In de literatuur wordt vaak gesteld dat in een democratisch bestel uitsluitend democratisch ingerichte partijen passen. Zo schrijft de jurist Yigal Mersel: 'If individuals have a right to equality and liberty in a democracy, they must also have these rights within the bodies that enable them to participate in that democracy.'<sup>15</sup> Deze argumentatie langs de lijnen der symmetrie overtuigt echter niet. Democratie impliceert immers ook de vrijheid om zelf een politieke partij op te kunnen richten. Wanneer een partij intern niet democratisch is, kunnen kiezers die zich niet binnen een dergelijke partij thuis voelen, altijd overgaan tot de oprichting van een nieuwe partij – desgewenst met precies dezelfde politieke doelstellingen, maar dan wel met een open, democratische ledenorganisatie. Kiezers kunnen dan, zo zij willen, hun voorkeur uitspreken voor een intern-democratische partij boven een niet-democratische partij met dezelfde doelstellingen. Het is dan ook primair aan de leden van een partij zelf om te bepalen hoe zij hun organisatie wensen in te richten. In 1958 constateerde een Staatscommissie onder leiding van J. Donner dat de eis van 'democratie' bezwaarlijk kan worden opgelegd aan vrije organisaties als partijen '(...) zolang de vorming van de partijen als tot dusverre in vrijheid verloopt(...)'. Indien men zich in vrijheid wil voegen bij een partij, welke van oordeel is, dat zij haar functie beter door een min of meer hiërarchische opzet kan vervullen, kan moeilijk een rechtsgrond worden aangegeven voor het opleggen van een regeling in andere zin.'<sup>16</sup> Dit pleidooi om partijen de vrijheid te bieden hun eigen juridische en organisatorische vorm te laten kiezen wordt onderschreven door de staatsrechtgeleerde Douwe Jan Elzinga:

---

15 Y. Mersel, 'The dissolution of political parties', *International Journal of Constitutional Law*, 2006/4, afl. 1, p. 84-113.

16 *Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake het kiesstelsel en de wettelijke regeling der politieke partijen* (Den Haag: Sdu, 1958), p. 44. Dit neemt niet weg dat het op langere termijn verstandig lijkt om als ledenpartij voor een min of meer democratische inrichting te kiezen. Een zekere mate van invloed van de leden zal de duurzaamheid van een partij waarschijnlijk ten goede komen. Het autocratische optreden van Wilders en het gebrek aan zeggenschap voor de informele leden van de PVV bleken in het verleden immers een reden voor een aantal volksvertegenwoordigers om de partij te verlaten.

‘Bij een grote politieke oriëntatievrijheid hoort een ruime mate van organisatievrijheid.’<sup>17</sup>

### **Ledenpartij**

Organisatievrijheid impliceert dus dat kiezers niet alleen qua doel (het verwezenlijken van het programma als basis van een vereniging) maar ook qua vorm (de organisatiewijze van een vereniging) een zo groot mogelijke vrijheid dienen te hebben om zich in een partij aaneen te sluiten – zelfs wanneer dat laatste zou betekenen dat een partij geen leden wenst toe te laten. Ook hier geldt dat kiezers die zich hierdoor op enigerlei wijze buitengesloten voelen, vanzelfsprekend de vrijheid dienen te hebben een eigen partij op te richten die spoort met hun opvattingen; die mogelijkheid is in Nederland wettelijk gewaarborgd.<sup>18</sup> Algemeen wordt aanvaard dat een partij het recht heeft politiek-inhoudelijke standpunten te huldigen die het voor niet-leden feitelijk onmogelijk maken om zich bij die partij aan te sluiten; waarom zou het dan niet passend zijn voor een partij om een organisatievorm te kiezen die langs formele weg dezelfde uitkomst heeft? Tegengeworpen kan worden dat in het eerste geval een kiezer ondanks de grote politieke afstand altijd nog lid kan worden om van binnenuit de opstelling van de partij te veranderen, en dat hem in het tweede geval die gelegenheid is ontnomen. Het is inderdaad juist dat in ledenloze partijen die interne route is afgesloten; maar niets weerhoudt de niet-toegelaten kiezer ervan om buitenom een – zoals hierboven al is vermeld – inhoudelijk identiek maar qua organisatie afwijkende partij te stichten en vervolgens de keuze aan de kiezers te

---

17 D.J. Elzinga, ‘Moet een politieke partij leden hebben?’, *Socialisme en Democratie* 65 (2008), nr. 5, p. 57-58.

18 Een vergelijkbare redenering volgde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar uitspraak van 5 december 2007 naar aanleiding van het door de SGP ingestelde hoger beroep tegen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: ‘Daarbij is tevens van belang dat zij die volledig lidmaatschap en voordracht voor vertegenwoordigende functies van vrouwen wensen van en door een politieke partij die overigens overtuigingen als die van de SGP is toegedaan, op ieder moment een zodanige partij kunnen oprichten. (...) Anderzijds zijn, gelet op het belang van politieke partijen voor het functioneren van het democratisch staatsbestel, maatregelen die een politieke partij beperken in haar vrijheden en rechten slechts onder bijzondere omstandigheden gerechtvaardigd.’ Uitspraak 200609224/1. Het ging hier overigens niet om het niet-toelaten van (vrouwelijke) leden, maar over de weigering van de SGP hen te kandideren.

laten. Kortom: ‘De wegen welke de in de bevolking levende gedachten via de verkiezingen leiden naar de vertegenwoordigende lichamen dienen zo vrij mogelijk te blijven van door de wet opgeworpen barrières’, zo meende staatsrechtgeleerde Jan Eskes.<sup>19</sup> Hiermee zij overigens geenszins ontkend dat ledenpartijen van waarde zijn. Zij vervullen zonder meer een aantal nuttige functies in de vertegenwoordigende democratie. Die waardering betekent echter niet dat democratische ledenpartijen formeel tot absolute norm zouden moeten worden verheven.<sup>20</sup>

### Rem op dynamiek

Er zijn dus principiële kanttekeningen te plaatsen bij de bestaande regeling ten aanzien van de organisatievorm van de politieke partijen, die als het aan de commissie ligt onderdeel gaat uitmaken van de Wpp. Daarbij voegt zich een praktisch argument. Wettelijke regels betreffende de partijstructuur vormen een rem op de organisatorische dynamiek van de partijen, dat wil zeggen de wijze waarop zij zich kunnen ontwikkelen en zich in de (nabije) toekomst aan de veranderende omstandigheden kunnen of willen aanpassen. Hoewel de democratische ledenpartij als gevolg van aanhoudend ledenverlies en haar afnemend electoraal-mobiliserend vermogen in de afgelopen decennia in Europa onmiskenbaar op haar retour is, gaat er als gecodificeerde norm een conserverende invloed van uit op de bestaande politieke

19 J.A.O. Eskes, ‘Volledige rechtsbevoegdheid voor politieke partijen?’, *Tijdschrift voor Openbaar Bestuur* 7 (1981), 19 (5 nov.), p. 482-485. Zie ook idem, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1988), p. 427-428.

20 Zie ook de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), die weliswaar van mening is dat politieke partijen ledenorganisaties dienen te zijn, maar dat dit ‘nog niet (wil) zeggen dat zij zich per definitie als *vereniging* moeten organiseren’. Ook meent de Rob dat overheidssubsidie voor partijen niet afhankelijk dient te zijn van hun formele interne organisatie; zie Rob, *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging* (Den Haag: Rob, 2009), p. 64. Hieraan kan worden toegevoegd dat een formeel ledenminimum om voor overheidssubsidie in aanmerking te komen unfair is tegenover de PVV, die ook zonder leden net als andere partijen bepaalde kosten maakt ten behoeve van haar representatiefunctie (het selecteren en scholen van kandidaten, het opstellen van een verkiezingsprogramma en het voeren van een verkiezingscampagne). Het zou goed zijn in de te vormen Wpp vast te leggen dat de in de Eerste en Tweede Kamer vertegenwoordigde partijen die geen leden hebben, wel voor het gedeelte van de subsidie in aanmerking komen dat op basis van het aantal Kamerzetels wordt uitgekeerd, maar vanzelfsprekend niet voor het deel dat is gebaseerd op het ledental.

partijen, die hun toekomstige en nu nog niet goed voorzienbare evolutie in de weg kan zitten. ‘The legal prescription of a certain model of party organization effectively reduces the possibilities for parties to experiment with alternative forms of party organization, including those which are potentially better suited to modern societies’, zo stellen politicologen Ingrid van Biezen en Daniela Piccio.<sup>21</sup> De *open primaries* die in Italië en Frankrijk worden gehouden, waarbij onder zekere voorwaarden sympathiserende niet-leden kunnen deelnemen aan de verkiezing van de lijsttrekker van een partij, zijn bijvoorbeeld in Duitsland onder het straffe regime van het *Parteiengesetz* niet mogelijk. Ook een partij als de PVV, met als leden één natuurlijke persoon en één rechtspersoon, is in Duitsland wettelijk niet mogelijk. Om organisatorische stagnatie te voorkomen lijkt het daarom beter de partijen zoveel mogelijk de ruimte te geven zich vrijelijk te ontwikkelen. Regelgeving dient zich te beperken tot het strikt noodzakelijke, met name op het terrein van partijfinanciën – zoals het waarborgen van transparantie ten aanzien van donaties (zodat kiezers kunnen weten waar de partijen hun inkomsten vandaan hebben), in combinatie met het door de Staatscommissie voorgestelde maximeren van donaties (waardoor er voor de partijen een gelijk speelveld ontstaat). De democratische ledenpartij mag dan om allerlei redenen wenselijk zijn, maar dat betekent niet dat ze ook verplicht moet worden gesteld.

## Fragmentatie

‘Zestien miljoen gespleten individualisten zijn veel moeilijker te representeren dan twee klassen of drie zuilen’, aldus politicoloog Jos de Beus in 2001.<sup>22</sup> De sterk toegenomen fragmentatie van het electoraat als gevolg van ontzuiling en individualisering maakt het partijen moeilijker hun volksvertegenwoordigende functie op adequate wijze te vervullen. Dat de Staatscommissie voorstellen doet om de representatieve werking van het parlementaire bestel

21 I. van Biezen & D.R. Piccio, ‘Shaping intra-party democracy: on the legal regulation of intra party organizations’, in: P. Cross & R.S. Katz, *The challenges of intra-party democracy*, Oxford: Oxford Scholarship Online 2013, [www.oxfordscholarship.com](http://www.oxfordscholarship.com) (geraadpleegd op 12 mei 2014), p. 45.

22 Jos de Beus, *Een primaat van politiek* (Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2001), p. 24.

te verbeteren door de directe invloed van de kiezer te vergroten, ligt dan ook voor de hand en kan de partijen ertoe aanzetten om de belangen van hun (potentiële) electoraat beter in het oog te houden.

Het is wel opmerkelijk dat de commissie enerzijds het belang van de politieke partij voor het politieke systeem zo benadrukt, maar anderzijds niet systematisch de gevolgen nagaat van meer kiezersinvloed voor het functioneren van de partijen, en probeert een balans te zoeken tussen de niet optimaal werkende partijendemocratie en de te bevorderen kiezersdemocratie. Ook gaat zij eigenlijk niet na of de door haar gekozen oplossingen het doel – de grotere deelname van lager opgeleiden aan het politieke besluitvormingsproces – dichterbij brengen. Verder gaat de commissie voorbij aan de mogelijkheid om de overheidssubsidie aan de partijen te verhogen en hen te stimuleren hun maatschappelijk fundament te verstevigen door hen meer financiële middelen te verstrekken op basis van het ledental.

Waar de commissie met betrekking tot de gebrekkige representatie in de parlementaire democratie de kiezers serieus wil nemen door hun meer rechtstreekse invloed toe te kennen, lijkt zij minder op hun oordeelsvermogen te willen vertrouwen wat betreft de organisatievorm van de partij: dat dient te worden vastgelegd in een Wpp. Zolang echter het speelveld maar gelijk is en de toegang ertoe vrij, is het niet nodig de structuur van een partij dwingend vast te leggen. De kiezer kan in zijn stemafweging desgewenst ook de organisatievorm van een bepaalde partij betrekken, of met gelijkgezinden een vergelijkbare partij oprichten die wel aan hun organisatorische voorkeuren voldoet. De wetgever past hier terughoudendheid, ook om partijen de ruimte te geven zich in organisatorische naar eigen inzichten te ontwikkelen in een sterk geïndividualiseerde, voortdurend veranderende maatschappelijke en electorale omgeving.

Kortom: de overheid dient de partijen in materiële zin meer bij te staan (en daarbij wat betreft de partijfinanciën vanzelfsprekend ook regels te stellen aan transparantie en donaties) en in formele zin – aangaande een wet politieke partijen – zoveel mogelijk afstand te houden.



# Corrigerende tik voor de diplomademocratie

## Over het referendum

*Paul Dekker\**

De Staatscommissie stelt een bindend correctief referendum voor. Dat voorstel is tamelijk kansloos en dat is jammer, zo wil ik in dit hoofdstuk betogen. Acceptatie van het voorstel zou de geloofwaardigheid van de parlementaire democratie kunnen vergroten voor politiek ontevreden burgers. Ik werp me in dit hoofdstuk op als hun advocaat.

### **Afkeer van arrogante en bange politici**

Laten we om in de stemming te komen de ontevredenen nu eerst aan het woord met een aantal uitspraken over referenda. Die zijn ontleend aan antwoorden van mensen op de vraag waarom zij vinden dat het de verkeerde kant op gaat met ons land:

‘De manier waarop de politiek zich gedraagt ten opzichte van het volk. Met name de afschaffing van het referendum, en de manier waarop dat gebeurde. ...’ (man, 24, havo/vwo als hoogste opleiding, stemintentie (‘als er nu Kamerverkiezingen zouden zijn’) onbekend)

‘Er wordt niet naar het volk geluisterd! Referendum!!!!’ (vrouw, 36, mavo, PVV)

‘... Referendum, er wordt niet naar de stemmers geluisterd. Waarom dan nog een referendum houden? ...’ (vrouw, 42, mbo, PvdD)

---

\* Paul Dekker is hoogleraar civil society aan Tilburg University en onderzoeker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

‘... De regering is een lachertje, waarom zouden de mensen nog gaan stemmen als Den Haag toch doet wat ze willen bijvoorbeeld het referendum, meer luisteren naar het volk wat echt nodig is dan in het buitenland op een goed blaadje staan.’ (vrouw, 48, mavo, weet nog niet)

‘Den Haag beslist weer eens, kijk maar naar twee referenda waar nee is gestemd en Den Haag gaat gewoon door. ...’ (man, 49, mavo, D66)

‘Afschaffing van het correctief referendum zonder alternatief. ...’ (man, 54, mavo, SP)

‘De regering doet precies wat ze willen. Als het volk tegen stemt in een referendum draait de politiek zo dat ze toch hun zin krijgen.’ (vrouw, 58, mbo, weet nog niet)

‘Politiek luistert in het geheel niet naar het publiek. Referendum was goed, maar nu al weer afgeschaft. Uitslagen vonden de politici niet aangenaam. ...’ (man, 58, wo, zou PVV stemmen)

‘... Er wordt absoluut niet geluisterd naar de burgers! Referendum wordt gewoon afgeschaft. ...’ (vrouw, 63, mbo, zou PVV stemmen)

‘... De regering laat zien dat ze lak hebben aan het volk, ja één keer in de vier jaar dalen ze (omdat het niet anders kan) af naar het volk want dan hebben ze de mensen nodig, eenmaal gestemd zijn ze weer nergens. Duidelijk voorbeeld is het referendum.’ (vrouw, 66, mavo, 50Plus)

‘... Een nieuw politiek stelsel is hard nodig om de Nederlanders weer bij de politiek te betrekken en voor een groter draagvlak. Het schrappen van referenda is niet alleen een grove schending van het inspraakrecht maar laat tevens de minachting van onze leiders zien.’ (man, 66, hbo, weet nog niet)

‘Wij kunnen onze stem één keer in de vier jaar laten horen maar op wie je ook stemt het komt er nooit uit wat zij in hun programma schrijven en beloven. Het zou mooi zijn als er over belangrijke besluiten een referendum kan worden gehouden net als in Zwitserland, dat werkt zeer goed.’ (man, 74, lbo, FvD)

‘... Waar de regering bang voor is, zal gebeuren, als ze niet naar het volk luisteren. Referendum vlug afschaffen, de lafbekken, ze kunnen wachten op de gele hesjes.’ (man, 78, mbo, PVV)

‘... Democratie is ver te zoeken. De enige mogelijkheid om je stem te laten horen, het referendum, wordt nu ook afgeschaft. ...’ (vrouw, 82, hbo, CU)

Aan het woord zijn respondenten van de kwartaal-enquêtes 2018/2-2019/1 van het Continu Onderzoek Burgerperspectieven (COB). Aan het einde van die enquête hebben ze aangekruist dat ze het al met al meer de verkeerde dan de goede kant op vinden gaan met Nederland. Vervolgens wordt hen gevraagd die opvatting toe te lichten. Lang niet iedereen vindt het de verkeerde kant opgaan en wie dat vindt, begint zelden over het referendum.<sup>1</sup> Het bovenstaande is dus volstrekt niet representatief voor wat de hele bevolking vindt, maar de citaten brengen wel een minderheid in beeld die pregnant een breder levende politieke onvrede tot uitdrukking brengt. In dit hoofdstuk focus ik op onvrede omdat het me belangrijk lijkt dat hervormingen van het parlementaire stelsel juist mensen met veel onvrede aanspreken.<sup>2</sup> Laten we eerst de overwegingen voor het referendum van de Staatscommissie bekijken.

- 
- 1 Begin 2019 vindt 32% het meer de goede kant opgaan met Nederland en 58% meer de verkeerde kant op; 10% weet het niet. In de motiveringen waarom het de verkeerde kant opgaat, is onvrede over de politiek wel een belangrijk element, naast zorgen over toenemende ongelijkheid en de teloorgang van Nederland en van de verdraagzaamheid (Dekker & Den Ridder 2019).
  - 2 Vergelijk Seyd et al. (2018).

## Het voorstel

De Staatscommissie adviseert in haar eindrapport de invoering van een bindend correctief referendum.<sup>3</sup> Onverwacht kwam dat advies niet, maar opvallend was het wel: welbewust ingaand tegen de politieke meerderheid van het moment, kort nadat de wet op het raadgevende referendum net was ingetrokken (wat ook opvallend was omdat de Staatscommissie binnen zeer afzienbare tijd met een advies over referenda zou komen).

De commissie kiest vooral voor een bindend correctief referendum vanuit het idee dat bij parlementaire meerderheidsvorming en in het bijzonder door de uitruil bij coalitievorming belangrijke beslissingen genomen kunnen worden die niet de instemming van een meerderheid van het electoraat hebben.

Dat is niet per se een probleem. Het kan alleszins aanvaardbaar zijn om meer tegemoet te komen aan wensen van gepassioneerde minderheden dan van lauwe meerderheden. Er is echter wel reden voor een correctiemechanisme als door dealende parlamentsfracties sterke meerderheidsvoorkeuren in de bevolking worden gebruuskeerd. Naast deze aan de zogeheten Ostrogorski-paradox ontleende argumentatie speelt voor de commissie de overweging dat de volksvertegenwoordigers hoogopgeleid zijn en op thema's als immigratie en Europa meer de voorkeuren van hoger opgeleide dan lager opgeleide kiezers weerspiegelen.

