



Rond het Binnenhof
Ongevraagd advies aan de Staatscommissie

De in deze policy paper uiteengezette opvattingen zijn niet noodzakelijkerwijs die van het Montesquieu Instituut

Montesquieu Instituut

Policy papers

Nr. 8

Den Haag, januari/februari 2017

Rond het Binnenhof

Ongevraagd advies aan de Staatscommissie

Joop van den Berg

Aalt Willem Heringa

Jan Schinkelshoek



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 website met informatie over actuele 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.

Partners van het Montesquieu Instituut zijn:

- Universiteit Leiden, Faculty of Governance and Global Affairs, Den Haag
- Het Montesquieu Instituut Maastricht, 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

© 2017 Montesquieu Instituut, Den Haag

Al het materiaal uit deze bundel mag zonder toestemming vooraf en zonder vergoeding gebruikt en gereproduceerd worden voor zover dat gebeurt voor niet-commerciële doeleinden. Bij dit gebruik dient de auteur, de titel van de bundel en het Montesquieu Instituut als bron vermeld te worden. Het is niet toegestaan de inhoud van deze bundel voor commerciële doeleinden te vermenigvuldigen, te verspreiden of tegen vergoeding beschikbaar te stellen aan derden.

Montesquieu Instituut, Lange Voorhout 86, 2514 EJ Den Haag, 070-3630105

info@montesquieu-instituut.nl

www.montesquieu-instituut.nl



Inhoud

Kolfje naar onze hand
voorwoord

Is er wel een probleem?
inleiding

Vergelijkenderwijs
rondblik

Rond het Binnenhof
verkenning

Aan het Binnenhof
verkenning

Problemen en oplossingen
slotsom



Kolfje naar onze hand

voorwoord

Wat begon als een aardig idee, is uitgelopen op een hele exercitie. Meer dan een jaar geleden kwam in de Eerste Kamer - meer precies: bij de toenmalige fractievoorzitter van de VVD, Loek Hermans - de suggestie op om een heuse Staatscommissie aan het werk te zetten om na te denken over de toekomst van wat van meet af aan al het 'parlementaire stelsel' werd genoemd. Het was een vernuftige poging om een politiek probleem - potentiële conflicten tussen Eerste en Tweede Kamer - staatsrechtelijk op te lossen.

Dat was een kolfje naar onze hand - die van het Montesquieu Instituut. Als samenwerkingsverband van verschillende universiteiten - Leiden [Faculty of Governance and Global Affairs], Nijmegen [Centrum voor Parlementaire Geschiedenis], Groningen [Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen], Maastricht [sectie staatsrecht] en Den Haag [Parlementair Documentatiecentrum] - maken we werk van alles wat zich afspeelt op het snijvlak van democratie, politiek en parlement.

We besloten mee te denken - mee te denken met die Staatscommissie-in-wording. Met name over de 'binnenlandse' opdracht: de nationale parlementaire democratie zoals die zich rond het Binnenhof afspeelt. Wat is er mis met het parlementaire stelsel? Is er eigenlijk wel wat mis? Kan het anders? Beter? Hoe dan wel? Er zijn notities geschreven, papers gemaakt. Er volgde een rondetafelgesprek. Verschillende concepten gingen in de loop van de tijd over tafel, gevolgd door nieuwe rondes met commentaar en opmerkingen.

Het was bijna een echte Staatscommissie. Ook in onze kring is er stevig gedebatteerd, waren er verschillen van inzicht, liepen de opinies over de beste remedies uiteen en konden we het niet over alles eens worden. Maar wat overgebleven is, is meer dan de moeite waard - om te delen, om over na te denken, om op door te gaan. Ook voor de Staatscommissie.

Dit essay is een *ongevraagd advies* aan binnenkort aantredende Staatscommissie onder voorzitterschap van de Noord-Hollandse Commissaris van de Koning, Johan Remkes. Het is op eigen gezag bijeengeraapt door Joop van den Berg¹, Aalt Willem Heringa² en Jan Schinkelshoek³ [bijgestaan door Esmee Driessen⁴] op basis van alle gesprekken binnen het Montesquieu Instituut over de ‘toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel’. Met dank aan Bert van den Braak [PDC], Nicolas Cramer [PDC], Luc Verhey [MI] en Gerrit Voerman [DNPP].



¹ *J.Th.J. van den Berg, voormalig hoogleraar in zowel Leiden als Maastricht, oud-lid van de Eerste Kamer (PvdA)*

² *Aalt Willem Heringa, hoogleraar vergelijkend constitutioneel recht aan de Universiteit van Maastricht*

³ *Jan Schinkelshoek, adviseur van het Montesquieu Instituut, oud-lid van de Tweede Kamer (CDA) en directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag*

⁴ *Esmee Driessen heeft, als student-assistent van professor Heringa, de eindredactie onvermoeibaar bijgestaan.*

I. Is er wel een probleem?

inleiding

‘... verzoek aan de regering tot het instellen van een Staatscommissie die een antwoord geeft op de vraag of het parlementair stelsel [...] voldoende toekomstbestendig is.’ Een jaar geleden, op 2 februari 2016, nam de Eerste Kamer een motie van deze strekking⁵ aan, afkomstig van de senator Anne Wil Duthler (VVD) die steun kreeg van PvdA, SP, D66, GroenLinks, 50Plus en de Onafhankelijke Senaatsfractie (OSF).

Er ging een lang debat aan vooraf, losgewoeld door onbehagen binnen met name regeringspartij VVD over dat wat, te kort door de bocht, het ‘probleem Eerste Kamer’ is genoemd. Hoe om te omgaan met verschillende ‘meerderheden’ in Tweede en Eerste Kamer? Is een stabiele regeringsgezinde meerderheid in de Tweede Kamer voldoende? Wat te doen als de meerderheid in de Tweede Kamer in de Eerste Kamer een minderheid blijkt te worden? Hoe groot is het politieke gewicht van de Eerste Kamer? Dat ‘probleem’ heeft het kabinet-Rutte-Asscher van meet af aan achtervolgd. Aanvankelijk werd het gecamoufleerd door de opstelling van wat de Constructieve Oppositie is genoemd - D66 bleek, net als ChristenUnie en SGP, bereid om zaken te doen met Rutte II. Maar na de Eerste Kamerverkiezingen werd ook die geconstrueerde meerderheid een minderheid.

Dat probleem is verbreed tot een algemeen probleem - dat van ‘het parlementaire stelsel’. Ook omdat te voorzien valt dat coalitiekabinetten in de toekomst op soortgelijke problemen als dat van Rutte II zullen stuiten, is vanuit diezelfde Eerste Kamer de zoektocht naar oplossingen gestart. Het algemeen levende, onbestemde onbehagen over het parlementair stelsel - ‘*there is something rotten in the state*’... - deed de rest.

Een jaar later gaat die Staatscommissie aan de slag. Met name aan de andere zijde van het Binnenhof, de Tweede Kamer, maakte men niet zo veel haast. Eind januari hakte het kabinet de knoop door en benoemde, op aangeven van minister Plasterk (Binnenlandse Zaken) een commissie onder voorzitterschap van oud-minister Johan

⁵ Kamerstukken I 2015/16, 34.000 Q.

Remkes (VVD, sinds een paar jaar Commissaris van de Koning in Noord-Holland⁶. Het is vooral een breed geschakeerde commissie geworden - de belangrijkste politieke stromingen zijn 'netjes' vertegenwoordigt - waaraan opvolgt dat ze niet heeft wat alle voorgangers als Staatscommissie wel hadden: een hoog staatslieden-gehalte. Zegt dat iets over de urgentie? Over de ernst? Zegt het iets over de aarzeling waarmee deze aanpak van meet af aan is beoordeeld? Is er wel een probleem? En waar zit het - precies? Wat kan het constitutionele recht aan de oplossing er van bijdragen? En als er dan al een probleem is of problemen zijn, is of zijn die dan zo groot dat er een commissie - zelfs een Staatscommissie - voor moet worden ingericht?



Er zijn ook niet-problemen.

In allerlei onderzoeken scoort Nederland - de Nederlandse parlementaire democratie - bepaald niet slecht. In *rankings* en barometers scoort het land veelal niet onder de maat en al helemaal niet slechter dan landen van een vergelijkbaar niveau van ontwikkeling en welvaart. Inderdaad is ook in Nederland de perfectie niet bereikt. Het vertrouwen in de politieke instellingen kan hoger en zou ook hoger moeten zijn⁷. Inderdaad zijn er politieke en inter-institutionele controverses die soms voor oponthoud zorgen in de oplossing van specifieke kwesties. Inderdaad zijn er grote maatschappelijke *issues* (immigratie, verdeling van de welvaart, schisma's in de samenleving, werkgelegenheid, zorg) die in de ogen van velen niet effectief, niet goed genoeg of naar te weinig tevredenheid worden opgelost. En inderdaad kan ook niet worden uitgesloten worden dat veel kiezers zich niet (immer) herkennen in de politiek. Dat bleek mogelijk al bij het referendum over het associatieakkoord met Oekraïne in april 2016, zoals het in andere landen aan de oppervlakte kwam bij Brexit en de verkiezing van Donald Trump tot president van de Verenigde Staten van Amerika.