De commissie noemt dat een 'verbijzondering van de Ostrogorski-paradox'.<sup>4</sup> Dat is een wat merkwaardige aanduiding, maar laten we die accepteren als deftige codetaal voor wat anderen aanduiden als het probleem van een van de bevolking losgezongen politieke elite. Het probleem is er: de mogelijkheid van parlementaire besluiten c.q. aangenomen wetsvoorstellen waar een meerderheid van het electoraat erg tegen is. In het voorstel van de commissie kan dit aan de orde worden gesteld door een initiatief van minstens 5000 kiezers, dat vervolgens door minstens 400.000 kiezers wordt gesteund. Dan moet er een referendum worden georganiseerd en als daarbij meer tegenstanders dan voorstanders van het

---

3 Staatscommissie (2018), p. 135-155.

4 Staatscommissie (2018), p. 138.

parlementaire besluit zijn en de tegenstanders minstens een derde van alle kiesgerechtigden omvat, moet het besluit c.q. de wet worden ingetrokken.<sup>5</sup>

### **Publieke steun**

Tot zover het voorstel van de Staatscommissie.<sup>6</sup> Hoe staat de bevolking tegenover referenda? En welke verschillen tussen bevolkingsgroepen vallen daarbij op? Sinds 1972 wordt in het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) gevraagd naar opvattingen over bindende referenda over ‘belangrijke beslissingen’. Met de cijfers van dat onderzoek tot en met 2012 hebben we eerder laten zien dat daarvoor voortdurend een meerderheid bestaat. Daarbij valt op dat in de jaren zeventig de steun heel groot was bij de stemmers op de voorlopers van GroenLinks, terwijl de stemmers op die partij in 2010/2012 juist heel sceptisch zijn; dan zit verreweg de meeste steun voor referenda bij de SP en de PVV. Dat is in het latere kiezersonderzoek van 2017 niet veranderd.<sup>7</sup>

In figuur 1 laten we de steun voor referenda zien volgens het onderzoek *Culturele veranderingen in Nederland* (CV), waarin dezelfde vraag wordt gesteld als in het NKO. Tussen 1998 en 2015 beweegt de steun zich rond de vier vijfde van de kiesgerechtigde bevolking. In 1998 is er geen noemenswaardig verschil tussen de opleidingsniveaus, maar over de hele periode is er de meeste steun onder de middelbaar opgeleiden en vanaf 2002 de minste onder de hoger opgeleiden.<sup>8</sup> Na 2015 daalt de steun in de bevolking tot zo’n

---

5 Een ‘uitkomstdrempel’ in plaats van de bij de recente raadgevende referenda gebruikte ‘opkomstdrempel’ (van 30%). Die wierp voor voorstanders de lastige vraag op of ze beter voor konden gaan stemmen (met het risico de tegenstanders over de opkomstdrempel heen te helpen) of thuis moeten blijven (met het risico de tegenstanders aan een meerderheid te helpen).

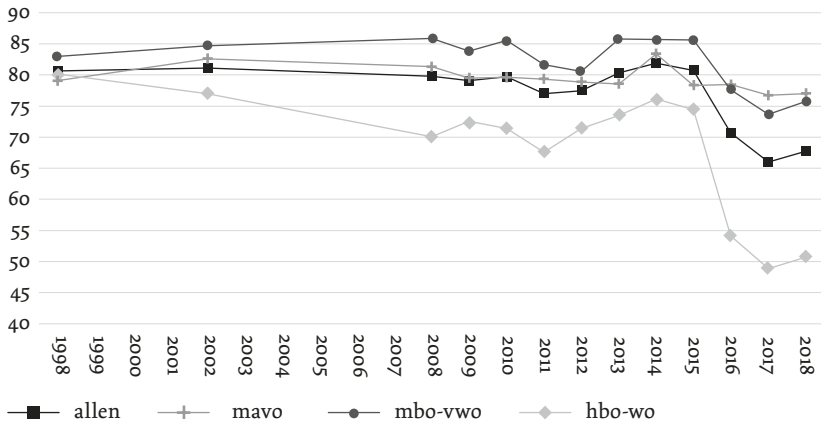
6 Ik ga voorbij aan de overwegingen van de commissie ten aanzien van andere vormen van referenda en burgerparticipatie. Zie Hendriks et al. (2017) voor een uitgebreide beschouwing over soorten referenda, buitenlandse ervaring en Nederlandse pogingen. Idem met wat meer *couleur locale* Baudet (2017).

7 Den Ridder et al. 2016, p. 34-35; Jacobs 2018, p. 96. In het NKO 2017 zaten onvoldoende Forum-voor-Democratiestemmers om die apart te presenteren, maar in die groep was de steun waarschijnlijk nog groter.

8 De verschillen komen overeen met de steun voor een wat algemenere stelling dat burgers meer moeten ‘meebeslissen’ over belangrijke politieke kwesties, die sinds 2008 elk kwartaal wordt voorgelegd in het COB. Hier zijn de lager opgeleiden het meest voor, maar het verschil met middelbaar opgeleiden is erg klein en soms geheel afwezig.

twee derde. De daling bij de hoger opgeleiden is aanzienlijk sterker, van zo'n driekwart naar de helft. De steun bij de lager opgeleiden blijft stabiel.

*Figuur 1 Steun voor beslissende referenda in de bevolking en op drie opleidingsniveaus (in %)<sup>a</sup>*



a (Helemaal) eens met de stelling 'Over sommige, voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd, het zogenaamde referendum' als % van de Nederlandstalige bevolking van 18 jaar en ouder.

Bron: Culturele veranderingen in Nederland 1998, 2002, 2008/2009-2017/2018

Steun voor referenda kan voortkomen uit vertrouwen in meer democratie en uit wantrouwen tegenover politici. Die twee motivaties sluiten elkaar niet uit, maar de veranderingen in de steun maken aannemelijk dat het wantrouwen een grotere rol is gaan spelen.

Kijken we voor het jaar 2018 verder naar verschillen in steun. In tabel 1 onderscheiden we naast de beide seksen, drie leeftijdsklassen en drie opleidingsniveaus ook drie niveaus van politieke onvrede en drie stemintenties.

Hoger opgeleiden zijn duidelijk minder voor dan de academici. Er is meer verschil tussen academici en hbo'ers dan tussen lager en middelbaar opgeleiden (Den Ridder et al. 2016, p. 39).

Vrouwen zijn meer voor het referendum dan mannen, jongeren zijn er meer voor dan ouderen en lager plus middelbaar opgeleiden zijn aanzienlijk vaker voor dan hoger opgeleiden. Volgens de kolommen met effect-scores blijven deze verschillen bestaan als rekening wordt gehouden met de effecten van andere indelingen. Zelfs als rekening wordt gehouden met verschillen in politieke onvrede en (voorgenomen) electoraal gedrag blijven ouderdom, een hoog opleidingsniveau en in mindere mate het mannelijk geslacht de steun voor referenda drukken.<sup>9</sup>

*Tabel 1 Steun voor referenda in bevolkingsgroepen en de gecombineerde effecten van achtergronden*

| <b>Categorieën (en % van de populatie)</b>  | <b>% voor het referendum</b> | <b>Effecten<sup>a</sup></b> |                  |                        |
|---------------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|------------------|------------------------|
|                                             |                              | <b>demografisch</b>         | <b>+ onvrede</b> | <b>+ stemintenties</b> |
| allen (100% (n = 1807))                     | 68                           |                             |                  |                        |
| vrouw (50%)                                 | 72                           | 1,4**                       | 1,4**            | 1,3*                   |
| man (50%)                                   | 64                           | r                           | r                | r                      |
| 18-39 jaar (34%)                            | 73                           | 1,3                         | 1,4*             | 1,4*                   |
| 40-59 jaar (34%)                            | 70                           | r                           | r                | r                      |
| ≥ 60 jaar (32%)                             | 60                           | 0,5***                      | 0,5***           | 0,5***                 |
| opleidingsniveau – mavo (26%)               | 77                           | 1,2                         | 1,0              | 1,0                    |
| mbo – vwo (40%)                             | 76                           | r                           | r                | r                      |
| hbo – wo (34%)                              | 51                           | 0,3***                      | 0,4***           | 0,4***                 |
| weinig politieke onvrede <sup>b</sup> (28%) | 51                           |                             | 0,5***           | 0,6***                 |
| middengroep (41%)                           | 66                           |                             | r                | r                      |
| veel politieke onvrede (32%)                | 84                           |                             | 2,6***           | 2,4***                 |

9 Dit komt wat de opleidingsverschillen overeen met eerdere bevindingen voor steun voor meer directe democratie in het COB, maar niet voor sekse en leeftijd. Mannen en ouderen stonden daar niet afwijzender tegenover (Den Ridder et al. 2016, p. 40).

| Categorieën (en % van de populatie)                 | % voor het referendum | Effecten <sup>a</sup> |           |                 |
|-----------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------|-----------------|
|                                                     |                       | demografisch          | + onvrede | + stemintenties |
| stemintenties: <sup>c</sup> gaat niet stemmen (12%) | 77                    |                       |           | 1,2             |
| stemt op CDA/CU/<br>D66/GL/PvdA/SGP/<br>VVD (47%)   | 56                    |                       |           | r               |
| stemt op DENK/<br>FvD/PvdD/PVV/<br>SP/50PLUS (16%)  | 86                    |                       |           | 3,2***          |
| Nagelkerke pseudo r <sup>2</sup>                    |                       | 0,13                  | 0,20      | 0,23            |

a Relatieve kansenverhoudingen: in vergelijking met de referentiecategorie r wordt de steun voor het referendum door de categorie meer gestimuleerd naarmate het cijfer groter dan 1 is, of meer geremd naarmate het cijfer kleiner dan 1 is (significantie: \*

\* < 0,05, \*\* < 0,01 en \*\*\* < 0,001 tweezijdig).

b Schaal gebaseerd op instemming met 'Mensen als ik hebben geen enkele invloed op wat de regering doet', 'Ik denk niet dat Kamerleden en ministers veel geven om wat mensen als ik denken' en 'Kamerleden letten te veel op het belang van enkele machtige groepen in plaats van op het algemeen belang' (Kuder-Richardson = 0,73).

c Intenties als er op het moment van de enquête Kamerverkiezingen gehouden zouden worden (andere partijen en 'weet nog niet' wel meegenomen in de analyse, maar niet opgenomen in de tabel). Partijen zijn opgedeeld naar steun voor het referendum (minder of meer dan het bevolkingspercentage).

Bron: Culturele veranderingen in Nederland 2017/2018 (alleen data voor 2018)

Politieke onvrede is een sterke driver van de voorkeur voor referenda. Stemintenties hebben een nog sterker effect, maar het is raar om die als driver te betitelen: partijvoorkeuren en opvattingen over referenda zullen in wisselwerking met elkaar staan. Stemmers op 'gevestigde' partijen zijn veel minder voor referenda (56%) dan niet-stemmers (77%) en stemmers op 'uitdagende' partijen (86%). Rekening houdend met verschillen in politieke onvrede en sociaaldemografische kenmerken blijft er een verschil tussen de aanhangen van de partijblokken bestaan.

Het combineren van kenmerken levert grote verschillen op. Zo is bij de hoger opgeleide respondenten met weinig politieke onvrede 39% voor het referendum (31% bij de mannen, 50% bij de vrouwen; 34% van 60+ en 41% van 18-59-jarigen); bij de lager en middelbaar opgeleide respondenten met veel politieke onvrede is 85% voor (zonder noemenswaardige sekseverschillen; 90% van de 18-59-jarigen en 79% van 60+).

## Argumenten voor

In de tabel zagen we dat hoger opgeleiden meer tegen het referendum zijn, ook als rekening wordt gehouden met politieke onvrede en partijkeuze. Daar zijn verschillende redenen voor te bedenken. Een reden zal zijn dat hoger opgeleiden gemiddeld meer politieke kennis hebben, iets waar we in tabel 1 geen rekening mee konden houden. In Canadees onderzoek blijken politiek beter geïnformeerde burgers minder voor referenda te zijn omdat ze meer vertrouwen in politici hebben en zich meer zorgen maken over de rechten van minderheden.<sup>10</sup> Waarschijnlijk spelen bij de toename van scepsis van hoger opgeleiden in Nederland ook de door hen ongewenste uitkomsten van recente referenda (Oekraïne en Brexit). Laten we kort de belangrijkste argumenten tegen het referendum de revue laten passeren en pareren of relativeren:

1. *Een referendum is te simpel. Het maakt van complexe vraagstukken die om nuancering en compromis vragen, een kwestie van voor of tegen.*

Dat is geen argument tegen een correctief referendum, want dat gaat over iets dat in het parlement is besproken en tot een kwestie van voor of tegen is gemaakt.

2. *De kiezers zijn te slecht geïnformeerd of gewoon te dom om tot een oordeel te komen.*

Mogelijk, maar dan zijn ze dat zeker ook voor gewone verkiezingen, waar veel meer en veel onvergelykbaars moet worden afgewogen. Referenda blijken bovendien goede gelegenheden te bieden om zich in een onderwerp te verdiepen en zich een beter gefundeerde mening te vormen.

3. *Referenda worden door kiezers en populistische partijen gebruikt om onvrede te uiten respectievelijk te mobiliseren.*

Ook dat is goed mogelijk, vooral als er slechts incidenteel gelegenheid wordt geboden. Als er vaker referenda zijn, is er minder aanleiding voor een generieke afrekening en zullen de kwesties zelf belangrijker worden.

---

<sup>10</sup> Anderson & Goodyear-Grant (2010).

4. *Referenda leiden tot polarisatie in plaats van tot breed gedragen besluiten.* Dat kan gebeuren (Brexit), maar is geenszins de regel. Referenda geven eerder aanleiding tot maatschappelijke discussies die anders niet zouden hebben plaatsgevonden.

Het correctieve referendum is geen alternatief voor de representatieve democratie, maar een aanvulling daarop: een 'noodrem' die vertrouwen wekt bij een politiek-sceptische bevolking en een corrigerende dreiging is voor politici die zich in vergadering bijeen met te veel vaart van de vertegenwoordigden verwijderen. Het is niet iets om heel vaak te gebruiken. De meeste burgers en zeker de meeste ontevreden burgers willen helemaal niet veel meer participeren. Ze willen wel meer gehoord worden maar niet per se meer praten. Weten dat anderen aan de noodrem zouden kunnen trekken en dat politici daar rekening mee moeten houden, kan hun vertrouwen geven in de democratie, al is het maar een 'stealth democracy'.<sup>11</sup> Hun vertrouwen wordt ondermijnd door politici die een referendum blijkbaar niet aankunnen en het afschaffen zodra het niet de gewenste uitkomsten voor hen heeft. Dat ze dat dan soms ook nog doen met het argument dat er wat beters nodig is met meer gelegenheid voor constructieve betrokkenheid en meer deliberatie, bevestigt de diplomademocratie: het is weer een keuze voor politiek geïnvolveerde, goedgebekte, welgemutste hogeropgeleiden.

Het correctief referendum is de mogelijkheid van zo nu en dan een correctieve tik voor de diplomademocratie, niet iets wat de politiek moet omarmen om politiek vertrouwen te vergroten, maar moet accepteren als een element van de democratie waar ze last van kunnen hebben. Op meer vertrouwen mag de politiek slechts hopen. Een greintje hoop kunnen ze ontlenden aan Zwitsers onderzoek waaruit blijkt dat het vertrouwen in politieke gezagdragers iets groter wordt naarmate men meer mogelijkheden voor directe democratie heeft.<sup>12</sup>

---

11 De term van Hibbing & Theiss-Morse (2002) voor het idee van een democratie die onzichtbaar realiseert wat het volk wil, zonder dat je daar als burger voortdurend op moet letten; vgl. Stoker & Hay (2017).

12 Maar kleiner naarmate iemand meer gebruik van die mogelijkheden maakt. Zie Bauer & Fatke (2014).

## Noodrem

Het correctieve referendum is een belangrijk middel om te voorkomen dat de parlementaire politiek in de ogen van politiek ontevreden en ontevreden ontspoort. Het is overmoedig om van deze noodrem af te zien en het betreffende advies van de Staatscommissie te negeren.

## Literatuur

- Anderson, C. & E. Goodyear-Grant (2010). Why are highly informed citizens sceptical of referenda? *Electoral Studies* 29, p. 227-238.
- Baudet, T. (2017). *Breek het partijkartel! De noodzaak van referenda*. Amsterdam: Prometheus.
- Bauer, P.C. & M. Fatke (2014). Direct democracy and political trust: Enhancing trust, initiating distrust – or both? *Swiss Political Science Review* 20(1), p. 49-69.
- Bovens, M. & A. Wille (2014). *Diplomademocratie. Over de spanningen tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.
- Dekker, P. & J. den Ridder (2019). *Burgerperspectieven 2019*/1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hendriks, F., K. van der Krieken & C. Wagenaar (2017). *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hibbing, J.R. & E. Theiss-Morse (2002). *Stealth democracy: Americans' beliefs about how government should work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jacobs, K. (2018). Referenda en andere institutionele hervormingen. In: T. van der Meer, H. van der Kolk & R. Rekker (red.), *Aanhoudend wisselvallig. Nationaal Kiezersonderzoek 2017* (p. 90-97). Z.p.: Stichting Kiezersonderzoek Nederland.
- Ridder, J. den, P. Dekker & P. van Houwelingen, m.m.v. E. Schrijver (2016). *Burgerperspectieven 2016*/1. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Seyd, B., J. Curtice & J. Rose (2018). How might reform of the political system appeal to discontented citizens? *The British Journal of Politics and International Relations* 20(2), p. 263-284.

- Staatscommissie (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel*. Amsterdam: Boom.
- Stoker, G. & C. Hay (2017). Understanding and challenging populist negativity towards politics: The perspectives of British citizens. *Political Studies* 65(1), p. 4-23.

# Het nationale parlement ook als EU-parlement?

## Over Europese integratie

Sofie Wolf\*

Wanneer over parlementaire controle en taken wordt gesproken, kan dit niet worden gedaan zonder ook de impact van de Europese Unie te betrekken. Het is dan ook niet vreemd dat de Staatscommissie parlementair stelsel een gedeelte van haar eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* wijdt aan de Europese Unie in relatie tot de zeggenschap van het nationale parlement. In dit gedeelte gaat de Staatscommissie in op een van de meest besproken problemen binnen het Europese integratieproces, namelijk het democratisch tekort van de Europese Unie.<sup>1</sup> De vraag die de Staatscommissie hierbij stelt, is hoe dit (beweerde) democratische tekort teruggebracht kan worden door het Nederlandse parlement. Met andere woorden, wat dienen de Tweede en Eerste Kamer te doen om ervoor te zorgen dat zij een (grotere) rol gaan spelen op Europees niveau, en daardoor de Europese Unie een grotere democratische legitimatie (in Nederland) te geven.

### Aan de wieg

Nederland stond aan de wieg van de Europese integratie, niet enkel door deel uit te maken van de zes landen die de Europese Economische Gemeenschap oprichtten zoals de Staatscommissie aangeeft, maar al in 1952 bij de oprich-

---

\* Sofie Wolf is docent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht en schrijft een proefschrift over de rol van nationale parlementen in de Europese Unie.

1 Zie o.a. K. Auel & Th. Christiansen, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, *West European Politics*, 38(2), p. 261-281; A. Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in: A. Maurer & W. Wessels (eds.), *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos: Baden-Baden 2001, p. 521.

ting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal alsook bij de latere Europese Gemeenschap en Europese Unie.<sup>2</sup> Bij elke grondwetsherziening tot nu toe is bediscussieerd of de Europese Unie op een bepaalde manier verankerd moest worden in de Grondwet. Dit is echter nooit gerealiseerd.

In de Europese integratie hebben nationale parlementen nationale bevoegdheden overgedragen aan de Europese Unie en zijn ze mede hierdoor invloed kwijtgeraakt op Europees niveau. Het gevolg hiervan is het ontstaan van het hiervoor genoemde democratische tekort van de Europese Unie. De meer recente ontwikkeling binnen de Europese integratie omvat het herstel van het democratisch tekort door meer bevoegdheden voor nationale parlementen te creëren. Het Verdrag van Lissabon bevat daarom nieuwe bevoegdheden voor nationale parlementen. Dit verdrag, dat als doel heeft de invloed van nationale parlementen op Europees niveau te vergroten, wordt daarom ook wel aangehaald als het ‘Verdrag van de parlementen’.<sup>3</sup>

Naast het feit dat in dit verdrag nieuwe bevoegdheden voor nationale parlementen zijn neergelegd, worden nationale parlementen voor het eerst expliciet genoemd en erkend op Europees niveau.<sup>4</sup> Hiermee vervalt de strikte scheiding tussen nationaal en Europees niveau. Nationale parlementen werden tot dan toe gezien als actoren die enkel op nationaal niveau handelden. Het Verdrag betreffende de Europese Unie geeft echter heel duidelijk aan dat de nationale parlementen actief kunnen en moeten bijdragen tot de goede werking van de Unie.