Hoe goed geeft onze parlementaire representatieve democratie stem aan de kiezers? Vertegenwoordigt het parlement het Nederlandse volk meer dan alleen op papier? En vanwaar de roep om referenda? De weerzin om een raadgevend referendum als niet bindend te beschouwen? Of - voorbeeld van elders - de boosheid als de rechter

⁶ In de bijlage wordt de samenstelling en de opdracht van de commissie vermeld.

⁷ Zie het SCP rapport uit december 2015: *Meer democratie, minder politiek, waaruit onder meer blijkt dat er een groot vertrouwen is in de democratie, maar aanzienlijk lager in politieke partijen, regering, en parlement (van laag naar hoog), waarbij al deze aanzienlijk lager scoren dan de rechterlijke macht en de democratie.*

oordeelt dat de Brexit ook nog langs het parlement dient te lopen? En - dichter bij huis - de argwaan in Nederland als de regering een oplossing wil zoeken om aan de veelheid van wensen van ja-, nee- en niet-stemmers tegemoet te komen? Hoe gaat - anders gezegd - de volksvertegenwoordiging om met het volk? Misschien is die representativiteitsvraag [wie vertegenwoordigt wie?] wel één van de meest prangende kwesties van een tijd als de onze, een tijd waarin - ook in de politiek - veel op drift is geraakt, oude zekerheden rafelen en vanzelfsprekendheden verdampen. En dat alles gebeurt tegen een achtergrond van ingrijpende maatschappelijke verschuivingen. De tegenstellingen nemen toe: platteland versus stad; jong versus oud, hoogopgeleid versus laagopgeleid, winnaars van de globalisering versus degenen die er last van hebben.

Het traditionele, beproefde mechanisme om die verschillende belangen te verzoenen - politieke partijen en parlement - lukt het steeds minder om breed gedragen oplossingen aanvaard te krijgen. Sterker nog: er is een concurrerend mechanisme in opkomst - het referendum - dat tegenstellingen juist lijkt te accentueren. Vandaar de vraag naar de 'toekomstbestendigheid' van het parlementaire stelsel. Is het nog wel tegen deze nieuwe uitdagingen bestand? Kan het 'leveren' waartoe het in het leven is geroepen? Zijn de instituties rond het Binnenhof aan vernieuwing toe? Dat het om meer dan het 'probleem Eerste Kamer' gaat, behoeft nauwelijks nog uitleg. Dat is hooguit een aanleiding, iets dat zicht biedt op onderliggende vragen, problemen en kwesties waar het 'parlementaire stelsel' mee kampt. Hoog in dat rijtje scoort de volatiliteit van de kiezer, ook wel grilligheid of wispelturigheid genoemd. Als iets een effect aan het Binnenhof heeft, is het de onvoorspelbaarheid van verkiezingsuitslagen. Waar Nederland vanaf de Tweede Wereldoorlog tot diep in de jaren '80 gedomineerd werd door een driestromenland - sociaaldemocraten, christendemocraten en liberaal-democraten - is het vanaf de jaren '90, in elk geval na 'Fortuyn' (2002), maar afwachten hoe het balletje rolt. Dat is gepaard gegaan met een grote versnippering. Dat er in de Tweede Kamer voor de verkiezingen van maart 2017 zeventien 'fracties' zaten, is niet helemaal een direct gevolg van kiezersuitspraken geweest. Maar je kunt wel met goed fatsoen beweren dat het aanbod inspeelt op een kennelijk sterk gewijzigde en wijzigende vraag. Kennelijk loont het.



Er speelt nog iets anders mee, iets dat zich - ongrijpbaar als het is - lastig laat benoemen. Gemakshalve wordt het de groeiende kloof tussen 'Den Haag' en de rest van het land genoemd. Er zijn ook andere omschrijvingen in omloop. Maar het duidt

op een afstand van de burger tot de politiek, politiek zoals die dag in en dag uit vorm krijgt rond het Binnenhof en, minstens zo vaak genoemd, in Brussel. Ook dat wantrouwen werkt diep door in het 'parlementaire stelsel'. En het is koren op de molen van diegenen die - ter correctie, ter aanvulling of soms zelfs ter vervanging - pleiten voor referenda en andere volksstemmingen.

Belangrijkste voorvraag is of dat die zaken die als problemen wordt benoemd, inderdaad grote en onoverkomelijk problemen zijn. Zijn het problemen die zich met een of meer technische ingrepen laten oplossen? Moeten ze wel opgelost willen worden? Zijn die 'problemen' misschien evenzovele uitingen zijn van nuttige en wellicht zelfs wenselijke hobbels in een democratisch stelsel, dat nu eenmaal niet louter is gebouwd met als hoogste prioriteit snelle en efficiënte besluitvorming, maar rekening wil houden met - verdragende, omslachtige - rechtsstatelijke elementen? Is die polderdemocratie bij nader inzien zo gek nog niet? Nederland gold heel lang als voorbeeld van een land met een grote mate van bereidwilligheid bij instituties om, met inachtneming van een ieders constitutionele en rechtstatelijke rol en bevoegdheden, het stelsel als geheel te laten functioneren. Wat opviel was een grote mate van compromis- en consensuspolitiek. Het kostte soms even tijd om hobbels te overwinnen. Maar dat gold eigenlijk tot voor kort niet als onoverkomelijk. Sterker nog: het was een teken dat het stelsel werkte. En de 'lijstjes' lieten zien dat het poldermodel aan een zekere effectiviteit niet schortte.

Lastig was wel dat de polder meestal zelden eenvoudige heldere en begrijpelijke oplossingen produceerde. Dat hebben 'we' veelal op de koop toegenomen. Tot de laatste jaren steeds vaker en vooral steeds harder de vraag naar de legitimiteit van het constitutionele en politieke bestel in twijfel wordt getrokken. En nogal wel structureel en systematisch. Dat democratie hoog scoort is een schrale troost als democratische procedures en dito uitkomsten minder en minder worden geaccepteerd.

Er is, anders gezegd, voor een commissie, zelfs een Staatscommissie, best nog wel wat te doen.



Wat? Om de Staatscommissie een eindje op weg te helpen, hebben we binnen het Montesquieu Instituut de vraag gesteld hoe het parlementair stelsel versterkt kan worden. Na een analyse van de problemen-op-hoofdpijnen hebben we gezien of door technische ingrepen verbeteringen kunnen worden aangebracht - verbeteringen die fundamentele kwesties rond rechtsstaat, democratie, parlement in onderlinge

samenhang versterken. En wel op zo'n manier dat het de legitimiteit, het vertrouwen en de effectiviteit van dat veelgeroemde stelsel ten goede komt. Dat klinkt even onbestemd als beperkend.

Ja, we hebben gekozen voor een nuchtere aanpak, vooral ingegeven door de vraag of het ook haalbaar is. Te vaak dreigen dit soort bespiegelingen uit te monden in grootse visies. In een land als Nederland blijkt dat bijna altijd te veel van het goede. Het stelsel zit zo in elkaar - ja, weer die *checks and balances* - dat er brede overeenstemming nodig is om het te wijzigen. Blokkerende minderheden liggen overal op de loer.

Maar het steekt een slagje dieper. Laten de problemen zich wel oplossen met een Grondwetswijziging, een aanpassing van de Kieswet of een nieuw Reglement van Orde voor de Eerste Kamer? Als voetballen na een tsunami onmogelijk blijkt omdat het veld onder water staat, zal het veranderen van de spelregels rondom de buitenspelval of een rechtstreekse verkiezing van de scheidsrechter niet echt helpen. Het voetbalveld is inderdaad behoorlijk drassig.

De laatste jaren wordt steeds meer duidelijk dat westerse samenlevingen in de greep lijken te zijn van een meer fundamentele vertrouwenscrisis. Dat spitst zich toe op de vermeende rol van 'elites', ook of juist binnen de politiek.