Twee nieuwe instrumenten die het Nederlandse parlement kan inzetten sinds het Verdrag van Lissabon, zijn het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets binnen de gelekaartprocedure. Deze instrumenten komen niet in de plaats van nationale bevoegdheden maar kunnen naast of samen met bestaande nationale bevoegdheden worden ingezet. Volgens de

---

2 P. Craig & G. de Burca, *EU Law, Text, Cases and Materials* (third edition), Oxford University Press 2015, p. 9-10.

3 I. Cooper, Deliberation in the multilevel parliamentary field: the seasonal workers directive as a test case, in: B. Crum & J. Fossum (eds.), *Practices of Interparliamentary Coordination in International Politics: The European Union and Beyond*, Colchester: ECPR Press (2013), p. 51.

4 Art. 12 VEU.

Staatscommissie worden de bevoegdheden en instrumenten die de Tweede en Eerste Kamer hebben om invloed op Europees niveau uit te oefenen, niet optimaal benut en leveren deze niet het gewenste resultaat op. De Staatscommissie geeft aan dat de ineffectiviteit van de gelekaartprocedure te maken heeft met het gebrek aan media-aandacht voor deze procedure en dat deze daardoor geen duidelijke functie heeft binnen het publieke debat. Met welke maatstaven de Staatscommissie dit heeft gemeten, is onduidelijk. De Staatscommissie concludeert dat de parlementaire instrumenten niet afdoende zijn en dat zij het democratisch tekort gedeeltelijk kunnen terugdringen, maar niet kunnen opheffen. De Staatscommissie heeft zichzelf daarom de vraag gesteld welke mogelijkheden er zijn of moeten komen om de invloed van het Nederlandse parlement op Europees niveau te vergroten.

### **Zes aanbevelingen op een rij**

De Staatscommissie is tot een zestal aanbevelingen gekomen. Hieronder zullen deze aanbevelingen worden besproken en van commentaar worden voorzien.

#### *Meer gebruikmaken van bestaande instrumenten*

Om te beginnen beveelt de Staatscommissie de Tweede Kamer aan om meer gebruik te maken van de bestaande instrumenten zoals het parlementair behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. In beginsel kan deze aanbeveling alleen maar worden toegejuicht. Deze instrumenten zijn gecreëerd om meer invloed uit te oefenen op Europese besluitvorming, dus hoe vaker ze worden gebruikt, hoe meer invloed uitgeoefend zou moeten worden. Echter, invloed uitoefenen zit niet alleen in de kwantiteit van het inzetten van bevoegdheden.

Tegenstrijdig in het advies is dat de Staatscommissie concludeert dat de instrumenten ‘weinig effectief’ zijn, maar toch aanbeveelt om deze meer in te zetten. Als het middel volgens de Staatscommissie ineffectief is, is het dan wel zo logisch om juist van deze instrumenten meer gebruik te maken? Om tot een goed advies te komen lijkt het belangrijk om eerst te bepalen of er situaties bestaan waarin de middelen effectief kunnen worden ingezet, om op basis daarvan te adviseren over de effectieve inzet van het middel.

De Tweede Kamer zet het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets op dit moment op (voor buitenstaanders) onnavolgbare wijze in. Het is aan de verschillende Kamercommissies om te besluiten om deze instrumenten in te zetten en dit wordt gedaan wanneer men dit nodig vindt. Welke criteria en redenen daarvoor worden gebruikt, zijn nauwelijks te achterhalen. Wellicht dient de aanbeveling van de Staatscommissie te worden uitgebreid. Niet enkel dienen de instrumenten vaker te worden ingezet, maar dienen er ook richtlijnen te komen voor effectieve inzet. Nu is de inzet zeer willekeurig en wordt bij belangrijke Europese onderwerpen geen gebruik gemaakt van de instrumenten. Wanneer er duidelijke richtlijnen komen wanneer de Kamers het behandelvoorbehoud zo effectief mogelijk kunnen inzetten, zal het behandelvoorbehoud mogelijk vaker worden gebruikt en dan beter zijn werk doen.

Een andere reden waarom de aanbeveling van de Staatscommissie te beperkt is, is omdat deze alleen ziet op het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. Beide Kamers kunnen in principe alle bevoegdheden, dus ook die in Nederlandse wetgeving zijn vastgelegd zoals het interpellatierecht en enquêterecht, inzetten om Europees beleid te controleren. De Kamers zouden meer gebruik moeten maken van alle bevoegdheden die ze hebben.

Nog belangrijker is dat niet alleen de Tweede Kamer maar ook de Eerste Kamer deze instrumenten (vaker) gaat inzetten. De Eerste Kamer gebruikt haar bevoegdheden nauwelijks voor controle op Europees beleid terwijl dit wel mogelijk is. Het behandelvoorbehoud is tot op heden nog nooit door de Eerste Kamer ingezet. De Kamer is van mening dat de andere nationale bevoegdheden toereikend zijn. Echter, ook die bevoegdheden worden nauwelijks ingezet voor controle op Europees beleid. De Kamer is dus wel van mening dat het controleren van de regering met betrekking tot Europese aangelegenheden tot haar taken behoort, maar doet dit in praktijk niet.<sup>5</sup>

---

5 A.L. Högenauer, *The Dutch Parliament and EU Affairs: Decentralizing Scrutiny*, in: C. Hefftlér et al. (eds.), *The Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Palgrave Macmillan 2015, p. 259.

Vervolgens dient de Tweede Kamer zich te beraden op een andere, misschien wel betere, procedure voor de inzet van het behandelvoorbehoud. Er zou een voorbeeld kunnen worden genomen aan de Duitse Bundestag. De Bundestag heeft het wettelijke recht om via de Duitse regering deel te nemen aan het Europese wetgevingsproces. Dit kan zij doen door een officieel standpunt, een zogenaamde Stellungnahme, in te nemen. Wanneer de Bundestag dit doet, wordt er automatisch een behandelvoorbehoud geplaatst.<sup>6</sup> De minister dient eerst met de Bundestag te overleggen en te onderhandelen alvorens hij mag stemmen binnen de Raad. De Tweede Kamer kent weliswaar geen equivalent van de Duitse Stellungnahme, maar zou wel criteria kunnen opstellen voor situaties waarin een behandelvoorbehoud automatisch wordt ingezet. Eventueel kunnen daarbij ook afspraken tussen de Tweede Kamer en de regering worden gemaakt over een soortgelijke Stellungnahme. Indien de Tweede Kamer een officieel standpunt inneemt, volgt de regering de Kamer hierin zoals de Duitse regering de Bundestag volgt.

#### *Beter openbaarheidsregime*

In de volgende aanbeveling wordt het parlement verzocht de regering op te dragen om onderzoek te doen naar geheimhouding van interne documenten van de Raad en hoe de openbaarmaking van de documenten kan worden vergroot. Niet alleen is de geheimhouding in strijd met regels uit het Verdrag van Lissabon, maar het maakt het voor nationale parlementen ook onmogelijk om de besluitvorming binnen de Raad te controleren. Daarnaast adviseert de Staatscommissie om meer informatie over de politieke inzet van de regering te delen en dit te doen in de vorm van een kaderbrief bij de BNC-fiches die de regering aan de Kamers zendt. De aanbeveling tot onderzoek naar een beter openbaarheidsregime is wellicht de beste aanbeveling van de Staatscommissie. Controle valt of staat bij een juiste, volledige en tijdige informatieverstrekking. Zonder dit is het vrijwel onmogelijk om controle uit te oefenen op het Europees beleid van de regering. Het parlement dient niet

---

6 Paragraaf 9 lid 4 EUZBBG; Deutscher Bundestag 17. Wahlperiode, Drucksache 17/14601, 30.08.2013, p. 26.

enkel over het uiteindelijke besluit te worden geïnformeerd, maar ook over de onderhandelingen, de standpunten en andere relevante informatie.

Deze informatievoorziening kan plaatsvinden in de vorm van een kaderbrief, maar het ligt niet voor de hand om deze bij een BNC-fiche te voegen. Ten eerste omdat niet over elk Europees voorstel een BNC-fiche wordt opgesteld en ten tweede omdat de regering het parlement enige tijd kan laten wachten op een fiche. Aangezien het parlement bij inzet van sommige instrumenten snel moet handelen, denk aan de subsidiariteitstoets, kan het parlement niet wachten op het fiche van de regering. Een 'losse' kaderbrief over de interne aangelegenheden van de Raad zou de voorkeur hebben. Overigens zou de Tweede Kamer ook zelf van een dergelijk onderzoek kunnen leren. De Tweede Kamer dient zelf ook een optimale transparantie en toegankelijkheid van bronnen na te streven en alle vormen van onderzoek hiernaar toe te laten.

#### *Interparlementaire samenwerking*

Verder is de Staatscommissie van mening dat de samenwerking tussen nationale parlementen vergroot dient te worden om de gelekaartprocedure tot een effectieve procedure te maken. Hiertoe dienen nationale parlementen te overleggen. Ook zou het benoemen van een rapporteur voor een thema of onderwerp binnen het Nederlandse parlement behulpzaam zijn. Hoe een rapporteur de samenwerking tussen nationale parlementen zou vergroten, is onduidelijk. Ook is de vraag hoe de samenwerking tussen nationale parlementen eruit dient te zien, niet uitgewerkt. Er bestaan momenteel veel verschillende samenwerkingsverbanden tussen nationale parlementen, denk aan COSAC of de Artikel 13-conferentie. Ook nodigen parlementsleden van de verschillende lidstaten elkaar uit om wederzijds een bezoek te brengen. Op digitaal niveau bestaat de databank IPEX. Hierin delen nationale parlementen informatie over behandeling van Europese wetgeving binnen hun parlementen om zo interparlementaire samenwerking mogelijk te maken. De aanbeveling om de interparlementaire samenwerking te vergroten of te versterken zonder daarop inhoudelijk in te gaan geeft onvoldoende inzicht in wat ontbreekt en specifiek zou moeten gebeuren.

*Gezamenlijke Europa-commissie van beide Kamers en een versterking van de fractie-ondersteuning*

Voorts gaat de Staatscommissie in op de rol van de Kamercommissies voor Europese Zaken van de Tweede en Eerste Kamer. De Staatscommissie is van mening dat door het instellen van een gezamenlijke commissie op het terrein van Europese zaken een goede informatievoorziening aan beide Kamers kan worden verzekerd.

Het is een feit dat Kamercommissies een grote rol spelen binnen beide Kamers. Hier worden besluiten voorbereid, debatten met de minister gevoerd, en parlementaire bevoegdheden worden in de praktijk door Kamercommissies ingezet. De bevoegdheden die beide Kamers hebben om controle uit te oefenen op Europees beleid, worden echter door alle Kamercommissies ingezet. Het ligt er maar net aan op welk beleidsterrein de Europese aangelegenheid ziet. Om nu een gezamenlijke Europa-commissie in te stellen is daarom onlogisch. Meer overleg tussen de Kamercommissies van de Tweede en Eerste Kamer zou een aanbeveling kunnen zijn, maar dan dienen de Kamercommissies direct met elkaar te kunnen overleggen zonder dat daar de Kamercommissies voor Europese Zaken van beide Kamers tussen zitten. Dit zou enkel leiden tot vertraging van de informatievoorziening en vergroting van de kans op miscommunicatie. Overigens zou dit veel extra werk opleveren voor de Kamercommissies voor Europese Zaken.

De Staatscommissie heeft ook oog voor het ambtelijk apparaat van het parlement en is van mening dat de fractieondersteuning op het terrein van EU-aangelegenheden verbeterd dient te worden. De commissie beveelt aan om een EU-deskundige te raadplegen voor de politieke oordeelsvorming van EU-dossiers.

Aangezien EU-aangelegenheden complexe onderwerpen kunnen zijn, is het versterken van de fractie-ondersteuning een goed idee. Het valt niet van alle Kamerleden te verwachten, en dan met name niet van die Kamerleden uit een kleine fractie, dat zij elk EU-dossier helemaal kunnen doorgronden. Het is dan zinvol om hiervoor een EU-deskundige in te schakelen om zo te voorkomen dat er belangrijke punten worden mist.

### *Europawet*

Duitsland kent wetgeving specifiek gericht op Europa.<sup>7</sup> In deze wetgeving worden de bevoegdheden en procedures uiteengezet ten aanzien van Europese aangelegenheden. Geïnspireerd door deze Duitse wetgeving is het ‘voorstel tot verbetering van de informatiepositie van de Staten-Generaal met betrekking tot de Europese Unie (Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie)’ ingediend bij de Tweede Kamer. Deze wet dient als verzamelpaats van bevoegdheden en rechten van de Tweede en Eerste Kamer. Het doel van deze wet is het verbeteren van de informatiepositie van het parlement om zo de parlementaire controle te vergroten. Deze informatievoorziening moet ook gaan gelden bij onderhandelingen, afwegingskaders, voorbereidingen op de onderhandelingen en het verloop van de discussies binnen de Europese instellingen.

De Staatscommissie is een voorstander van deze ‘Europawet’. Volgens haar is het gewenst om afspraken, procedures en de rol van het parlement in Europese aangelegenheden wettelijk vast te leggen. Toch is het de vraag of deze wet tot verbetering zal leiden. Als deze zogenaamde Europawet niet meer is dan een verankering van het bestaande, is het maar de vraag of dit de invloed van het parlement op Europees beleid vergroot. Het is voor parlementsleden zeker handig om een overzicht te hebben van alle bevoegdheden, afspraken en procedures die bestaan, maar het is wellicht niet nodig om deze vast te leggen in een wet in formele zin. Indien namelijk nieuwe afspraken worden gemaakt of bevoegdheden worden gecreëerd, dient steeds de wet te worden aangepast via de daarvoor bestemde procedure. Aangezien met enige regelmaat nieuwe afspraken worden gemaakt of procedures worden gewijzigd, zou dit telkens een formele wetswijziging tot gevolg hebben.

---

7 Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG); Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (IntVG); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLG).

### *Ruimere uitleg Grondwet*

Tot slot gaat de Staatscommissie in op het initiatiefvoorstel-Van der Staaij. Dit initiatiefvoorstel behelst wijziging van de Grondwet door aan artikel 91 van de Grondwet drie leden toe te voegen die goedkeuring van EU-verdragen alleen toestaan met een twee derde meerderheid van stemmen. Met EU-verdragen worden alle verdragen bedoeld waarop de Europese Unie is gegrondvest. Het doel van het voorstel is de betrokkenheid van het parlement te vergroten en de legitimiteit van de goedkeuringsbeslissing te versterken. In 2010 heeft de Staatscommissie Grondwet (commissie-Thomassen) geconstateerd dat het voorstel zowel te ruim als te beperkt was. Een twee derde meerderheid zou ook voor verdragen gelden die geen verscherpte aandacht behoeften, maar juist weer niet voor verdragen als associatieakkoorden en handelsverdragen terwijl deze laatste grote gevolgen kunnen hebben. De Staatscommissie Grondwet pleitte daarom voor een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid 3 van de Grondwet, met dien verstande dat niet enkel de inhoud van een concreet grondwetsartikel bepalend is maar ook de grondslag en de strekking van het artikel. In dat geval zou een twee derde meerderheid voor meer verdragen gelden. De Staatscommissie parlementair stelsel volgt hierin de Staatscommissie Grondwet.

Een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid van de Grondwet is aan te moedigen. Door deze ruimere uitleg is ook een twee derde meerderheid nodig bij verdragen die soevereiniteit van lidstaten overdragen aan de Europese Unie. Over dergelijke belangrijke beslissingen dient goed te worden nagedacht en daarom is het passender en legitiemer dat een twee derde meerderheid instemt in plaats van een gewone meerderheid.

In september 2015 nam de Tweede Kamer het voorstel van Van der Staaij aan. De behandeling in de Eerste Kamer startte in januari 2017. Tijdens het eerste debat werd de motie-Duthler aangenomen, die verzocht de behandeling van het voorstel aan te houden tot de Staatscommissie parlementair stelsel een oordeel had kunnen vormen over het voorstel. Nadat het eindrapport *Lage drempels, hoge dijken* in december 2018 aan de Kamer werd aangeboden, werd de plenaire behandeling in april 2019 hervat. Tijdens het debat op 2 april werd duidelijk dat de meerderheid van de partijen de Staatscommissie volgt. Die partijen zijn het zover eens dat het voorstel te ruim als

te beperkt is. Daar waar de meerderheid in de Tweede Kamer voor het voorstel is, is de meerderheid in de Eerste Kamer tegen het voorstel. Een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid van de Grondwet wordt ook niet door alle partijen toegejuicht. Dat het voorstel een meerderheid krijgt, is uitgesloten, een ruimere uitleg van artikel 91 zal ook niet worden aangenomen. Het ziet er dus naar uit dat alles bij het oude blijft.

### **Alternatief**

Parlementaire invloed op de Europese Unie kan via een directe lijn tussen nationale parlementen en de Europese instellingen of door middel van een indirecte lijn via de nationale regeringen.

Om de zeggenschap op Europees niveau te vergroten is het wellicht nodig om de zeggenschap op nationaal niveau te vergroten of te verruimen. In de Goedkeuringswet bij het Verdrag van Lissabon is een instemmingsrecht voor het parlement geregeld. Bepaalde EU-besluiten behoeven instemming van het Nederlandse parlement.<sup>8</sup>

Dit recht bestond al langer, maar in een ruimere vorm. Door het Verdrag van Lissabon werd het Europees Parlement een volledig bevoegde medewetgever. De Raad van State meende dat daardoor het instemmingsrecht voor de besluiten waarop het Europees Parlement medewetgever werd, overbodig en onwenselijk werd.<sup>9</sup> In de Goedkeuringswet zijn vervolgens enkele beleidsterreinen waarop het parlement instemmingsrecht had, geschrapt. Het instemmingsrecht is een vetorecht voor het parlement met betrekking tot een (beperkt) aantal beleidsterreinen. Hierin dient de minister bij stemming in de Raad het parlement te volgen.

Een uitbreiding van de beleidsterreinen waarop het instemmingsrecht geldt, zou de invloed van het Nederlandse parlement in de Europese besluitvorming vergroten. Weliswaar vormt de Nederlandse stem in de Raad maar 1/28ste deel van het geheel, maar deze stem is dan wel bepaald door het democratisch gekozen Nederlandse parlement.

---

8 Art. 3 Goedkeuringswet Verdrag van Lissabon.

9 Kamerstukken II 2007/08, 31 374 (R 1850), nr. 4, p. 20.

## **Bijzaak**

Het probleem dat de Staatscommissie heeft geconstateerd, is dat het Nederlandse parlement (te) weinig invloed heeft op Europese aangelegenheden en dat enkele bestaande instrumenten niet effectief zijn. De aanbevelingen die de Staatscommissie doet, zijn echter veelal vaag en niet concreet. 'Meer samenwerking tussen nationale parlementen' is een onbruikbare aanbeveling als niet wordt aangegeven hoe, op welk moment en in welke vorm de nationale parlementen meer dienen samen te werken. Er bestaat dus een gebrek aan onderbouwing en uitwerking over wat de oplossing voor het probleem zou moeten zijn.

Een en ander heeft misschien te maken met de aandacht die de Staatscommissie aan de Europese Unie geeft. In slechts één paragraaf van twaalf pagina's wordt de relatie van het Nederlandse parlement met de Europese Unie besproken. Dit is wellicht hetzelfde probleem als bij het parlement speelt. De Europese Unie wordt gezien als bijzaak en niet als hoofdzaak. Zolang het parlement de Europese Unie niet als een belangrijk onderwerp ziet, zal en kan het democratisch tekort niet worden opgeheven.