Dat achterliggende fundamentele probleem is zeker niet onbelangrijk, maar het is wel zeer de vraag of daar aan te sleutelen is door middel van technische constitutionele ingrepen en oplossingen. De ontwikkeling naar *one-issue* partijen, de neergang van brede volkspartijen zijn evenmin te keren met constitutionele grondwetswijzigingen of wetsteksten als een betere vertegenwoordiging van het parlement. En elementen van directe democratie dan? Ja, zoiets als het (al dan niet consultatieve) referendum zou inderdaad kunnen zorgen voor een instant bevrediging op specifieke *issues*. Al is de vraag of zo'n oplossing zal beklijven. Zal het de vertrouwens kloof werkelijk dichten of rammelt het zo zeer aan het representatieve stelsel dat we er grotere andere problemen voor terug krijgen?

In het licht van deze grote vragen rondom de vertrouwensrelatie tussen kiezer en gekozenen en bevolking en bestuurders/regeerders, is het veel meer aangewezen om grootschaliger te bezien hoe de vele scheidingen in de samenleving kunnen worden gedicht: tussen kiezer en gekozenen, tussen hen die profiteren van globalisering en hen die er meer last van hebben, tussen platteland en stad, tussen oud en jong, tussen participanten in de samenleving en degenen die het gevoel hebben niet gehoord te

worden, tussen degenen die met de uitdagingen van de samenleving om kunnen gaan en degenen die hun zekerheden bedreigd zien.

Zoveel is zeker, daar liggen grote opdrachten voor politieke partijen, ngo's, *civic society*, politici, bestuurders en volksvertegenwoordigers. Zien we een crisis van het representatieve stelsel of in het representatieve stelsel? Of is er sprake van dusdanig snelle en grote en ingrijpende veranderingen dat de kiezers een en ander niet hebben kunnen bijhouden en op de rem gaan staan?

Dat vraagt om méér - om meer dan een Staatscommissie die het parlementaire stelsel toetst op toekomstbestendigheid.



II. Vergelijkenderwijs *rondblik*

Het gras is altijd groener bij de burens. Maar doen het Nederlandse parlement, de Nederlandse politiek en het Nederlandse democratie het werkelijk zo slecht? Wie Nederland vergelijkt met het omringende buitenland, kan niet anders dan tot de conclusie komen dat het - om het zuinig te zeggen - nogal meevalt.

Zelfgenoegzaamheid komt soms voor de val.

Zo was Nederland ook tevreden over zichzelf in 2001. Toen ging het naar verhouding economisch ook heel goed, de begroting had voor het eerst sinds mensenheugenis een overschot. Niettemin stortte alles bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2002 in elkaar. Daar ging natuurlijk het nodige aan vooraf, maar het bleek kennelijk niet zo moeilijk om destijds bestaande ongenoegens te mobiliseren of zelfs op te wekken. De parallellie lijkt rond de jaarwisseling 2016/2017 inderdaad aanwezig: de economie staat er goed voor; de koopkracht groeit weer, de werkloosheid daalt aanzienlijk. Er zijn ook verschillen: ongemak, onbehagen en zelfs onvrede over immigratie, zorg, pensioen, criminaliteit of bestaanszekerheid. Om nog maar te zwijgen over terroristische dreigingen. En voor het eerst in jaren laten ook zich internationale spanningen meer dan ooit voelen.

Ogenschijnlijk functioneren regering en parlement naar behoren. Het politieke stelsel heeft in elk geval geen blokkades, laat staan *structurele deadlocks*, vertoont die een aanpak van de crisis vanaf 2008/2009 in de weg heeft gestaan.

Brengt dat met zich mee dat het Nederlandse parlementaire stelsel beter is dan de stelsels in de ons omringende landen? Dat zou een te overhaaste conclusie zijn. Ook in het nabije buitenland zie je hetzelfde als in Nederland: teruglopende ledenaantallen voor politieke partijen, grotere volatiliteit op de kiezersmarkt, een gat tussen kiezer en gekozenen. De reden dat we in Nederland meer met de nadelige effecten van deze verschijnselen te maken hebben - dat wil zeggen: ze zijn meer zichtbaar zijn - gaat terug op ons kiesstelsel. De problemen bestaan in andere landen eveneens, maar worden gemaskeerd door het districtenstelsel [Verenigd Koninkrijk⁸]

⁸ Ook dat blijkt geen remedie tegen de roep om meer directe democratie, zoals het referendum over een Brexit aantoont.

of een kiesdrempel [Duitsland]. In vergelijking met het buitenland is de drempel om het parlement binnen te komen veel lager.

Zo'n buitenlandse vergelijking mag niet ontbreken in het eindrapport van de Staatscommissie. Al was het alleen maar omdat te gemakkelijk Duitse of Britse regelingen op Nederland worden geprojecteerd, terwijl de problemen er vaak van dezelfde aard zijn dan in Nederland, soms nog ernstiger zelfs.

Er is nog een factor die - in een vergelijking van de 'prestaties' van het Nederlandse politieke of parlementaire bestel - aandacht verdient, iets dat te vaak over het hoofd wordt gezien. En dat is dat Nederland ook een goed ontwikkelde lokale democratie kent. Die wint de laatste jaren door verschillende decentralisaties alleen maar aan betekenis. Dat is niet zonder effect voor 'Den Haag' - en nog wel op een andere manier dan beoogd.

Zorgen van burgers gaan over de zorg - en dat is inmiddels deels een lokale aangelegenheid. Over de huisvesting van migranten, eveneens een zaak van het gemeentebestuur. Of over de verkeersveiligheid of goed onderwijs - ook daar kun je niet om het gemeentehuis heen. Maar - en daar weten ze aan het Binnenhof nog niet goed raad mee - onvrede over lokale kwesties vertaalt zich eenvoudig naar kritiek op 'Den Haag'.

Het is de vraag of 'Den Haag' dat niet aan zichzelf te wijten heeft. Wordt de lokale democratie, ook via zogenaamde decentralisatie, niet te zeer als uitvoeringsorganisatie van centraal beleid gemaakt? Vooral de grote decentralisatieoperaties in de zorg suggereren meer lokale zeggenschap dan feitelijk kan worden waargemaakt. Die binding aan nationale regelgeving (inclusief budgetten!) legt een last bij de lokale bestuurders.

Wie kritisch naar het functioneren van de democratie kijkt, ontdekt hier een lelijk tekort. Waar, op welk niveau, is er democratische controle? Waar moet de [boze] burger zijn? De wetgever wijst naar gemeenten en de gemeentebesturen wijzen weer terug naar de wetgever. Democratie en verantwoordelijkheid worden zo zoek gemaakt. Net zoals dat het geval lijkt bij het overhevelen van taken naar regionale samenwerkingsverbanden en andere intergemeentelijke structuren, naar onafhankelijke toezichthouders of zelfs naar zorgverzekeraars. Het raakt aan het fundament van de democratie en het vertrouwen in de politiek. Maar het is zo ingewikkeld en ondoorzichtig gemaakt dat niemand nog door de bomen het bos ziet, laat staan dat er iets of iemand op kan worden aangesproken.

Dan 'Den Haag' maar...

De Staatscommissie zal zich, kennelijk weloverwogen, beperken tot de nationale parlementaire democratie. Niet alleen de lokale democratie blijft zo buiten beeld, ook internationale aspecten van het parlementaire stelsel dreigen op deze manier onderbelicht te blijven. Zelfs de doorwerking van 'Europa' - voor velen de zondebok - lijkt er mondjesmaat af te komen.



III. Rond het Binnenhof *verkenning*

Zeker, het parlementaire stelsel kent tal van feilen. Ook het Nederlandse. Het kost geen moeite om er een reeks uit de mouw te schudden - uiteenlopend van de vele afsplitsingen [‘zetelroof’] tot het vetorecht van een niet rechtstreeks gekozen Kamer. Maar dat zijn, met alle respect, afgeleide kwesties. In de kern gaat het om de vraag of het volk zich vertegenwoordigd voelt door de volksvertegenwoordiging. En dat is meer, véél meer dan een constitutionele vraag.

Die vraag kun je ook anders stellen. Vertoont het Nederlandse systeem zulke grote, lelijke feilen dat het gerechtvaardigd is om aan dat systeem te sleutelen? Er zullen altijd onverwachte rimpelingen en andere tekortkomingen zijn. Zijn die zo groot, zo verstoringend dat een systeemgreep het enige juiste antwoord is? Kortom, is er echt een probleem - anders dan dat het runnen van het stelsel mensenwerk is en uit botsingen van opinies, en bevoegdheden en machtsuitoefeningen bestaat, uit een debat tussen meningen en mensen? Is het probleem van gebrek aan vertrouwen, niet zozeer in de democratie of de instituties, maar wel in de mensen, niet te groot om met de aanpassing van regeltjes succesvol aan te pakken? Kortom, welk probleem willen we te lijf? Zijn we daartoe in staat met institutionele of technische ingrepen in ons constitutionele bestel?