Er zijn mogelijkheden om de invloed van het Nederlandse parlement op Europese aangelegenheden te vergroten, maar dit zal alleen gebeuren als het parlement meer aandacht heeft voor Europa en dit niet langer ziet als bijzaak.



# Decision-making with algorithms

## On the digital state

*Sarah Giest\**

The Netherlands is a high opportunity, high risk country when it comes to digitization (OECD 2019). This means that there are promises and perils linked to, for example, education and skills, civic engagement and governance as well as digital security or IT-access and -usage. There is a combined effort underway from government, citizens, but also private entities to reap the benefits of these new technologies. In these efforts, the means and goals differ and produce a complex picture of facilitating an engaged and connected society under the influence of micro-targeting, filter-bubbles and echo chambers.

This is no small task and the Commissie Remkes (hereafter ‘the Commission’) highlights relevant dimensions of this large undertaking, however falls short in avoiding common pitfalls linked to digitization and government: First, treating digitization as a technical, and therefore separate issue and ignoring its deeply embedded linkages with politics and policymakers. Second, focusing on the obvious and often superficial issues that are largely not new and thereby also ignoring some of the underlying mechanisms that require attention.

A crucial starting point for a deeper discussion around these aspects is the differentiation among (big) data, Information Communication Technology (ICT), and digitization. The concept of big *data* is vague and recent research converges on a definition that acknowledges the different forms in which (big) data can appear in the policy process, for example, by using administrative data or unstructured data, such as video, audio, sensor

---

\* Sarah Giest is universitair docent aan het Instituut Bestuurskunde van de Universiteit Leiden.

data, or citizens' conversation online. In essence, (big) data includes (new) datasets that are too large for traditional processing systems and require new technologies (Provost and Fawcett 2013; Giest 2017). While the Commission's report only mentions the word 'data' a handful of times, it is the force that underlies many of the digital efforts.

ICTs are the tools that allow digitization to happen and to organize and collect data. In short, the infrastructure supporting the digital transformation. *Digitization*, at a basic level, refers to the process of translating analogue data into a digital format. For government, it also describes the larger adoption of ICTs and digital technologies in their operational activities. This includes having the resources to acquire the necessary complementary knowledge-based assets, such as organisational and human capital (OECD 2017).

The report conflates these terms into digitization and thereby limits the perspective on challenges, but also opportunities they bring. This restricts our understanding of the nature, causes and consequences of these challenges, as well as the assessments of how governments, political parties, interest groups and other societal actors can effectively address them. The Commission further presents a tool- and output-oriented report that overlooks some of the underlying mechanisms in place, perpetuating the hurdles being highlighted.

There are several ways to think about digitization and datafication of government and society. There is the idea of transforming government itself to become more digital and data-driven. This includes the use of digital tools in political campaigning, but also public service delivery and internal, administrative systems. This is linked to the relationship with citizens, as they are engaged through new channels and serviced through online platforms. The Commission focuses largely on this government-citizen interaction perspective, which forms a vital, but only small part of a bigger idea of digital government.

The following sections highlight aspects that are addressed only in passing in the report or are not mentioned at all in order to draw attention to more 'invisible' hurdles that are part of digital government. The following section highlights the misfit between technical and institutional

structures. Section 4.3 looks at the shift in information authority with the introduction of new communication channels for citizens and how that is linked to internal drivers that shape the government response to digitization. This is followed by raising issues around the role of transparency in the digital context and its limitations linked to trust and accountability. The final section 4.5 draws conclusions and gives recommendations on how to overcome these hurdles.

### **Misfit**

New technological opportunities, as the Commission highlights, change the societal expectations that arise from them and require government to re-examine approaches and strategies. These expectations are shaped by services offered by private firms that have the speed and drive of profitable companies whose core business is attracting more users. Government stands in stark contrast to this, trying to incorporate fast-paced technology into a status-quo-affine and slow-moving system.

A central aspect to this is that in order to introduce digital technologies into public administrations, their use needs to be integrated into public reform efforts. 'Public sector capacities, workflows, business processes, operations, methodologies and frameworks need to be adapted to the rapidly evolving dynamics and relations between the stakeholders' (OECD 2014, 202). While the opportunities and challenges pointing towards the link with citizens are clear, the hidden issues lie in the misfit between digital systems and existing organizational structures, meaning that digital changes are not accompanied by institutional transformations (Lips and Schuppan 2009).

In fact, there is often an artificial separation of technological and institutional change (Andersen and Henriksen 2006). This is something reflected in the report where digitization is assigned a separate role or function rather than looking at it from an institutional and political angle. To better understand how digital aspects will change government, the problem lies in the digital structures that are layered on top of unchanged institutional ones, creating tension and an overemphasis on the technology rather than more profound organisational reform. In essence, the focus on

the technical dimension pulls resources away from setting up an information management system that addresses ways in which data is integrated in decision-making for civil servants (Giest 2017). The Commission's report is an example for this. While digital tools, such as microtargeting, take on a prominent role, internal government reform is largely being overlooked.

One recommendation that follows from this is that rather than investing effort into the understanding of technical advancements, it's the introspective on organisational structures within government in combination with those digital tools that should have formed part of the initial problem analysis by the Commission. Consequently, the failure to reform could mean an accelerated loss of trust in government and a perception that it is out of touch with societal and technological trends. Trust in this context is an undervalued aspect, even though it is the foundation for many of the aspects being mentioned in the report and highlighted here.

In order for citizens to adopt new technologies serving some of the policy goals, such as energy efficiency (installation of smart meters) or establishing electronic healthcare (use of telemedicine), they need to perceive it as easy-to-use, useful as well as trust the entity issuing the technology. Citizens need confidence in the agency providing a service before adopting a new technology. This refers to, for example, the handling of private information and the handling of data being collected through the technology. There is further a direct link with the reputation of the public agency (Belanger and Carter 2008). Non-fraudulent interaction with service providers will enhance trust, whereas uncertainty about data regulation and the sharing of data with private companies or third parties can reduce trust levels (McKnight et al. 2002; Belanger and Carter 2008). This is connected to the competences of government in understanding new technologies and navigating their democratization.

### **Capacity gap**

Technology access and ease of use can facilitate public engagement and empower new actors to participate in public discourse. This brings opportunities and risks. One consequence of these developments is a democratization of information and expertise, which refers to new possibilities to

contribute outside of the traditional expert community. It also challenges the authority of traditional experts as sources of correction through the diversification of knowledge-policy actors, the emergence of ‘fake news creators’, and the growth of new modes of intellectualism (e.g. ‘populist experts’) (Collins and Evans 2002; Ladi 2019). Those who produce or use information are responsible for its accuracy, completeness, and ethical usage, but may have limited tools to assess its origin and correctness. Others might have a vested interest in producing partial or false information and can do so relatively easily with low technical or resource-related thresholds, resulting in misinformation. Such misinformation has the potential to be a major disruptor for democratic government. With a greater number of self-proclaimed experts, policy-makers and publics are confronted with ‘informational overload’ and ‘information pollution’, but lack expert filters to identify false information (Boswell 2009; Wardle and Derakhshan, 2017; Vraga and Bode 2017).

This rather complex setting in which the problem of misinformation takes place is not part of the problem definition or the solutions presented in the report. The Commission addresses the aspect of educating citizens in recognizing fake news, but lacks a more holistic understanding. The current recommendations lead to and support superficial policy measures, such as the ‘blijf kritisch’ campaign by the Ministry of the Interior and Kingdom Relations (for a discussion, see Pleijter and Burger 2019).

What is being overlooked is the resilience of government to misinformation. Note that this is not a call for regulating misinformation, since this can set a dangerous precedent for restricting open societies. Instead, increasing competence levels within government to work towards collaborative efforts with tech companies and the public in identifying misinformation. When government experiences low levels of policy analytical capacity it risks to incorporate scientific knowledge ineffectively into the decision-making process as well as being unable to identify misinformation (Howlett 2009). Low capacity can stem from limits in the available skills and knowledge of individuals within government. To address this, aside from training civil servants, research into algorithms

can potentially help detect hoaxes online as well as strengthen online accountability through real-name policies (West 2017).

Such skill shortage also increases the willingness of governments to rely on private parties and to compensate for a lack in expertise by introducing consultants into the policymaking process. These are not the big tech companies that contribute to the shift away from traditional experts, but rather smaller consultancies and data hubs that offer services complementary to the skill set available within government. The danger of using these services is that while some things can be learned from accumulated and visualized evidence, it often takes active human interpretation to spot relevant patterns.

Consequently, conditions and determinants for big data applications in the public policy domain cannot be fully understood with simple performance and efficiency measures (Bollier 2010). Since government has outsourced many of the tasks connected to ICT and data, policymakers have to rely on second-hand learning (Barzeley 2007). This is a more complex process, as it requires theoretical insight into how observed practices actually bring about significant effects. Second-hand learning is further based on accounts of experiences by other parties. Such accounts are mostly edited and tend to leave out causally significant factors (Czarniawska 1997; Sahlin-Andersson 2002). No additional skills or training are added through this, which means government departments arrive again at the beginning where they are reliant on private actors to step in.

Hence, identifying government-internal capacity as a problem would have helped to focus recommendations by the report on skill acquirement within public services as well as highlight the issue that underlie the relationships between government and third parties when it comes to data.

### **Transparency paradox**

Lacking capacity in these areas affects another issue that is prominently mentioned in the report – the call for transparency. While the basic principle is undisputed, it overlooks some of the dynamic factors linked to putting transparency into action. By focusing on transparency, the Commission only scratches the surface of a wider accountability problem.

The increased use of algorithmic models in organizational decision-making and the developmental speed of data science techniques have led to calls for increased transparency. Transparency can be defined as the understanding of a specific model (Lepri et al. 2017). While the Commission advocates for transparency in light of democratic values, being open about government processes and information is not a silver bullet. In fact, research shows that the effects of transparency on citizens in the Netherlands is more pronounced with respect to their negative impact on citizen's trust in government. Recent findings show that transparency does not improve citizen's opinion of government (Grimmelikhuijsen et al. 2013). In short, while transparency should be a vital part of government processes, it does not necessarily have a positive effect on the relationship between citizens and government.

Another argument that shows the complexity of transparency in a digital context is that government departments can share available documentation, procedures, and code, but if that information is not understood by the relevant audience, it can hardly make processes more transparent (Heald 2006; Kemper and Kolkman 2018). Providing an open document on the source code of an algorithm can create credibility without confirming or being able to verify its content. In other words, the signifier of transparency ('open-source') can incite people's trust in a system and result in a less critical attitude, but not necessarily in a better product (Kemper and Kolkman 2018).

This highlights three things: First, transparency does not necessarily eliminate bias in algorithms, because it can create a less critical environment. Second, the information being disclosed requires an educated audience to understand and assess the information. Finally, algorithmic systems are becoming more dynamic, complex and probabilistic and cannot be portrayed in a single, static code anymore. This heavily limits transparency, since the basis for the algorithmic decisions has changed by the time the code is released.

These limitations have shifted latest discussions towards trying to understand what kind of accountability visibility (transparency) creates and what is missing to fully disclose decision-making processes (Ananny

and Crawford 2016). As a result, transparency is seen as *one* mechanism for facilitating accountability. This is a relevant and ongoing discussion in the digital governance domain, which is not addressed in the report.

This discussion shows that the Commission's problem definition on the topic of algorithms and transparency is slightly beside the point. This would have been an opportunity to facilitate a wide-ranging accountability discussion in relation to several digital advances, such as artificial intelligence and deep learning where new legislation, understanding and communication is needed.

### **Concluding**

The Commission raises valid, but largely superficial points around digital government and citizens. By focusing on the government-citizen dimension as well as output and tool-oriented aspects, the report overlooks the hidden hurdles and underlying mechanisms that have to do with a capacity gap within government, slow reform efforts as well as limitations to the idea of transparency. In addition, conflating aspects of data, digital technologies and digitization limits the analysis of current and future challenges. The challenges sketched in this context result in the following recommendations:

- *Transparency is no silver bullet to create trust, show competency, or eliminate bias.*

In fact, transparency is only one mechanism for creating accountability in digital government. It requires additional (public) discussions on how more complex technologies – in which decision-making power has been partly shifted to algorithmic applications – can be held accountable. Transparency can also complicate the relationship between government and citizens, and hence needs some further thought on how to engage citizens in the process.

- *Facilitating government-internal training and attracting human capital.*

While digital processes divert attention towards ICTs, the people using and applying them remain the key to digitization, due to several reasons: First, a lack of government-internal expertise gives way to hiring outside help,

which limits the ability to understand how data is being used and transformed into digital tools and further hinders a broadening of government competences. Second, internal expertise is essential to being accountable for the technologies that are being used in the context of policymaking. Only an educated audience can evaluate the content of open data and codes and articulate these to the wider public. Finally, competence can yield trust in government. Proper data and privacy regulations paired with technological applications can make government a trusted player in the service dimension.

- *Implementation of digital applications requires larger government reform.* The separation of technological and institutional systems hinders the implementation of digital services, because day-to-day workflow, time constraints and training are no match for the technology being introduced. A larger reform is required, because digital government plans are largely ‘top-down’ procedures where central governments supervise the design and execution of digital initiatives. This has to do with the interoperability of different systems, as well as organizational, legal and financial reasons. This raises issues of digital structures adding to time pressure, and the complexity of carrying out public services.

In conclusion, the complexity of making government digital requires far-reaching changes and public discussion around *expertise, accountability and reform*. It also raises the question who the next-generation civil servant is, since it requires someone with the institutional experience *and* the technological expertise to adopt new ways of governing.

## References

- Ananny, M., and K. Crawford. 2016. Seeing without knowing: Limitations of the transparency ideal and its application to algorithmic accountability. *New Media & Society* 20(3), 973-989.
- Andersen, K.V., and H.Z. Henriksen. 2006. E-Government Maturity Models: Extension of the Layne and Lee Model. *Government Information Quarterly* 23(2), 236-248.

- Barzeley, M. 2007. Learning from Second Hand Experience: Methodology for Extrapolation-oriented case research. *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions* 20(3), 521-543.
- Belanger, F., and L. Carter. 2008. Trust and risk in e-government adoption. *Journal of Strategic Information Systems* 17, 165-176.
- Boswell, C. 2009. *The political uses of expert knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Collins, M., and R. Evans. 2002. The Third Wave of Science Studies: Studies of Expertise and Experience. *Social Studies of Science* 32(3), 235-296.
- Czarniawska, B. 1997. *Narrating the Organization: Dramas of Institutional Identity*. Chicago: University of Chicago Press.
- Giest, S. 2017. Big Data for policymaking: fad or fasttrack? *Policy Sciences* 50(3), 367-382.
- Grimmelikhuijsen, S., G. Porumbescu, B. Hong, and T. Im. 2013. The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public Administration Review* 73(4), 575-586.
- Heald, D. 2006. Varieties of transparency. *Proceedings of the British Academy* 135, 25-43.
- Howlett, M. 2009. Policy analytical capacity and evidence-based policy-making: Lessons from Canada. *Canadian Public Administration* 52(2), 153-175.
- Kemper, J., and D. Kolkman. 2018. Transparent to whom? No algorithmic accountability without a critical audience. *Information, Communication & Society*, DOI: 10.1080/1369118X.2018.1477967.
- Ladi, S. 2019. Government Policy-Making and the Role of Expertise. In K. Featherstone and D. Sotiropoulos (Eds.), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*. Oxford: Oxford University Press (forthcoming).
- Lips, A.M.B., and T. Schuppan. 2009. Editorial: Transforming E-Government Knowledge Through Public Management Research. *Public Management Review* 11(6), 739-749.
- McKnight, D.H., Choudhury, V., and C. Kacmar. 2002. Developing and Validating Trust Measures for e-commerce: An Integrative Typology. *Information Systems Research* 13(3), 334-359.

- Ministry of the Interior and Kingdom Relations. 2019. Echt?! Blijf nieuwsgierig. Blijf kritisch. Available at: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/desinformatie-nepnieuws>.
- OECD. 2014. *Public Governance Reviews, Estonia and Finland, Fostering strategic capacity across governments and digital services across borders*. Available at: <http://www.oecd.org/gov/oecd-public-governance-reviews-estonia-and-finland-9789264229334-en.htm>.
- OECD. 2017. *Key issues for digital transformation in the G20*. Available at: <https://www.oecd.org/g20/key-issues-for-digital-transformation-in-the-g20.pdf>.
- OECD. 2019. *How is life in the digital age? Opportunities and risks of the digital transformation for people's well-being*. Available at: <http://www.oecd.org/publications/how-s-life-in-the-digital-age-9789264311800-en.htm>.
- Pleijter, A., and P. Burger. 2019. Nepnieuwscampagne van Minister Ollongren is geen bijdrage aan bescherming democratie. Montesquieu Instituut, 25 Maart 2019. Available at: [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkwzj3vi7hz1/nieuws/nepnieuwscampagne\\_van\\_minister\\_ollongren](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vkwzj3vi7hz1/nieuws/nepnieuwscampagne_van_minister_ollongren).
- Provost, F., and T. Fawcett. 2013. Data science and its relationship to big data and data-driven decision making. *Big Data* 1(1), 51-59.
- Sahlin-Andersson, K. 2002. National, International, and Transnational Constructions of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægreid (Eds.), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Vraga, E.K., and L. Bode. 2017. Using expert sources to correct health misinformation in social media. *Science Communication* 39(5), 621-645.
- Wardle, C., and H. Derakhshan. 2017. *Information disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making* (Council of Europe Report No. DGI (2017)09). Strasbourg: Council of Europe Report.
- West, D.M. 2017. Report, How to combat fake news and disinformation. *Brookings Institute*, December 18, 2017. Available at: <https://www.brookings.edu/research/how-to-combat-fake-news-and-disinformation/>.



# Het is er niet en toch wel

## Over het toetsingsrecht

*Aalt Willem Heringa\**

Er is één onderwerp in het staatsrecht, waar al jaren in de wetenschap (en politiek) over gesproken wordt, maar dat niet aanwezig is in Nederland en desondanks en daarom wordt bediscussieerd, en dat is uiteraard het toetsingsrecht. En dan doelen we op de niet bestaande bevoegdheid van de rechter om wetten in formele zin aan de Grondwet te toetsen: sinds 1848 weliswaar al een onderwerp op de agenda van constitutionalisten, en zie hoe klein hun invloed is, maar nog nimmer gerealiseerd. Niet in 1983 bij de grondwetsherziening en evenmin iets recenter toen het initiatief-Halsema wel de eerste lezing haalde (met een twee derde meerderheid), maar in tweede lezing ondanks enkele verkiezingen niet werd doorgezet, nadat bleek dat een twee derde meerderheid er door een draai van de VVD (van voor naar tegen) niet meer in zat.<sup>1</sup> En nu is het onderwerp weer een beetje terug van weggeweest in het eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel.

Mijn doel is om in dit korte bestek iets te zeggen over het toetsingsrecht, en de invulling die de staatcommissie eraan geeft, die immers mede samenhangt met het vraagstuk van de democratische rechtsstaat, waarvan de commissie het parlementair stelsel als cruciaal onderdeel ziet. Ook zal ik daarbij ingaan op (mijns inziens: betere) alternatieven.

---

\* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staatsrecht, Maastricht University, en is als partner betrokken bij het Montesquieu Instituut.

1 In eerste lezing: Initiatiefvoorstel-Halsema, 28331; in tweede lezing Initiatiefvoorstel-Buitenweg, 32334. Bij brief van 18 september 2018 is het voorstel ingetrokken (stuk nr. 12). De Tweede Kamer heeft op 9 oktober 2018 conform een voorstel van de vaste commissie Binnenlandse Zaken, stuk nr. 13, besloten dat het wetsvoorstel is vervallen.

## Een speciaal Hof

Wat stelt de commissie voor? Invoering van een rechterlijk toetsingsrecht, toetsing aan hoofdzakelijk de klassieke grondrechten uit de Grondwet (het lijstje uit het initiatiefvoorstel-Halsema), en wel geconcentreerd uit te voeren door een Constitutioneel Hof, bestaande uit vijf tot zeven leden te benoemen voor twaalf jaren. De Commissie stelt zelfs voor om de leden te benoemen voor twee termijnen van zes jaren (p. 212): dat lijkt mij echter in strijd met de rechterlijke onafhankelijkheid.

Aan dat Hof kunnen ook andere taken worden opgedragen zoals partijverboden en de vraag of een goed te keuren verdrag afwijkt van de Grondwet en dus goedkeuring bij twee derde meerderheid behoeft. Benoeming zou overigens dienen te geschieden zoals door de Commissie ten aanzien van de Hoge Raad wordt voorgesteld (bij KB op een bindende voordracht van een commissie). Dat vind ik voor de Hoge Raad al niet erg voor de hand liggend, maar al helemaal niet voor een Constitutioneel Hof. Mijn voorstel zou het Duitse model voor benoeming van leden van het Duitse Bundesverfassungsgericht zijn: twee derde meerderheid in het parlement. Dat verzekert de nood om kandidaten met een breed draagvlak te zoeken en legt een democratische basis onder zo'n Constitutioneel Hof.

De eerste vraag bij het voorstel van de commissie is natuurlijk of de aangeduide taken wel een optuiging van een Hof met vijf tot zeven leden rechtvaardigt. Wie in de rechtspraak kijkt naar het aantal grondwettigheidskwesties, komt er niet echt veel tegen. Partijverboden, indien wenselijk geacht, kunnen bijvoorbeeld ook in eerste aanleg naar de Hoge Raad, bijvoorbeeld als men het eens is met de Staatscommissie dat een partijverbod niet iets voor een rechter in eerste aanleg is.<sup>2</sup>

Het Hof zal dus noodzakelijkerwijs wel een parttime Hof worden: de leden ervan zijn ook raadsheer of staatsraad bijvoorbeeld, en het Hof oefent zijn functies als het ware in deeltijd uit.

Mijn appreciatie van dit Hof zal ik later geven, na ingegaan te zijn op de hoofdtak van dit Hof, namelijk de beoogde toetsing van wetten in formele zin aan de Grondwet.

---

2 De vraag is dan: waarom eigenlijk niet.

### **Als voorgesteld**

Het toetsingsrecht zoals voorgesteld betreft enkele onderdelen van de Grondwet, in hoofdzaak de klassieke grondrechten (zoals de Staatscommissie zegt: een aantal met name genoemde klassieke grondrechten). De gedachte van de Staatscommissie is dat een rechter, wanneer deze wordt geconfronteerd met een vraag inzake de grondwettigheid van een wet in formele zin, de behandeling schorst en deze grondwettigheidsvraag voorlegt aan het nieuw in te stellen Constitutioneel Hof. De grondwettigheidsvraag moet al worden voorgelegd als de vraag aan de orde komt of er strijd is tussen een wet en een klassiek grondwettelijk recht; dat is anders dan in Duitsland bijvoorbeeld, waar de voorlegplicht alleen geldt als de verwijzende rechter van oordeel is dat er strijdigheid is.

Dit voorstel kan op een aantal punten worden bekritiseerd en op één punt geprezen. Om met het laatste te beginnen, het is goed dat het onderwerp van het toetsingsrecht in de aandacht blijft en dat niet weer met de aloude argumenten van de rechter op de stoel van de wetgever of een vrees voor politisering van de rechterlijke macht, het toetsingsrecht als zodanig en volledig wordt afgewezen.

Kritiek is er wat mij betreft op de beperking tot enkele grondwetsbepalingen en op de instelling van een Constitutioneel Hof met alleen voor dat Hof de grondwettigheidsbeoordeling.

### **Kritische overwegingen**

Ik zal in kort bestek de argumenten tegen de voorstellen van de Commissie de revue laten passeren. Mijn alternatieve conclusie zal dan ook duidelijk worden, namelijk de schrapping van artikel 120 Grondwet waar het het verbod van beoordeling van de grondwettigheid van wetten betreft.

#### *Waarom doen we zo moeilijk?*

Hoofdpunt van kritiek is mijn verbazing over de zorgen over grondwettigheidstoetsing. De afgelopen decennia hebben geleerd dat de rechter zeer prudent omgaat met verdragstoetsing en het voorkomen om de wetgever te zeer

voor de voeten te lopen.<sup>3</sup> Daarbij zijn een aantal technieken ontwikkeld (die rechters in landen met grondwettigheidstoetsing ook wel hanteren), zoals verdragsconforme uitleg en uitgestelde werking met aandacht en respect voor de keuzemogelijkheden voor de wetgever: dan gaat de buitenwerkingstelling van een wet (en de noodzaak om de dan ontstane lacune op te vullen) de rechtsvormende taak van de rechter te buiten.<sup>4</sup> In de tweede plaats is inmiddels gebleken dat het in gevallen van toetsing van een toepassing van wetgeving aan verdragen toch ook gaat om toetsing in het concrete geval en dus van het buiten toepassing (in dat concrete geval) laten van een wet.<sup>5</sup> Daarmee kan die wet in andere zaken waar de toepassing niet strijdig is met een verdragsbepaling intact blijven.

Daar komt bij dat het een verbazende tegenstrijdigheid is dat formele wetten wel aan verdragen mogen worden getoetst en niet aan de Grondwet: dat plaatst de Grondwet bepaald op een achterstand. Een zoektocht met als trefwoorden EVRM en Grondwet op [rechtspraak.nl](http://rechtspraak.nl) laat zien hoe zeer het EVRM veelvuldig wordt aangehaald en gebruikt en hoe weinig dat het geval is voor grondwetsbepalingen. Dat leidt niet bepaald tot dat wat de Staatscommissie ook beoogt, namelijk kennis van het nationale staatsrecht en de rechtsstaat. Burgers ook eigenaar laten zijn van de eigen Grondwet lijkt mij bij te kunnen dragen aan het respect voor de democratische instellingen. En daarbij kan niet onvermeld blijven dat in lijstjes van instellingen die hoog scoren qua vertrouwen van de burger, de rechterlijke macht hoog scoort.<sup>6</sup>

### *Onnodige complexiteit*

De oplossing die de Staatscommissie aandraagt, maakt het systeem van beoordeling van de rechtmatigheid van wetten wel erg ingewikkeld. Wetgeving kan momenteel beoordeeld worden via toetsing aan verdragsrechten;

---

3 Een voorbeeld: HR 8 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3081.

4 Zoals HR 12 mei 1999, AA 1999, p. 668, Arbeidskostenforfait, waarin de HR wel de wetgever aanmaant enige spoed te betrachten.

5 Voorbeeld: HR 10 oktober 2014, NJ 2015, 12, Rookverbod; zie ook: Hof Arnhem-Leeuwarden 27 mei 2014, ECLI:GHARL:2014:4483.

6 Zie onder meer: SCP, Vertrouwen in de rechtspraak, Werkdocument 102, Den Haag: SCP 2004.

via beoordeling van de verenigbaarheid met EU-recht; en qua toepassing op verenigbaarheid met algemene rechtsbeginselen, in die gevallen dat de wetgever dergelijke beginselen over het hoofd had gezien. En waaronder valt de toetsing aan algemene rechtsbeginselen? Ook onder het Constitutionele Hof? En het is goed om te realiseren dat een beroep op de kwaliteit en rechtmatigheid van wetgeving en verenigbaarheid met grondrechten vaak gebeurt doordat EVRM, EU-Handvest, Grondwet en algemene rechtsbeginselen worden ingeroepen, zodat in één zaak de rechter met al die documenten aan de slag moet.

Toetsing aan verdragsbepalingen is gespreid, dat wil zeggen kan door iedere rechter geschieden, zonder noodzaak van een prejudiciële beslissing.<sup>7</sup> Toetsing aan EU-recht is eveneens gespreid (en moet dat volgens EU-recht ook zijn), zij het dat bij specifieke vragen over het EU-recht een prejudiciële vraag gesteld kan/moet worden aan het Hof van Justitie.

Bij invoering van het door de Staatscommissie voorgestelde model is het dus voorspelbaar en voorstelbaar dat er in eerste aanleg een prejudiciële vraag aan het Constitutionele Hof gesteld moet worden, en mogelijk ook aan het HvJ, en later nog eens door de hoogste rechter aan het EHRM, met kans en mogelijkheid dat een zaak daarna door een procespartij aan het EHRM wordt voorgelegd.

#### *Parallellen met andere stelsels?*

De Staatscommissie trekt een parallel met Duitsland en België (beide met constitutionele hoven) en Frankrijk (met een constitutionele raad) en onderbouwt daarmee mede de wenselijkheid van een speciaal Hof en voor geconcentreerde grondwettigheidstoetsing. Wat de Staatscommissie daarmee over het hoofd ziet, is dat de context in die landen totaal anders is. Duitsland en België zijn beide federale stelsels en dat gegeven bepaalt de specifieke wenselijkheid van een constitutionele arbiter, die immers dan ook geroepen is bevoegdheidsconflicten te beslechten tussen de federatie en de (deel)staten. Dat hoeft natuurlijk geen specifiek Constitutioneel hof te zijn, zoals de VS

---

<sup>7</sup> Wel wordt voor specifieke gevallen in het 15e protocol voor de hoogste nationale rechter de mogelijkheid gecreëerd voor een prejudiciële vraag aan het EHRM in Straatsburg.

laten zien, maar komt juist in federale stelsels wel veel voor. In Frankrijk dankt de Constitutionele Raad zijn bestaan aan de taakverdeling tussen wetgever en regering op het stuk van wetgeving zoals die in de Grondwet is neergelegd, en daarna is de bevoegdheid van deze Raad geleidelijk aan uitgebreid en omvat deze momenteel inderdaad ook het op verzoek van de hoogste rechters beoordelen van grondwettigheidsvragen. In Frankrijk zien we ook de complexiteit van het model, waar er een conflict kan bestaan tussen het voorleggen van een vraag aan het HvJ en aan de Constitutionele Raad. En inderdaad nu een gegeven is dat eerst de kwestie van de grondwettigheid dient te worden beslecht en pas daarna de vraag naar verenigbaarheid met verdragsrecht en EU-recht. Verder is van belang dat de Franse Constitutionele Raad al sinds enkele decennia een grondwettigheidstoetsing uitvoert, zij het voor inwerkingtreding van een wet als abstracte vraag, zodat deze Raad al een redelijk uitgebreide jurisprudentie had ontwikkeld over de beoordeling van wetten langs de lat van mensenrechten.<sup>8</sup>

Splitsing van de beoordeling van de abstracte vragen (door de Constitutionele Raad) en van concrete vragen door de rechter zou weer tot andere coördinatievragen hebben geleid. In Duitsland is verdragstoetsing waar het mensenrechten betreft als het ware geïncorporeerd in toetsing aan de grondwettelijke grondrechten (toetsing van wetgeving aan het EVRM is niet mogelijk zodat die toetsing wordt verricht langs de band van de grondwettelijke grondrechten), zodat daarmee een stroomlijning van de procedure is verzekerd.

#### *Het rechtszekerheid-argument*

Een van de argumenten voor een instelling van een Constitutioneel Hof met daaraan opgedragen geconcentreerde grondwettigheidstoetsing is dat daardoor de rechtsonzekerheid het minst groot zou kunnen zijn. Rechtsonzekerheid zou kunnen optreden als zomaar iedere rechter met grondwettigheidstoetsing aan de haal zou kunnen gaan. Als dat zo zou zijn, zouden we echter nu al in een permanente staat van onzekerheid verkeren, want het

---

8 Zoals neergelegd in de Franse Déclaration des Droits de l'homme van 1789 en de Preambule van de grondwet van 1946 en de fundamentele beginselen van de Republiek.

huidige model is er een van gespreide beoordeling en toetsing aan rechtsbeginselen, verdragen en EU-recht. En verder: omdat opvattingen wat 'des grondwets' is veranderen, en dat geldt ook voor de reikwijdte van specifieke rechten zoals gelijkheid, meningsuiting, privacy en 'personhood', is stabiliteit door een eeuwig geldende uitleg een illusie. De illusie van permanente vastigheid leidt tevens tot verstarring.

De uitkomst van de Staatscommissie laat overigens een wat ouderwetse opvatting van rechterlijke interpretatie en rechtsvorming zien: beide zijn namelijk ook gebaat bij debat en dialoog en het wisselen van standpunten via verschillende uitspraken van lagere rechters, en hoger beroep. Dat werkt goed in dialogen tussen verschillende lagere rechters en daarna een finale beoordeling door de hoogste rechter. Juist de complexiteit soms van toetsing van wetgeving aan de Grondwet maakt dat debat en discussie hun nut zullen bewijzen, niet alleen voor de kwaliteit van de uiteindelijke uitkomst, maar ook voor de legitimiteit van de finale uitspraak. Die volgt dan na een wisseling van argumenten, instanties en discussie, en niet na een prejudiciële vraag door één instantie die bovendien niet de toetsing mag verrichten aan verdrag en EU recht, dus maar een deel van de relevante rechtsvragen kan beoordelen.

## **Grondwet**

Een door de Staatscommissie wel genoemd, maar redelijk verwaarloosd punt is het gegeven dat de (grondrechten)bepalingen in de Grondwet zich niet echt ten volle lenen voor een effectieve rechterlijke beoordeling: er ontbreken nog een aantal relevante rechten, en de meeste die er wel zijn, maken daarnaast volle rechterlijke toetsing op aspecten als noodzaak en evenredigheid van een beperking niet goed mogelijk.

De meeste grondwettelijke grondrechtenbepalingen bevatten competentiebepalingen (gericht tot de formele wetgever) zonder dat wat de wetgever mag, verder in te perken. Incidenteel zijn er wel enkele doelcriteria, maar criteria zoals die in het EVRM zijn te vinden over noodzaak en evenredigheid van een beperking, of een interpretatie-instrument dat de kern van een recht dient te blijven bestaan of dat sommige rechten positieve verplichtingen kunnen bevatten, zijn niet opgebouwd ten aanzien van de Grondwet.

Dus op dat punt zou grondwetgevende activiteit ruimte moeten gaan bieden. Of, na de invoering van rechterlijk toetsingsrecht, zou de rechter, een beetje zoals de Duitse rechter doet, met toetsing aan de grondwet zich ook de rechterlijke vrijheid kunnen gaan voorbehouden om het EVRM in te lezen in de Grondwet, met de aanname dat de Grondwet niet onder mag doen voor het EVRM (wel verder mag gaan uiteraard). Daarmee kan toetsing aan de Grondwet meteen gaan leven zonder allerlei wijzigingen van diverse grondwetsbepalingen. Het creëren van die mogelijkheid zou kunnen geschieden doordat de wetgever bij de invoering van het rechterlijk toetsingsrecht in de toelichting een en ander uitspreekt, dan wel een bepaling toevoegt waarmee beoogd wordt de rechter de bevoegdheid te geven bij de interpretatie de instrumenten als ontwikkeld onder het EVRM in te lezen en het EVRM te gebruiken als middel van interpretatie.

### **Grondwetswijziging?**

Algemeen wordt aangenomen dat grondwetswijziging voor de invoering van een grondwettelijk toetsingsrecht noodzakelijk is. Maar zou een andere tussenvariant ook niet mogelijk kunnen zijn? Eentje die ook weer zou kunnen worden teruggedraaid als daar onverhoopt behoefte aan zou kunnen zijn. In het beroemde Harmonisatiewet-arrest van 1989 gaf de Hoge Raad aan dat het zo kort na de grondwetswijziging van 1983 (met het nieuwe artikel 120) geen pas gaf om als rechter het stelsel tussen wetgever en rechter te doorbreken door toetsing aan algemene rechtsbeginselen toe te staan.<sup>9</sup> Maar toen en later bleek al wel dat de rechter wel zou ingrijpen bij niet verdisconteerde gevallen van strijdigheid met algemene beginselen.

Misschien kan de Hoge Raad nu wel verleid worden om dertig jaren later en meer dan 35 jaren na de grondwetsherziening het strakke Harmonisatiewet standpunt te herzien; bijvoorbeeld door vaker niet louter te verwijzen naar artikel 120 Grondwet, maar door zoals in het Harmonisatiewet-arrest gebeurde in een obiter dictum aan te geven dat en of er sprake is van strijd met een grondwetsbepaling. In het Harmonisatiewet-arrest was dat erg

---

9 HR 14 april 1989, AB 1989, 207, Harmonisatiewet.

succesvol en bracht het de wetgever ertoe de wet aan te passen. En in het Verenigd Koninkrijk, waar de rechter expliciet zo'n bevoegdheid heeft gekregen (in een wetgevend instrument, de Human Rights Act), is dat model eigenlijk erg succesvol.

Hoe dat te bewerkstelligen? Bijvoorbeeld doordat de wetgever, met wat sommigen zouden noemen een interpretatieve wet, in het spel van scheiding van machten de rechter aangeeft er prijs op te stellen dat deze rechter zich in een obiter verklaring over grondwettigheid uitspreekt, waarbij de wetgever zich committeert om, iedere keer als dat gebeurt, te debatteren over een aanpassing van de wet waar de rechter kritisch over was. Het Britse voorbeeld (waar de Human Rights Act effectief het EVRM incorporeert) bewijst dat de wetgever genegen is het oordeel van de rechter te volgen.

### **Waardevolle toevoeging**

Ten slotte: ik ben het van harte met de Staatscommissie eens dat rechterlijk toetsingsrecht een waardevolle toevoeging is. Mijn stelling daarbij is dat de rechter bijdraagt aan de legitimiteit van de staat door rechten van burgers in acht te nemen en objectief zonder eigen belang of politieke opportuniteit te wegen, of vaak ook kwesties waar de wetgever niet uitkomt op te lossen. Voorbeelden: stakingsrecht,<sup>10</sup> euthanasie, het recht om je afstamming te kennen (het Valkenhorst-arrest met een prachtige grondrechtelijke interpretatie<sup>11</sup>), gelijke behandeling, Groninger gaswinning.<sup>12</sup> Maar bouw gewoon voort op wat we al gewend zijn en waar niet echt een argument uit is af te leiden dat aannemelijk maakt dat we het stelsel zo nodeloos ingewikkeld moeten maken als de Staatscommissie voorstelt. Enige bescheidenheid past namelijk ook: EVRM en EU-Handvest zullen toch wel de overhand hebben in veel zaken. Dan is het een beetje zelfoverschatting om voor de Grondwet weer iets heel apart te bouwen. Zorg er daarbij voor dat de drie hoofddocumenten van toetsing: EVRM, EU-Handvest en Grondwet, steeds in één hand kunnen worden beoordeeld. Kortom, wel overgaan tot invoering van het toetsingsrecht,

---

<sup>10</sup> HR 30 mei 1986, NJ 1986, 668, Stakingen NS.

<sup>11</sup> HR 15 april 1994, NJ 1994, 608.

<sup>12</sup> ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3156.

maar zonder een daarvoor overbodig Constitutioneel Hof, dat overigens ook voor de andere taken overbodig is.

Het thema toetsingsrecht is gelukkig wel weer terug, na alweer vele decennia op de staatsrechtelijke agenda te hebben gestaan van commissies, preadviezen en wetenschappelijke artikelen en discussies. Maar de specifieke keuze van de Staatscommissie deel ik niet: wel het pleidooi dat toetsingsrecht de rechtsstaat kan versterken, en zou ik eraan willen toevoegen, ook de democratie een helpende hand kan geven. Maar niet voor de gekozen, en naar mijn smaak, wel erg summier onderbouwde en nodeloos complexe conclusie voor een Constitutioneel Hof.

Het rechterlijk toetsingsrecht is inderdaad een kwalitatieve rechtsstatelijke toets, al moet evenmin onderschat worden dat toetsingsrecht ook een democratische functie heeft, namelijk in het openhouden van democratische kanalen en bescherming van individuele rechten en vrijheden en rechten van politieke minderheden.