Er zijn inderdaad tal van problemen aan de basis van ons parlementaire bestel⁹. De democratie mag dan worden gedragen door de kiezers, het stelsel wordt dat niet altijd - en ogenschijnlijk steeds minder. Dit soort problemen is niet zo zeer institutioneel als wel onderliggend. Het draait om de vraag wat kiezers van politici mogen verwachten en om wat politici in ruil voor de kiezersgunst kunnen teruggeven.

Dit bestel staat of valt met *vertrouwen*.

Vertrouwen is als smeerolie. Het is lonend, het is snelheidsbevorderend, arbeidsbepalend en samenwerking stimulerend. Net zoals het gebrek aan vertrouwen

⁹ *Bestel is een beter woord dan stelsel. Het benadrukt de culturele component, terwijl stelsel meer over structuur/systeem gaat.*

schadelijk is: belemmerend, vertragend, stilstand, bureaucratie, regeldruk. In een democratie, al helemaal een representatieve democratie, klemmt dat des te meer. Gebouwd als het is op de idee dat we er samen iets van moeten zien te maken. Op dit moment bevindt die vertrouwensrelatie zich in zwaar weer. Voor puur praktische problemen zoals het tegengaan van fragmentatie en versplintering kan men oplossingen bedenken, zoals het instellen van een kiesdrempel. Maar zo worden de onderliggende problemen - gebrekkige representativiteit en gebrekkig vertrouwen - niet opgelost, maar slechts verduisterd en vooruitgeschoven, zo niet verergerd.

In zekere zin is de Nederlandse vorm van een democratisch bestel dubbel en dwars kwetsbaar. Dankzij ons bestel - gemakkelijke partijvorming, evenredige vertegenwoordiging, lage kiesdrempel - nodigt het iedereen uit mee te doen. Dat is een groot voordeel, zelfs een kracht. Maar toch moet je, eerlijkheidshalve, de vraag stellen of institutionele aspecten niet de onderliggende problemen versterken. Een versnipperd parlement, bevolkt door veel partijen en fracties, moet het hebben van veel politieke strijd, profilering op incidenten, compromissen om meerderheden te bereiken. Het gevolg is altijd het beeld dat 'Den Haag' meer met zichzelf bezig is dan met de problemen van de kiezer.

De invoering van het referendum is, tegen die achtergrond, een paradoxaal signaal: het geeft de kiezer de mogelijkheid op de rem te gaan staan, maar drukt ook de imperfectie van het parlementaire stelsel uit. Het referendum is, in elk geval tot nu toe, consultatief¹⁰, maar men acht zich gebonden. Het is als instrument alleen negatief een rem, en biedt geen perspectief op een oplossing. De kiezer verwacht rechtstreekse invloed en zeggenschap en onmiddellijke genoegdoening, zoals dat via sociale media en internet gebeurt. Het referendum voorziet in diezelfde behoefte. Het afstandelijke, indirecte, representatieve parlementaire stelsel heeft dat - per definitie! - niet te bieden.



¹⁰ Tweede en Eerste Kamer hebben een voorstel tot invoering van het beslissende correctieve wetgevingsreferendum aanvaard. Na de verkiezingen zullen beide Kamers opnieuw moeten oordelen, nu met een meerderheid van twee derden. Daar zal waarschijnlijk weinig van terecht komen nu zowel Groen Links als de Partij van de Arbeid, tot nu toe de sterkste voorstanders, in hun partijcongressen hebben beslist niet (langer) voor het beslissende referendum te zijn. CDA en VVD waren altijd al tegen.

Daarmee is veel gezegd.

Er is mee gezegd dat een deel van het probleem buiten het parlement ligt. Het ligt bij de kiezer die veel verwacht - en misschien ook wel mag verwachten. Maar op zijn beurt is diezelfde kiezer ook zoekende - op zoek naar een partij, een parlement dat luistert. Kiezers voelen zich niet gehoord. Zo simpel ligt het.

Het heeft iets van een klassiek drama. Politici, zeker parlementariërs, draaien zich sinds jaar en dag in allerlei bochten om vooral niets te missen van wat kiezers zeggen, vinden, eisen. Wouter Bos joeg na 'Fortuyn' zijn collega's de koffiehuizen in... Binnen alle partijen is de ledendemocratie versterkt. Diederik Samsom heeft het geweten. Maar desondanks - of juist daardoor? - hebben kiezers op hun beurt meer dan ooit het gevoel dat al die Kamerleden, ondanks mooie praatjes en dito voornemens, minder dan ooit hun oor te luister leggen.