Om toetsingsrecht mogelijk te maken is grondwetswijziging de koninklijke weg; maar het zou het overwegen waard zijn om de wetgever uit te dagen de rechter te vragen om met obiter dicta over grondwettigheidskwesties de wetgever van dienst te zijn. Dan kan zich een echte dialoog ontwikkelen op dat stuk tussen rechter en wetgever en kunnen ze de legitimiteit van de staat bewaken, alsmede de Grondwet tastbaarder voor de rechtzoekende maken.

# Zonder verantwoording

## Over de ‘inrichting’ van democratie

*Joop van den Berg\**

Van drie kanten tegelijk komt er hartige kritiek op de democratie. Klagen over de democratie en haar functioneren is van alle tijden, maar deze wervelwind uit drie wisselende richtingen houdt velen bezig. Ten dele komt daaruit de Staatscommissie parlementair stelsel voort, ook al begon die met relatief ‘kleine kritiek’ op de groeiende rivaliteit tussen Eerste en Tweede Kamer. Van lieverlede houdt de Staatscommissie zich in haar eindrapport dan ook het meest bezig met de vraag of ons parlementaire stelsel toe is aan vernieuwing. Kijkt men echter naar kracht en herkomst van de hedendaagse kritiek op de democratie, dan komt het parlementaire stelsel als zodanig niet erg intensief ter sprake.

### *Eén*

De eerste vorm van kritiek spreekt over vermoeidheidsverschijnselen van de vertegenwoordigende democratie en de noodzaak daar als het ware buiten te treden en naast of in plaats van die vertegenwoordiging voor meer directe vormen van besluitvorming en participatie te kiezen. David van Reybrouck<sup>1</sup> heeft al geruime tijd geleden een pleidooi gehouden voor loting in plaats van verkiezing van volksvertegenwoordigers, omdat hij gelooft dat dit tot een representatiever soort van parlement zal leiden dan wat wij nu kennen. Anderen kiezen voor ‘directe democratie’, in het bijzonder op plaatselijk vlak,

---

\* Prof. dr. Joop van den Berg, fellow van het Montesquieu Instituut, was hoogleraar parlementaire geschiedenis in Leiden en parlementair stelsel in Maastricht. Van 1996 tot 2002 was hij hoofddirecteur/voorzitter directieraad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Van 1992 tot 1996 was hij lid van de Eerste Kamer.

1 David van Reybrouck, *Tegen verkiezingen*, Amsterdam 2013.

zoals de actiegroep Code Oranje.<sup>2</sup> Veel beslissingen zou de gemeenteraad over moeten laten aan rechtstreekse besluitvorming in dorpen en wijken. Daar komt ook het pleidooi voor ‘*democratic challenge*’ vandaan: de bevolking, meestal in een afzonderlijk deel van de stad, zou het recht moeten krijgen zelf over voorzieningen te beslissen, als zij daartoe met een ordelijk voorstel bij het gemeentebestuur komt.<sup>3</sup>

Genoemde kritiek gaat ervan uit dat de bevolking na decennia van democratie tot meer in staat moet worden geacht dan het loyaal volgen en steunen van haar volksvertegenwoordigers en zelf mee moet kunnen doen aan de democratische besluitvorming. De critici gaan er voorts van uit dat ‘de’ bevolking ontevreden is over ‘de’ vertegenwoordigende democratie en daarom menen zij dat het allemaal anders moet. Politiek-wetenschappelijk onderzoek<sup>4</sup> laat echter zien dat bij alle kritiek op het functioneren van de democratie het bestel als zodanig helemaal niet ter discussie staat en dat het deel van de bevolking dat zelf wil beslissen, niet in de buurt komt van een meerderheid. Participatie is bovendien een verschijnsel dat informele machtsvorming stelt tegenover formele machtsinstituten; de representativiteit van die informele machten is vaak buitengewoon discutabel.<sup>5</sup>

## *Twee*

De tweede vorm van kritiek richt zich niet op de parlementaire democratie als zodanig, maar op haar functioneren. Zij groepeerde zich in nieuwe bewegingen die het standpunt huldigen dat de bestaande politieke partijen een soort kartel vormen van maatschappelijke elites die hun eigen politieke richting kiezen, elkaar ‘de banen’ toeschuiven en daarbij stelselmatig voorbij-

---

2 Zie de acties van de beweging Code Oranje, die overigens als partij zonder succes meedeed aan de provinciale statenverkiezingen; over soortgelijke acties, als de G1000, een vinding van Van Reybrouck, onder meer toegepast in Amersfoort: G. Boogaard & A. Michels (red.), *G1000. Ervaringen met burgertoppen*, Den Haag 2016. Uiterst kritisch hierover: Annemarie Kok, *Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor een serieus openbaar bestuur*, Haarlem 2018.

3 Weliswaar kritisch maar ook positiever over deze en soortgelijke initiatieven: Job Cohen, *De vierde D revisited* (afscheidscollege), Universiteit Leiden, 2018.

4 Tom van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, Houten 2017.

5 H.A.A. Molleman wees daar reeds op in 1974, in: J.Th.J. van den Berg & H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn 1974, p. 153-164.

gaan aan de belangen en opvattingen zoals die leven in 'het volk'. Van vitale inhoudelijke tegenstellingen op het politieke forum is geen sprake, hooguit van gecultiveerde schijntegenstellingen. Dat wat de bevolking werkelijk bezighoudt, zoals sociale ongelijkheid, immigratie en integratie en Europese overheersing, wordt door die elite onder de mat geveegd.<sup>6</sup>

Ik heb het uiteraard over het intussen befaamde verschijnsel van het populisme in de democratie. Er zijn auteurs die de gevaren ervan benadrukken;<sup>7</sup> er zijn er voorts die er ook elementen van revitalisering van de democratie in zien.<sup>8</sup> Het grootste probleem voor de critici van het populisme is dat voor hen, naar het woord van Ernst Hirsch Ballin, 'democratie en rechtsstaat niet los leverbaar zijn'. Populisten erkennen immers vaak geen politieke pluriformiteit en zij aanvaarden de autonome macht van de rechter niet, evenmin als van andere niet-gekozen ambtsdragers. Voor hen regeert te allen tijde 'de meerderheid'.

Onmiskenbaar vormen in Nederland de PVV en Forum voor Democratie populistische partijen, maar zij zijn eerder een (ongemakkelijk) deel van de democratie dan dat zij die trachten te ondermijnen. Daarnaast behoort een aantal lokale partijen tot het genre. Belangrijk element in de populistische kritiek is dat in veel Europese landen vanaf de jaren negentig regeren is voorgesteld als een onpolitieke en technocratische bezigheid, die eigenlijk geen alternatieven toeliet: '*there is no alternative*' (TINA).<sup>9</sup> Dat gebeurde zowel nationaal als lokaal, wat de populistische opstandigheid op zijn minst begrijpelijk maakt.

---

6 Cas Mudde & Cristóbal Rovira Kaltwasser, *Populisme. Elementaire deeltjes* 51, Amsterdam 2017; Jan-Werner Müller, *Wat is populisme?*, Amsterdam 2017.

7 Müller doet dat in zijn *Wat is Populisme?*

8 Hans Wansink, *De populistische revolutie*, Amsterdam 2017. Eerder al: David van Reybrouck, *Pleidooi voor populisme*, Amsterdam 2009.

9 Oorsprong van deze uitdrukking ligt bij wijlen Prime Minister Margaret Thatcher, die ermee duidelijk wilde maken dat er voor de goede werking van de markt geen alternatieven bestonden. Later is de term verbreed voor elke verdediging van beleid die de indruk moest wekken dat daar objectieve en niet bestrijdbare maatstaven voor hadden gediend.

Drie

De derde vorm van kritiek op het functioneren van de democratie is misschien wel de meest verontrustende. Zij richt zich op het functioneren van een overheid die zichzelf als probleem is gaan definiëren en daarom, vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw, zonder veel nadenken aan ‘automutilatie’ is gaan doen. Dat leidde tot privatisering en overlevering aan ‘de tucht van de markt’; reorganisatie van de overheid zelf, ten dele door die voortaan als een bedrijf te behandelen, ten dele door onderdelen ervan te verzelfstandigen onder toezicht van semiautonome ‘autoriteiten’; tot deregulering, alsof er dan geen regels meer zouden gelden; tot vormen van decentralisatie, primair ter vergroting van ‘efficiency’.<sup>10</sup>

Al die operaties hebben tot gewenste uitkomsten geleid, maar zij hebben daarnaast ‘tezamen en in vereniging’ de verantwoordelijkheid voor overheidsoptreden zoek gemaakt en de bestaanszekerheid van veel burgers ernstige schade toegebracht. In deze beschouwing zal het in hoofdzaak over ‘decentralisatie om de verkeerde redenen’ gaan, omdat de Staatscommissie daar niet buiten kon blijven en dat ook niet heeft gedaan. Maar, ook over de andere operaties zijn nog wel opmerkingen te maken die relevant zijn voor een oordeel over het functioneren van parlement en parlementaire controle.

### **De ‘grote operaties’**

In navolging van Amerikaans en Brits voorbeeld werd aan het begin van de jaren tachtig ook in Nederland de overheid meer en meer als een probleem gedefinieerd: zij was te groot, te ingewikkeld en ondoordringbaar en zij kostte te veel geld. Het financieringstekort van de overheid schommelde tussen de 5 en 10%, investeringen stagneerden en de werkloosheid nam dramatische vormen aan.

---

<sup>10</sup> *Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten, Kamerstukken I, 2012-2013, C, B. Herman Tjeenk Willink, Groter denken, kleiner doen, Amsterdam 2018. Zie ook: Marcel ten Hooven, ‘Dertig jaar neoliberalisme. De uitholling van Nederland’, De Groene Amsterdammer, 143 (2019), nr. 11, p. 24-35, voorzien van een aantal illustratieve voorbeelden in kaderartikelen over het ziekenhuis in Lelystad, de kinderopvang, huurschulden, jeugdhulpverlening en gezondheidszorg in krimpgebieden.*

De omslag naar een ander overheidsbeleid wordt in Nederland gesymboliseerd door het ‘no-nonsense-kabinet’ onder leiding van minister-president Lubbers in 1981, nadat de eerste pogingen tot versobering door het kabinet-Van Agt waren mislukt. Lubbers zette de ‘Grote Operaties’ in, die moesten leiden tot aanzienlijk minder overheid en tegelijk een betere overheid. Het mag allemaal niet tot onverdeelde successen hebben geleid, het zou onbillijk zijn om niet te melden dat er resultaten mee zijn behaald. Het aandeel van de collectieve uitgaven op het totaal van het bruto binnenlands product is gaan dalen van ongeveer twee derden naar 45%. Maar, ook kwalitatief was er effectief resultaat.<sup>11</sup>

### *Privatisering*

Om te beginnen was er het streven naar *privatisering*: publieke instellingen moesten de concurrentie aangaan op de vrije markt. Probleem was dat Nederland relatief weinig bedrijven in staatshanden kende, zoals in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk wel het geval was. Veel meer dan de PTT (een ambtelijke dienst onder departementale leiding) en de spoorwegen (staatsbedrijf) was er niet in de voorraad. Wel waren er daarnaast publieke water-, elektriciteits- en energiebedrijven, maar die waren in provinciale dan wel gemeentelijke hand. Ook daar is overigens ijverig geprivatiseerd.

Van lieverlede werd ook geprivatiseerd in wat staatsmonopolies waren, zoals het ijkwezen en de loodsdiensten. Dat werden nu dus private monopolies. De publieke omroep werd vergezeld van commerciële omroepen, maar dat lag in de rede omdat de schaarste aan potentiële zendgemachtigden door de kabel werd opgeheven. (Veel culturele verheffing heeft het niet opgeleverd.) Hetzelfde gebeurde met de telecommunicatie, inclusief de technische infrastructuur. Ook de briefpost werd echter geprivatiseerd. Voor de laatste ontstond wel concurrentie maar op een voorspelbaar snel krimpende markt; intussen is daar van mededinging niets meer over.

---

11 B.H. van den Braak & J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland, deel II, 1946-2016*, Amsterdam 2017, p. 688-691 en 815-826, waaraan veel in dit overzicht van grote operaties is ontleend.

Ongelukkig is de privatisering uitgevallen van veel bij de overheid ondergebrachte kennis. Bij ministeries werd de opvatting gehuldigd dat kennis 'te koop' is en dat je die dus niet in eigen hand hoefde te hebben. Door aanbesteding kon je op de goedkoopste wijze aan noodzakelijke technische expertise komen. Dat bleek echter tegen te vallen, vooral omdat ministeries soms niet meer over voldoende kennis beschikten om de goede vragen te stellen en in aanbestedingsprocedures dus de vereiste kwaliteitseisen te formuleren. Concurrentie alleen op prijs valt soms hoogst ongelukkig uit. Wij kennen intussen allemaal de deconfitures bij allerlei grote openbare werken. Die kwamen vroeger ook voor, maar slechts dan wanneer er (opzettelijk) te krap was begroot; de huidige fiasco's hebben veel met incompetentie te maken.<sup>12</sup>

### *Verzelfstandiging*

Een minder verregaande variant van privatisering is de *verzelfstandiging* van overheidsactiviteiten. Dat gebeurt in de vorm van 'zelfstandige bestuursorganen' (ZBO), die kunnen opereren onder een wettelijk beperkte verantwoordelijkheid van de minister (het UWV bijvoorbeeld, dat sociale wetten moet uitvoeren). Ooit is die verzelfstandiging begonnen naar Zweeds voorbeeld; daar kent men de zelfstandige uitvoering onder ambtelijke leiding en buiten verantwoordelijkheid van de minister al heel lang. In Nederland blijkt die moeizamer op te zetten en te functioneren: ministers behouden meestal een aanwijzingsbevoegdheid, hetgeen bij de Kamers het misverstand voedt dat zij er 'nog steeds over gaan'. Hoewel er nu wel kaderwetgeving bestaat voor ZBO's is de diversiteit tussen deze organen onderling nog steeds groot.<sup>13</sup>

Opmerkelijk is dat veel organen van toezicht – de zogenaamde 'Autoriteiten' – min of meer los van alle ministeriële verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Ten dele is dit toe te schrijven aan Europese besluitvorming, soms zelfs krachtens EU-verordening. Die ontwikkelen onbekommerd zelf

---

12 *Onderzoek naar infrastructurele projecten* (commissie-Duivesteijn), *Kamerstukken II*, 2004-2005, 29 283, nr. 6; Jouke de Vries & Paul Bordewijk, *Rijdende treinen en gepasseerde stations. Over Srebrenica, de kredietcrisis en andere beleidsfiasco's*, Amsterdam 2009.

13 *Verbinding verbroken?*, p. 91-92.

allerlei regels en uitvoeringspraktijken, waarover nergens verantwoording wordt afgelegd. Wie zich slachtoffer acht, rest slechts de gang naar de rechter. Die is echter duur en lost lang niet altijd het probleem op. Dit speelt allemaal minder een rol bij de zogenaamde agentschappen, die evenzeer met een zekere zelfstandigheid opereren, maar waar de ministeriële verantwoordelijkheid nog volledig is en daarmee in potentie de parlementaire controle.<sup>14</sup>

#### *Reorganisatie Rijksdienst*

De al genoemde ‘inkoop van kennis’ maakt deel uit van de *reorganisatie van de Rijksdienst*, die beoogde deze een stuk kleiner te maken en ‘leniger’. Daar is niet heel veel van terecht gekomen. Daargelaten dat een behoorlijk functionerende bureaucratie naar haar aard niet ‘lenig’ kan zijn, wat er aan de voorkant uitging kwam er door de achterdeur weer in: als ingehuurde adviseurs, alleen een stuk duurder. Leidinggeven werd ‘*new public management*’ alsof de overheid een bedrijf is, een verschijnsel waar de gewezen vicepresident van de Raad van State, Tjeenk Willink, bij herhaling de vinger bij heeft gelegd.<sup>15</sup> Bovendien moesten de managers geregeld van plek wisselen, in het kader van de Algemene Bestuursdienst. Gevolg was een wisseling van ambtelijke leiding die soms ongeduriger is dan die van de publieke ambtsdragers en dus de bureaucratie destabiliseert. Voorts lijkt het wel alsof leidinggevende ambtenaren net zo lang in de personeelscarrousel worden rondgeslingerd, totdat zij met zekerheid terecht zijn gekomen op een plek waarover zij niet of nauwelijks enige kennis hebben. Als adviseur van de minister worden zij daardoor van al te beperkte betekenis.

---

14 De Staatscommissie parlementair stelsel deelt de voorkeur van de Tweede Kamer voor agentschappen boven zelfstandige bestuursorganen. *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel*, Amsterdam 2018, p. 323; *Kamerstukken II*, 2013-2014, 25 268, nr. 83. De Staatscommissie wil dat zelfs wettelijk vastleggen.

15 H.D. Tjeenk Willink, *Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, Den Haag 2012, p. 196-202.

### *Deregulering*

Veel werd verwacht van de mogelijkheden tot *deregulering*: besturen met behulp van minder wettelijke regels. Voor de gelovigen daarin werd het een teleurstelling, voor de wat sceptischer deskundigen was het resultaat vermoedelijk meer bevredigend. Dankzij een briljant rapport van mr. L.A. Geelhoed (later advocaat-generaal bij het Europese Hof in Luxemburg)<sup>16</sup> werd er voortaan beter nagedacht over aard en omvang van regelgeving, en bleef ook het besef bestaan dat het in een complexe maatschappij niet zonder regels kan. In een latere fase is er nog een heel project 'vermindering administratieve lasten' op gevolgd, maar daar wordt intussen weinig meer van vernomen.

### *Decentralisatie*

Niet de geringste operatie, of liever: serie operaties, wordt gevormd door *decentralisaties*, die sinds de jaren tachtig diverse impulsen hebben onderzonden.<sup>17</sup> Maar, decentralisatie ging bijna steeds gepaard met behoud van gedetailleerde voorschriften en overheveling van de uitvoering onder voorwaarde van een zogenaamde 'efficiencykorting' van doorgaans 10% maar, zoals recent in de jeugdzorg, oplopend tot 15% en in de thuiszorg tot zelfs 30%. Met tamelijk desastreuze gevolgen. Over deze decentralisatie moeten wij het verderop afzonderlijk hebben, omdat daar de belangrijkste aanknopingspunten zitten voor de Staatscommissie-Remkes: waarom decentralisatie, wat decentraliseren en onder welke financiële voorwaarden?

Wat aan al deze operaties opvalt, is dat de verantwoordelijkheden zo veel en zo ver mogelijk van het bordje van de ministers worden weggeschoven, wat tegelijk betekent dat de mogelijkheden voor controle door de beide Kamers

---

16 *Deregulering van overheidsregelingen. Eindbericht van de commissie vermindering en vereenvoudiging van overheidsregelingen. Kamerstukken II, 1983-1984, 17 391, nr. 9; Commissie wetgevingsvraagstukken, Orde in de regelgeving. Eindrapport commissie wetgevingsvraagstukken, Den Haag 1985.*

17 Daarbij ging het onder meer over inburgering, onderwijsbegeleiding, onderwijshuisvesting, voorzieningen gehandicapten en de eerste WMO, alsmede de latere decentralisatie van het sociaal domein en de ruimtelijke ordening en milieuwetgeving in de nieuwe Omgevingswet.

er ernstig door wordt bemoeilijkt. Dan gaat het niet alleen over de kosten maar ook over de kwaliteit van de dienstverlening aan de Nederlandse burgers. Juist die raken het zicht op al die diverse verantwoordelijkheden kwijt en verliezen de greep op hun bestaan. Bij wie moeten zij zijn om te weten welke rechten zij precies hebben en onder welke voorwaarden? Als zij menen reden tot klagen te hebben, bij wie moeten zij dan zijn en op welke bejegening mogen zij dan rekenen? Of blijft 'het aantal wachtenden voor u' uren lang het contact onmogelijk maken, dan wel wordt de bekwaamheid verlangd om uitsluitend 'online' vragen te stellen of klachten in te dienen op een ontoegankelijk invulformulier?

Het merkwaardige is dat de Tweede Kamer, als het om zoekgeraakte (of zoek gemaakte?) verantwoordelijkheden gaat, zo'n grote lankmoedigheid toont. Als er iets gevoelig misgaat, is de Kamer weliswaar 'ontsteld', 'geschokt' of 'onthutst' (elke week wel een keer), maar zij ziet zich niet echt bij machte pijnlijke effecten van de 'Grote Operaties' te beheersen of althans kritisch te volgen en zo nodig bij te sturen. Die lankmoedigheid wordt versterkt door het idee dat het om 'niet-politieke', zuiver technocratische processen gaat, waar je sowieso geen invloed op hebt, althans weinig bij hebt te kiezen. Het zal ook te maken hebben met de omstandigheid dat aan de meeste grote operaties door alle partijen en alle coalities is meegewerkt. Confrontatie met de eigen zonden van het verleden is nooit prettig. Precies deze technocratie van zoekgeraakte verantwoordelijkheden echter is het die nationaal en lokaal populistische bewegingen stimuleert zoal niet uitlokt.

De gedachte komt op dat de Tweede Kamer zich voornamelijk troost met de gedachte aan een bij haar berustende 'stelselverantwoordelijkheid'. Dat wekt de suggestie dat zij overal over kan beslissen, ook al heeft zij bij wet de zaken uit handen gegeven. Maar, wat houdt die stelselverantwoordelijkheid in?

### **'Stelselverantwoordelijkheid'**

De omschrijvingen van het begrip stelsel- of systeemverantwoordelijkheid wisselen zo ongeveer met de auteur die de term gebruikt. Dat schiet alvast niet erg op. Grosso modo is er onderscheid te maken tussen bestuurskundige omschrijvingen van het begrip en de meer juridische. Het begrip heeft, voor

zover mij bekend, een bestuurskundige origine.<sup>18</sup> In zijn vierde rapportage over de interbestuurlijke betrekkingen hanteert de Afdeling advisering van de Raad van State in hoofdzaak een bestuurskundige omschrijving.<sup>19</sup>

Bij stelselverantwoordelijkheid gaat het dan om een vaak ingewikkelde verdeling in verantwoordelijkheid tussen bij de besluitvorming en het beheer betrokken instanties. Bijvoorbeeld: men kan de volkshuisvesting in Nederland zien als een stelsel waarin drie overheden (rijk, provincie en gemeente) elkaar aanvullende taken en bevoegdheden hebben en waarbij andere instellingen zoals beleggers, projectontwikkelaars en corporaties zijn betrokken, ook weer ieder met hun eigen taak. Dat levert een geheel van verantwoordelijkheden op waarin elk zijn plaats heeft en waar onderlinge afstemming nodig is om het geheel te laten functioneren. Ieder heeft zo zijn deel in de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel als geheel. Wat de Afdeling advisering dan vervolgens zegt: met dit geheel dient competent en voorzichtig te worden omgesprongen, zodat het stelsel bestendigheid kan ontwikkelen en elke betrokken partij weet wat zij heeft te verwachten.<sup>20</sup>

Bestuurskundig is er geen speld tussen te krijgen. Bovendien gaat er een belangrijke waarschuwing van uit. Als vooral de Tweede Kamer (of de minister) denkt dat het anders moet, dient zij zich te realiseren dat je uit zo'n stelsel niet zomaar een paar onderdelen kan weghalen of van plaats kan doen verwisselen, zonder dat het geheel in beweging komt en ieder zijn verwachtingen weer moet bijstellen. Dat kan vooral niet om de haverklap. Specifiek geldt dat ook, zoals de Afdeling advisering meer concreet aangeeft, voor de taakverdeling tussen rijk en gemeenten. Eenmaal een bepaalde overheidstaak gedecentraliseerd, kun je in de voorwaarden niet

---

18 J.Th.J. van den Berg, *Een kwestie van vertrouwen. Een essay over de terugkeer van de politiek in het openbaar bestuur*, Den Haag 2002, p. 17.

19 Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, Den Haag 2016, p. 41-46.

20 Raad van State, *En nu verder!*, p. 42-44.

telkens opnieuw wijzigingen aanbrengen zonder tegelijk het hele stelsel onder druk te zetten.<sup>21</sup>

Of de Tweede Kamer zich erg thuis voelt bij deze definitie van stelselverantwoordelijkheid, is de vraag. Want zo verstaan vraagt deze verantwoordelijkheid, waaraan ook de Kamer deel heeft, om grote behoedzaamheid en terughoudendheid. Dat zijn niet de meest zichtbare kenmerken van de huidige Tweede Kamer.<sup>22</sup> Zij hanteert – niet als enige – een andere definitie, die meer lijkt op die van staatsrechtexpert S.E. Zijlstra,<sup>23</sup> want die spreekt van een ‘restverantwoordelijkheid’ van de wetgever. Hij heeft het dan ook over ‘ministeriële verantwoordelijkheid ex ante’, waarbij er nog geen beleid of besluit hoeft te zijn, maar waarbij de wetgever vanuit een algemene zorgplicht geacht kan worden verantwoordelijk te zijn voor elk handelen en nalaten op een bepaald beleidsterrein.

Zo gezien is stelselverantwoordelijkheid een soort permanente verleiding voor een ongedurige Kamer of minister (of overijverige ambtelijke afdeling) om het allemaal weer anders te willen doen. Er is altijd wel een reden om ‘iets nieuws’ te doen en als een minister dus ook al verantwoordelijk wordt voor al wat een toevallige Kamermeerderheid anders wil, wordt het op het politieke vlak wel erg onrustig en daarmee ook in de samenleving. Aldus bewerkt stelselverantwoordelijkheid precies het tegendeel van wat de Raad van State eronder verstaat. Omgekeerd, als iedereen verantwoordelijk is – daar lijkt het een beetje op als wij de Afdeling advisering mogen geloven – dan is er niemand meer specifiek verantwoordelijk voor het geheel.

Met de term ‘stelselverantwoordelijkheid’ komen wij dus niet veel verder. Wat wij er wel aan kunnen overhouden, is tweërlei. Er bestaat een verantwoordelijkheid voor wat nog niet is gedaan en waarvoor nog niemand bevoegd is verklaard, maar dat wel moet gebeuren als de wetgever dat wil.

---

21 Raad van State, *En nu verder!*, p. 46.

22 J.Th.J. van den Berg, ‘De parlementaire orde is een politieke orde’, in: *Parlementaire zelfreflectie. Vertrouwen en zelfvertrouwen. Rapport. Kamerstukken II, 2008-2009, 31 845*, nrs. 2-3, p. 130-140.

23 S.E. Zijlstra & K. Wilkeshuis, ‘Verantwoordelijkheid: bevoegdheid en publieke taak’, in: J.L.W. Broeksteeg et al. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, Alphen aan den Rijn 2006, p. 14.

Voorts is voor het naar behoren functioneren van het stelsel als geheel in de eerste plaats de minister verantwoordelijk en in bredere zin de wetgever. Dat komt overeen met wat ook de Staatscommissie parlementair stelsel voor ogen heeft.<sup>24</sup>

Tegelijkertijd blijft de waarschuwing van de Afdeling advisering van de Raad van State recht overeind: dat die verantwoordelijkheid om te interveniëren met grote behoedzaamheid moet worden genomen, maar ook met de nodige scherpheid en eenduidigheid. Er wordt immers nooit bij een nulpunt begonnen maar steeds ingegrepen in een ingewikkeld bestel van taken en verantwoordelijkheden. Daaraan ontleen betrokkenen bestendigheid en de daarbij behorende rechtszekerheid. Zowel zelfstandige bestuursorganen als gemeentebesturen kunnen alleen op basis van zulke bestendigheid en rechtszekerheid hun taken verrichten. Uit het betoog van de Staatscommissie wordt impliciet wel duidelijk dat ook zij meent dat bestendigheid een essentiële waarde is in het optreden van de hoogst verantwoordelijken, regering en parlement.<sup>25</sup>

### **Goede en verkeerde redenen**

De Staatscommissie parlementair stelsel wil zich over de inhoud ervan niet uitlaten, maar duidelijk is niettemin dat decentralisatie kan plaatsvinden om de goede maar ook om de verkeerde redenen.<sup>26</sup>

Eerst de goede redenen. Beleid kan zijn gediend met differentiatie in de behandeling van vragen en aanspraken van burgers. Wie decentraliseert differentieert tegelijk en burgers worden dan niet in alle gemeenten gelijk behandeld. Daar kunnen heel goede redenen voor zijn. Duidelijk zal tegelijk zijn dat differentiatie haar beperkingen kent. Daar waar sprake is van elementaire bestaanszekerheid, ligt ongelijke behandeling per gemeente niet voor de hand. In een dicht bevolkt en klein land als het onze roept ongelijke behandeling al snel vragen en bezwaren op.

---

<sup>24</sup> *Lage drempels, hoge dijken*, p. 320-321.

<sup>25</sup> *Lage drempels, hoge dijken*, p. 321.

<sup>26</sup> Uitvoerder: Van den Berg, *Taakdifferentiatie, een alternatief voor herindeling en gemeenschappelijke regeling*, [www.vng.nl/files/vng/taakdifferentiatie\\_20190131.pdf](http://www.vng.nl/files/vng/taakdifferentiatie_20190131.pdf).

Een tweede goede reden voor decentralisatie is gelegen in de overheveling van beslissingen naar kleinere bestuursseenheden waar belastende verkokering van beleid gemakkelijker valt te vermijden. Bovendien kan daar door inventieve bestuurders en ambtenaren worden gezocht naar nieuwe combinaties van diensten waar inwoners bij gebaat zijn. Als decentralisatie echter dwingt tot omvangrijke lokale schaalvergroting, stijgt het risico dat er toch weer nieuwe verkokering optreedt.

Een derde reden kan zijn gelegen in het belang van nabijheid. Hoe dichter besluiten kunnen worden genomen bij de burgers die het aangaat, hoe groter de kans dat deze burgers daarbij zijn gebaat. Dat kan van groot belang zijn. Ook hier past voorzichtigheid: wil een gemeentebestuur effectief kunnen handhaven, dan moet er een zekere afstand tot burgers bestaan, zoals bij de toepassing van bestemmingsplannen herhaaldelijk blijkt. Omgekeerd kan een probleem zo complex zijn en zo veel specialisatie vergen, dat de aanpak ervan onder gemeentelijk gezag leidt tot schadelijke versnippering.

Decentralisatie kent nog een algemeen risico. Zij betekent zoals gezegd differentiatie. Die differentiatie mag dan meer integrale en niet voorgekookte oplossingen mogelijk maken en dus zelfs individueel 'maatwerk'. Juist dat maatwerk kan echter tot ongelijke behandeling leiden en zelfs tot willekeur. Dit, terwijl de overheid er nu juist is om bestaande willekeur door recht te vervangen. Berucht in dit verband is het informele 'keukentafelgesprek' in de zorg.<sup>27</sup> Tot teleurstelling van Haagse bestuurders en ambtenaren is dit bezig te juridiseren, maar dat is geen wonder.<sup>28</sup> Staat noch gemeente is een organisatie van *caritas*, maar van *iustitia*, van recht dus.

De huidige moeilijkheden die zich voordoen bij nogal wat gemeentelijke zorg en bijstand, hebben te maken met decentralisatie om de verkeerde redenen. Sinds de jaren tachtig is decentralisatie immers te veel beschouwd als een van de Grote Operaties die de zuinigheid van de overheid moesten

---

27 J.Th.J. van den Berg, 'Keukentafelgesprek', column [www.parlement.com](http://www.parlement.com), 9 januari 2015.

28 Jet Bussemaker, *Zorg als sociale kwestie* (oratie), Universiteit Leiden 2019, p. 9.

bevorderen. De goede, inhoudelijke redenen kwamen daardoor op de tweede plaats, voorop stond de behoefte tot bezuiniging. Zuiniger opereren is geen noodzakelijke consequentie van decentralisatie en kan er dus ook geen hoofddoel van zijn. Hooguit is het een redelijk vaak voorkomend effect ervan. Niettemin zijn bijna alle decentralisatieoperaties gepaard gegaan met zogenaamde 'efficiencykortingen' van nu eens 10%, dan weer oplopend tot 30%, zoals bij de eerder genoemde thuiszorg. Dat gebeurde doorgaans zonder enig echt idee van de mogelijke effecten van decentralisatie.

Nu zou dat nog verklaarbaar zijn geweest, indien aan gemeentebesturen ruime vrijheid van handelen was gegeven, zodat het eventueel inderdaad een stuk zuiniger had gekund. (Al zou dan de kwaliteit wellicht discutabel zijn geworden.) Zo is het echter in veel gevallen niet gegaan. Het regelbestand is er, de goede uitzonderingen daargelaten, niet geringer op geworden. Wat per saldo wordt gedecentraliseerd is dan niet het beleid zelf, maar de complicaties ervan en de financiële risico's. Daargelaten of dan nog echt van decentralisatie kan worden gesproken, het effect is dat kleinere gemeenten in wanhoop de handen omhoog steken en aan gemeentelijke herindeling gaan werken. 'Geheel vrijwillig', zoals het Haagse politieke bedrijf het graag ziet, maar wel een eigenaardige vorm van vrijwilligheid.<sup>29</sup>

Het alternatief is nauwe regionale samenwerking, die weer ten koste gaat van de meeste voordelen van decentralisatie, maar ook van adequate democratische controle door de gemeenteraad. Daar slaan de technocratie en de ambtelijke dominantie toe, waardoor raden hun greep erop verliezen; ook hun belangstelling trouwens. De gemeentelijke grond wordt rijp voor populisme en voor verlies van interesse onder politiek talent. Het verhaal dreigt eentonig te worden: de politieke verantwoordelijkheid raakt ook in de lokale democratie zoek.

---

29 J.Th.J. van den Berg, 'De angst van Ronald Plasterk voor de blauwdruk en de gevolgen daarvan', *S&D*, 71 (2014), 1, p. 102-109.

## Wat te doen?

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft zich niet direct met politiek gevoelige kwesties willen inlaten en dat is te begrijpen. Daardoor ziet zij weliswaar een aantal problemen met de decentralisatie, zoals het financiële probleem en de al te grote regelzucht van de rijksoverheid.<sup>30</sup> De kern van het probleem wordt er niet werkelijk door geraakt. Het decentralisatiebesluit zelf en de motieven ervoor, goede en verkeerde, worden niet als zodanig besproken. Hoe begrijpelijk ook, dat maakt de voorgestelde oplossing, een Wet op de decentralisatie, van al te beperkte betekenis. Wat dan wel te doen?

De grootste problemen van de vele decentralisaties<sup>31</sup> sinds de jaren tachtig zijn gelegen in het 'wat' ervan; dan gaat het zowel om het beleidsterrein dat wordt gedecentraliseerd als de detaillering van wat centraal geregeld blijft. Adequate regulering is afhankelijk van het terrein van het beleid en de onderdelen daarvan die wel en niet kunnen worden overgeheveld naar lagere overheden. Daarnaast zijn er de complicaties van het 'hoe'. Hoofdproblemen zullen telkens zijn: Waar wordt ongelijkheid, onvermijdelijk product van differentiatie, tot last in plaats van voordeel? Waar is de lokale democratie in het voordeel als het gaat om probleemoplossend vermogen? Waar gaat het goede maatwerk over in willekeur?

Noch het 'wat', noch het 'hoe' is gemakkelijk te vangen in algemene regels. Er zijn wel aanwijzingen voor de regelgeving uit te destilleren. Daarin zou het ministerie van BZK de leiding moeten nemen en moeten ophouden met lijdelijk toe te zien hoe andere ministeries hun problemen 'weg decentraliseren'. Als het om algemene decentralisatieregels gaat,

---

<sup>30</sup> *Lage drempels, hoge dijken*, p. 321-322. Van belang is hier te vermelden dat de Staatscommissie ruimschoots ingaat op de problemen van verzelfstandiging. Ik laat die hier verder onbesproken, niet omdat die van minder belang zouden zijn, maar om voor dit betoog niet nog meer ruimte te vergen dan ik nu al heb genomen. Ik verwijs voor nadere analyse graag naar het meer genoemde rapport *Verbinding verbroken?* van de Eerste Kamer en het rapport van de Algemene Rekenkamer, *Inzicht in publiek geld. Uitnodiging tot bezinning op de publieke verantwoording*, Den Haag 2016.

<sup>31</sup> Zie daarover de periodieke beschouwingen van de Raad van State over interbestuurlijke betrekkingen, in het bijzonder de eerdergenoemde vierde beschouwing *En nu verder!*, alsmede de derde beschouwing: *Het kán beter. Interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag 2013.

zullen wij het moeten stellen met de Gemeentewet en, niet te vergeten, de Financiële verhoudingswet.

Voorts zou er toch echt een keer moeten worden gekeken naar de architectuur van de Nederlandse gemeente, naar het vereiste probleemoplossend vermogen ervan en dan ook naar haar minimale schaal en financiering. Dat wil niet zeggen dat iedere gemeente even groot moet worden en evenmin dat alleen technocratische maatstaven haar omvang zouden moeten bepalen. De Gemeentewet laat differentiatie tussen gemeenten toe en daar kan dan ook systematischer dan tot nu toe gebruik van worden gemaakt.<sup>32</sup> Dat vereist, in het bijzonder van BZK, niet zozeer wetgeving als wel een door-dachte visie op karakter en diversiteit van gemeenten. Inclusief het einde van het diepe Thorbeckeaanse spoor van gemeentelijke uniformiteit.

---

32 Joop van den Berg & Geerten Boogaard, 'De Gemeenteraad in Nederland, schets van de staatsrechtelijke en politieke geschiedenis', in: Hans Vollaard et al. (red.), *De Gemeenteraad. Ontstaan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam 2018, p. 77-78.

# Constitutionele zelfoverschatting?

## Over de waarde van de Staatscommissie

*Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek\**

Wat klein begon, is groot geëindigd. Wat startte met een klacht over het ‘probleem’ Eerste Kamer, is uitgelopen op een grote, brede herijking van het constitutionele bestel van het land.

De Staatscommissie Parlementair Stelsel – de naam laat nog iets zien van de oorspronkelijke beperking – heeft werkende weg het keurslijf afgeschud. Eind vorig jaar, na drie jaar studie, kwam de commissie met een kloek eind-rapport *Lage drempels, hoge dijken*, afgesloten met 83 aanbevelingen, adviezen, suggesties en andere voorstellen.

Het gebeurt niet zo vaak dat een zo’n grote exercitie wordt ondernomen om grote delen van het Nederlandse constitutionele bestel te bezien en te ijken of te herijken. Dat is natuurlijk mooi – zo’n brede beschouwing in een laagland als het onze. Maar het is als vergezicht ook verblindend. Is er wel Een Grote Oorzaak van de veronderstelde malaise? En, nog belangrijker, is er wel Een Grote Oplossing?

Laat zich via staatsrechtelijke ingrepen iets doen aan wat de Staatscommissie (en anderen eveneens) signaleert over een afnemend vertrouwen in ‘de’ politiek? Het constitutionele recht dicteert nu eenmaal niet de uitkomsten, maar legt spelregels op. Het zijn juist die uitkomsten die sommige groepen in de samenleving niet bevallen. Een ogenschijnlijk kraakheldere verkiezingsuitslag kan via de black box van coalitievorming en kabinetsformatie in sommige ogen worden vertroebeld. Lees de bijdrage van Alexander van Kessel erop na.

---

\* Aalt Willem Heringa is hoogleraar vergelijkend staats- en bestuursrecht, Universiteit Maastricht. Jan Schinkelshoek, oud-lid van de Tweede Kamer, is adviseur van het Montesquieu Instituut.

Een grote greep heeft iets indrukwekkends. Maar een probleem is dat alles met elkaar samenhangt. Een verandering hier leidt tot effecten daar. Wie, om een voorbeeld te noemen, sleutelt aan het kiesrecht, gaat wellicht versplintering tegen, maar kan politieke vervreemding – waarom wordt een drempel opgeworpen voor de partij-van-mijn-voorkeur? – vergroten. Een ander probleem: in hoeverre laat het gedrag van kiezers zich sturen met constitutionele maatregelen? Neemt – zelfde voorbeeld – een kiesdrempel het achterliggende probleem van afnemend vertrouwen in ‘de’ politiek of parlementaire verlamming weg?

Het pleit voor bescheidenheid, zoals Karin van Leeuwen vanuit historisch perspectief doet. Zij adviseert die veelheid aan uiteenlopende voorstellen vooral te beschouwen als een opmaat tot herbevestiging van de uitgangspunten van ons parlementair stelsel. Langs andere weg komt Toon Kerkhoff tot een soortgelijke aanbeveling. Beoordeel het werk van een Staatscommissie – een bijzonder fenomeen – niet zozeer op wat zo’n commissie adviseert, maar bezie de impact in breder verband. Dat is misschien wat ontnuchterend, maar daarom nog niet minder waardevol. Misschien zit daar ook wel de meerwaarde van het werk van de Staatscommissie onder voorzitterschap van Johan Remkes. Niet wat er uiteindelijk van al die plannen wordt gerealiseerd, maar of het de waarden van het parlementaire stelsel heeft kunnen bevestigen.

### **Wat is er mis?**

Wat er is nu eigenlijk mis met het Nederlandse stelsel? Waar zitten de oorzaken van het al dan niet vermeende gebrek aan vertrouwen in ‘de’ politiek? Gaat het om het spel of om de spelregels? Zijn het wellicht de spelers? Of willen we een ander ‘spelletje’? Misschien is het goed elk debat over het werk van de Staatscommissie met die vragen te beginnen. Het voorkomt dat we langs elkaar heen praten – en voorstellen doen die voor de een oplossingen zijn en voor de ander de problemen alleen maar vergroten.

Laat er geen misverstand over bestaan: er is iets mis. Hoewel Nederland behoort tot een van de meest gelukkige landen ter wereld, gaat die tevredenheid gepaard met een (groeidend?) gevoel van ontevredenheid. Er zijn nogal wat kiezers – sommigen houden het op zo’n 20% – die overlopen van

wantrouwen in wat 'ze' in Den Haag ervan maken. Hoe die onderliggende basisproblematiek van vertrouwen en draagvlak aan te pakken?

Vergt het – vervolgvraag – institutionele ingrepen, architectonische aanpassingen van het stelsel? Is elke anomalie, elke inefficiëntie reden om de spelregels aan te passen? Of liggen de oorzaken en onderliggende kwesties elders – en buiten het constitutionele systeem? Bijvoorbeeld bij toeneemende ongelijkheid, bij het grootschalig worden van problemen (klimaat, migratie, financiële crisis), bij het navenante idee dat de staat, en dus de burgers, geen controle meer hebben. Bij de indruk dat grote ondernemingen via belastingconstructies hun belastingverantwoordelijkheden ontlopen en tegelijkertijd ontsnappen aan nationale regels omdat ze simpelweg hun hoofdkantoor of fabriek verplaatsen? Bij klachten dat economische groei en grotere rendementen zich niet vertalen in groei van loon, ook niet bij een schaarste op de arbeidsmarkt? Of bij groter wordende onzekerheden van arbeidscontract en pensioen?

Veel van deze problemen vragen om een internationale aanpak. Met nationale constitutionele ingrepen kom je in de regel niet zo ver. Het nadeel van zo'n boven-nationale aanpak is dat het veraf is, buiten direct bereik ligt, abstracter en stroperiger is of in elk geval lijkt. Hetgeen het vertrouwen ook al niet groter maakt. Maar zo gemakkelijk komt 'Den Haag' er niet van af. Als dit soort kwesties leiden tot aantastingen van vertrouwen, zal het 'iets' moeten. Kwesties als klimaat, immigratie en belastingontduiking vragen om inhoudelijke beslissingen – als output van ons parlementair stelsel. Maar – en daar zit de makke – gaat het constitutionele recht slechts met mate over.

De Staatscommissie is zich er uiteraard ook van bewust dat het constitutionele recht niet het meest geëigende instrument is om de gesignaleerde problemen aan te pakken. Maar vervolgens komt de commissie wel met een lange lijst van 83 concrete suggesties, waaronder een aantal betrekkelijk ingrijpende, zoals het correctief bindende referendum, een constitutioneel hof, voorwaardelijk terugzendrecht voor de Eerste Kamer, en een wet op de politieke partijen. Dat valt op: we kunnen weinig en gaan toch veel doen. Misplaatste daadkracht of heilzame remedies?

## **Drieëntachtig**

Het staat indrukwekkend: 83 adviezen en aanbevelingen. Het suggereert urgentie en daadkracht. Het maakt het eindrapport van de Staatscommissie concreet. Het is beslist een van de voordelen dat het denkwerk niet blijft steken in algemene beschouwingen. Al wordt een meer diepgaande analyse van de representativiteit, legitimiteit en samenstelling van het parlement – de directe aanleiding voor de instelling van de commissie, toch? – node gemist. Maar, zoals we sinds Johan Cruijff weten, heeft elk voordeel z'n nadeel. Het dreigt af en toe een ratjetoe te worden.

### *Samenhang*

De samenhang van het pakket voorstellen van de Staatscommissie laat te wensen over. Er zijn aanbevelingen over de Eerste Kamer (optioneel terugzendrecht), de gekozen formateur, het beslissend correctief referendum, een wet op de politieke partijen en het constitutioneel toetsingsrecht. Dat zijn separate issues. Maar toetsingsrecht, Eerste Kamer, de rol van politieke partijen en het referendum kun je moeilijk los van elkaar beoordelen. Indirecte en directe democratie laten zich niet tegelijkertijd versterken. Zo'n samenhang is er ook tussen de visie op het kiesstelsel, regionale banden en meer zeggenschap voor de kiezer (bijvoorbeeld via de voorkeurstem). Gerrit Voerman wijst er zo op dat een groter gewicht voor voorkeursacties op gespannen voet staat met de wens de rol van politieke partijen te versterken.

Als algemene uitgangspunt kiest de Staatscommissie voor de kleine, haalbare stapjes. Er is één uitzondering: het referendum. Maar dat voorstel verhoudt zich ongemakkelijk in relatie tot de wat magere voorstellen met betrekking tot de Eerste Kamer (lees de bijdrage van Bert van den Braak) en tot de analyse van het belang van politieke partijen (zie daarover de bijdrage van Gerrit Voerman), Waarom is bijvoorbeeld de kans niet gegrepen om, als het onhaalbaar is om de Eerste Kamer te kortwieken, de Senaat een andere rol en mogelijk meer regionale aansluiting te geven, voor de door de Staatscommissie zo cruciaal geachte band kiezer en gekozene? Zie daarover Caspar van den Berg & Bram van Vulpen.

### *Referendum*

De invoering van een beslissend correctief referendum is wellicht het meest ingrijpende voorstel van de Staatscommissie. Er is iets voor, maar minstens zo veel tegen. Tegenover sceptici, met name de hoger opgeleiden onder hen, houdt Paul Dekker een welsprekend pleidooi. Belangrijk punt: de behoefte aan een tegendemocratie. Hoe organiseer je binnen een ordentelijke, welgevestigde, vertegenwoordigende parlementaire democratie controle op de macht? Er is – soms meer, soms minder – spanning tussen dat wat een meerderheid van het parlement besluit en dat wat op steun in de samenleving kan rekenen. Is een referendum een nuttig hulpstuk om die spanning te overbruggen? Of vergroot het die spanning juist? Dragen, anders gezegd, referenda bij aan cohesie of vergroten ze juist de tweespalt? Het Britse referendum over Brexit stemt niet erg opgewekt.

### *Gekozen formateur*

Als ergens de spanning tussen recht en praktijk zichtbaar wordt, is het rondom de gekozen formateur, zoals de analyse van Alexander van Kessel laat zien. Door allerlei ontwikkelingen, niet het laatst de rol van de media, is er al een grote band tussen verkiezingen en het nemen van het voortouw bij de formatie. Er is misschien (nog) geen staatsrechtelijke regel dat de grootste partij de eerste verkenner bij de kabinetsformatie levert en daarna – na een succesvolle informatie – ook de formateur/premier. Maar wel ontwikkelt de praktijk zich in die richting, niet in het laatst door de (nieuwe) rol van de Tweede Kamer na de verkiezingen. Is daar(door?) misschien niet al gerealiseerd wat de facto een gekozen formateur/premier is? Het zou aardig geweest zijn als zou zijn onderzocht of de kiezer dat ook op het netvlies heeft. En of die ontwikkeling bijdraagt aan een groter vertrouwen. Onze hypothese is van niet. Maar dat hangt weer samen met andere ontwikkelingen zoals het steeds kleiner worden van de grote partijen. Een van de (bijkomende) gevolgen van die versplintering is dat de premier afkomstig is van een grootste partij die slechts steunt op een (steeds kleiner) deel van de kiezers.

### *Kiesstelsel*

Als het gaat om het kiesstelsel, is de commissie erg terughoudend. Toch had daar wel wat meer in gezeten, zoals het al weer enige tijd geleden gedane voorstel door het Burgerforum Kiesstelsel (2006) voor een kleine aanpassing, waardoor de kiezer meer betrokken zou kunnen gaan worden. Of, zoals Caspar van den Berg & Bram van Vulpen voorstellen, om aan het stelsel van evenredigheid toe te voegen dat enkele zetels regionaal worden ingevuld. Na een eeuw wordt het beginsel van evenredige vertegenwoordiging nog steeds breed gedragen. Soms geldt het als een nationale karaktertrek! Natuurlijk zijn er nadelen, zoals versplintering en een nood aan compromissen. Maar beide kunnen ook als grote voordelen worden gezien. Blijft over de vraag naar kleinere aanpassingen: een grotere rol voor de voorkeurstem, een regionale component, of een andere vorm van verkiezen van de Eerste Kamer.

### *Politieke partijen*

Lange jaren speelden politieke partijen een centrale rol. Nog steeds zien we dat er politieke bewegingen zijn die in staat zijn om met nieuwe manieren van politiek voeren en contact leggen met de achterban (Forum voor Democratie, GroenLinks) grote groepen te binden. Het is te vroeg om te voorspellen hoe het op de lange termijn uitwerkt. Dood zijn ze nog niet ...

De Staatscommissie schrijft politieke partijen niet af. Maar wat ze ermee wil, is ook niet erg duidelijk. Tegenover pleidooien om de interne partijdemocratie te versterken staan voorstellen ten gunste van voorkeurstemmen en het referendum. Gerrit Voerman analyseert die onevenwichtigheid.

Bij het redresseren van onvrede kunnen politieke partijen wel degelijk een rol spelen. Klachten over oververtegenwoordiging van de Randstad of hoger opgeleide bevolkingsgroepen in de volksvertegenwoordiging laten zich het gemakkelijkst remediëren via partijen. A propos, hoe groot is dat probleem eigenlijk? Als één partij aan die onevenwichtigheid lijkt te lijden, is het Forum voor Democratie. Maar het staat een onstuimige groei aan populariteit niet in de weg, zoals de provinciale verkiezingen hebben laten zien. Vraag: is die onbalans de oorzaak van gebrek aan vertrouwen in de politiek of een argument om ontevredenheid met de uitkomsten van de politiek te uiten?

## *Staten-Generaal*

Sleutelen aan de Staten-Generaal dan maar? Bijvoorbeeld om het nationale parlement te bewegen zich actiever richting Europa en Brussel en Europese Unie op te stellen? Sofie Wolf schrijft erover. Maar waartoe? Om de eigen legitimiteit te vergroten of om de legitimiteit van de EU te dienen?

De laatste jaren zijn vanuit de EU tal van bevoegdheden aan nationale parlementen toegekend. Het Nederlandse parlement is, vergeleken met andere parlementen, al behoorlijk actief. Het mag best meer, vindt de Staatscommissie. Maar waarom? Met welk doel? Het blijven acties van een van de 27 parlementen (na Brexit) om invloed uit te oefenen. Teleurstelling ligt, anders gezegd, op de loer. Er is een gerede kans dat niet gebeurt wat ‘onze’ Tweede Kamer wil. Wat dan?

Door de Europeanisering en de globalisering zijn beleids- en besluitvorming verschoven naar internationale gremia, zoals de Europese Raad. Dus weg van nationale parlementen. Met nationale middelen zou het nationale parlement er inderdaad meer greep op kunnen proberen te krijgen. Maar dat vereist tijd, kennis en inzet. En competitie met nationale dossiers, zaken waarop sneller en gemakkelijker valt te scoren.

Dat raakt aan een ander probleem: de organisatie van de Staten-Generaal. Het ontbreekt niet in de 83 voorstellen, maar het had een prominentere rol verdiend. Nog steeds worden volksvertegenwoordigers geacht het volk te vertegenwoordigen met behulp van een halve man (m/v) en een paardenkop. Wanneer gebeurt er eindelijk iets aan parlementaire ondersteuning?

Door de politieke fragmentatie wordt het alleen maar urgenter. Er zijn – ook met dank aan de kiezer – minder grote en zelfs kleinere fracties. Wil de Tweede Kamer in die situatie greep houden op de beleidsvorming, dan zijn investeringen in de noodzakelijke expertise broodnodig.

Een alternatief is uitbreiding van het aantal Kamerleden. Dat is minder gek dan meestal wordt gesuggereerd. Maar een populair thema is het niet. Praktisch bezwaar: het vereist grondwetswijziging – en is alleen al daarom niet gemakkelijk te realiseren. Maar waarom niet – naar analogie van het voorstel van Bert van den Braak – de Eerste Kamer een wat andere rol geven? Ook om in te spelen op Europeanisering?

### *IT en social media*

De Staatscommissie benoemt, geheel bij de tijd, de beïnvloeding van IT, social media, fake news en political campaigning. Maar het klinkt, eerlijk gezegd, een beetje obligaat. O ja, ook dat nog ... In combinatie met donaties en campagnevoering liggen er uitdagingen van jewelste. De Staatscommissie beperkt zich – zie ook de bijdrage van Sarah Giest – tot het perspectief van de interactie tussen overheid en burger. Dat kan anders, beter en vooral ook breder.

### *Toetsingsrecht*

De kwaliteit van onze democratische rechtsstaat is terecht door de Staatscommissie als cruciaal aangemerkt. Het is niet zo gek dat er veel aandacht uitgaat naar een van de meeste opvallende anomalieën in ons bestel: een van de ‘spelers’ die op een grote mate van vertrouwen kan rekenen – de rechter – is niet in staat om de grondwettigheid van wetten te controleren. Er gaat een principiële discussie achter schuil: wie heeft het laatste woord, de rechter of het parlement? Dat komt niet goed uit de verf.

Nogal bruusk hakt de Staatscommissie de knoop door, om uit te komen op een vorm van rechterlijke toetsing die – zoals Aalt Willem Heringa laat zien – nodeloos ingewikkeld en intransparant is, en in wezen blijk geeft van weinig vertrouwen in die rechterlijke macht. Terwijl nu net daar volgens allerlei metingen van vertrouwen het probleem niet lijkt te liggen.

### **Vertrouwen**

Vertrouwen in het bestel blijkt niet alleen nauw samen te hangen met de politieke uitkomsten, maar ook met vertrouwen in personen. Stemwijzers zijn populair, maar de aantrekkingskracht van een lijsttrekker is minstens zo belangrijk. Is het iemand die vertrouwen inboezemt, iemand van wie – zoals Van Agt ook eens schijnt te hebben gezegd – je een tweedehandsauto koopt?

Wat voor personen geldt, geldt ook voor instituties. Ook het vertrouwen in regering, parlement, rechterlijke macht, partijen staat of valt met gezag, betrouwbaarheid, integriteit. Doen ze wat ze beloven? Staan ze voor hun zaak? Is dat wat ze doen uitlegbaar? Aan de maat?

Alleen al daarom verdient integriteit hoog op de agenda te staan. Zeker als grondwettelijke waarden in het geding zijn.

Iedereen knikt. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Hoe ga je om met personen of partijen voor wie het uitdagen van grondwettelijke grenzen of constitutionele waarden onderdeel van een weloverwogen verkiezingsstrategie is? Met politici die zich gedragen als outsider met dito gedrag? Als zo'n opstelling ook nog eens wordt beloond met verkiezingswinst, is er geen prikkel om controversieel gedrag aan te passen.

Kun je erop aan? Dat is misschien wel de kern van vertrouwen. Zijn de verantwoordelijkheden helder? Joop van den Berg legt de vinger bij een zere plek. Sinds midden jaren tachtig is het bestel er diffuser op geworden. Verantwoordelijkheden zijn weg-georganiseerd, weg-gedecentraliseerd, om daarna met wazige concepten als systeemverantwoordelijkheid, als de kleren van de keizer, weer terug te keren. Aan het einde van het lied weet niemand meer precies wie op wat aanspreekbaar is. Het is een punt dat, helaas, bij de Staatscommissie onderbelicht blijft.

## **Meerwaarde**

De Staatscommissie Parlementair Stelsel heeft zich er niet met een jantje-van-leiden van afgemaakt. Ze heeft de tijdgenomen en is grondig te werk gegaan. Het opgeleverde werkstuk is meer dan wat verwacht werd.

Dat is misschien ook wel het zwakke punt. Heeft de Staatscommissie niet te veel hooi op de vork genomen?

Het constitutionele recht en de bijbehorende regels zijn maar in beperkte mate in staat om praktijk en vertrouwen te regelen. De 'output' van het stelsel bepaalt voor een niet onbelangrijk deel dat vertrouwen in constitutie en politiek. Afgaande op dat eindresultaat is er niet zo veel aan de hand. Nederland zit, misschien tot z'n eigen verbazing, in de Top Vijf van Meest Gelukkige Naties. Was er een andere commissie nodig dan de Staatscommissie?

Als er ergens een probleem zit, zit het in de representatie. 'We' voelen ons – ondanks de goede bedoelingen van de Grondwet (artikel 50) – niet zo goed vertegenwoordigd. De Staatscommissie constateert in zekere zin een crisis in onze representatieve democratie. Maar zij lost dat probleem

niet op. Integendeel: zij maakt het eerder groter. De commissie doet twee ingrijpende voorstellen om dat representatieve aspect te verzwakken: het referendum en de gekozen formateur. In combinatie met het voorstel voor een Constitutioneel Hof – een oplossing voor een niet-bestaand probleem – resteert een verzwakking van de vertegenwoordigende democratie. Was het niet de opdracht het parlementair stelsel te verbeteren?

Het Montesquieu Instituut gaf twee jaar geleden een Ongevraagd Advies aan de Staatscommissie,<sup>1</sup> een advies dat veel terughoudender was, juist vanwege dit soort anomalieën en paradoxen. We moeten ons hoeden voor constitutionele zelfoverschatting.

Dat betekent niet dat het werk van de Staatscommissie in de spreekwoordelijke la moet worden opgeborgen – bij dat van al haar voorgangers. Het eindrapport heeft een waarde, een meerwaarde, die de 83 aanbevelingen en voorstellen overstijgt. Het bevestigt, het herbevestigt de waarden van ons huidige (parlementaire) bestel. Het laat zien dat er best wat veranderingen en verbeteringen denkbaar zijn. Maar het onderstreept vooral dat de grondwaarden een zorgvuldige omgang verdienen.

Dezelfde redenen om deze Staatscommissie in te stellen – de verhouding Tweede en Eerste Kamer en de zorgen over versplintering en volatiliteit – kunnen er nu voor zorgen dat we niet al te hoge verwachtingen moeten hebben over de implementatie van de 83 aanbevelingen. En vooral niet over de effecten ervan.

---

<sup>1</sup> Joop van den Berg, Aalt Willem Heringa & Jan Schinkelshoek, *Rond het Binnenhof. Ongevraagd advies aan de Staatscommissie*, Montesquieu Instituut Policy papers, nr. 8, Den Haag 2017: [www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policypaper8.pdf](http://www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policypaper8.pdf).