Zo staat het vervolgens in allerlei regeringsnota's: traditionele politieke partijen zijn niet meer in staat de verbindingsfunctie te vervullen. Je kunt het rechtstreeks zeggen: een dialoog van doven wordt tot twee monologen.

Een oplossing, her en der geopperd, is om politieke partijen een wettelijke status te geven. Wie aan bepaalde voorwaarden voldoet [ledendemocratie, jammer voor Wilders], krijgt 'erkenning'. Zo houd je, tegen de heersende wind in, een systeem in stand dat een eeuw lang een stabiele factor binnen de democratie naar Nederlands snit is geweest. Op deze manier kan je ook voorkomen dat allerlei eendagsvliegen het beeld gaan bepalen. Dat het er tijdens de hoogtijdagen van het partijwezen nooit van gekomen is, zegt al genoeg. Zo veel zelfprotectie is nauwelijks nog uit te leggen. Hoe durft de 'elite'...

Zo wordt het probleem groter.

Dat politieke partijen wegwijnen - er zijn er maar weinigen die er een traan om laten. Maar het kind dreigt met het badwater doorgespoeld te worden. Politieke partijen die wegvallen als bruggen voor representatie, een kiezersvolatiliteit die in zich het bestel nestelt, partijen die zich van weersomstuit dreigen te overschreeuwen om hun relevantie te bewijzen en volksvertegenwoordigers die om kiezersvoorkeuren bij te benen steeds op windvaantjes gaan kijken - het zijn ingrediënten voor een gevaarlijke of in ieder geval lastige cocktail. Het is elk geval een spiraal naar beneden. Op den duur tast het de democratie en haar instellingen aan. Zoveel is duidelijk: een intensiever contact tussen kiezers en 'hun' vertegenwoordigers is van belang, maar of het voldoende is, is betwistbaar. Met een accent op het woordje 'hun'!

Waar politieke partijen - al helemaal de traditionele volkspartijen - verschrallen en verkwijnen, is het omzien naar andere oplossingen geblazen. Het ligt voor de hand de

lijnen van communicatie, luisteren en uitleg directer te maken. Gekozenen zullen, of ze het willen of niet, terug moeten naar kiezers, wijken en regio's.

Traditionele politieke partijen in heel Europa, de oude volkspartijen in het bijzonder, zijn waarschijnlijk toe aan diepgaande reflectie over hun voortbestaan: zowel als organisatie met een gedisciplineerd kader en een volgzame aanhang, als in het opzicht van beginselpartij met een uitgewerkt maar niet (meer) zeer samenhangend politiek programma, als in het opzicht van mobilisatievermogen. Kan van kiezers nog worden verlangd dat zij eens per vier jaar kiezen voor één partij, met alles erop en eraan? Dit zijn vragen die essentieel zijn voor de toekomst van de democratie, maar die in dit bescheiden document niet kunnen worden beantwoord. Aan de houdbaarheid van de klassieke politieke (leden)partij valt met recht te twijfelen.

Vandaar de verschillende pleidooien voor vormen van districtenstelsels. Waar aan de overkant van de Noordzee regelmatig de roep klinkt om het in te ruilen voor een meer evenredige verdeling van de zetels in het parlement, zijn er in Nederland nogal wat voorstanders van een districtsgewijze verkiezing van met name de Tweede Kamer. Dat volksvertegenwoordigers in rechtstreeks contact staan met de kiezers van hun regio, doet heel wat harten sneller kloppen. Misschien moet je, net als in Duitsland, de kiezer twee stemmen geven - één stem op een nationale kandidaat en één stem op een regionale vertegenwoordiger? Maar verwacht er niet alle heil van. Ook daar zit een risico. Kiezers zullen al te gemakkelijk verwachten dat juist 'hun' vertegenwoordiger doet wat zij zeggen en zich voegt naar alle nukken en grillen. Een meer onafhankelijke volksvertegenwoordiger die meer afstandelijk opereert en zorgvuldig belangen en wensen weegt - het ideaal van de vroege negentiende-eeuwse democratie - krijgt het er nog moeilijker door. Wie het blijft volhouden, loopt een groot afbreukrisico. Hij of zij komt vroeger of later in de categorie 'die doet maar in 'Den Haag'...'

Wanneer grote links/rechts-verschillen en bijbehorende filosofieën verdwijnen en in een steeds wisselende mix opgaan, zal dat steeds minder de binding tussen kiezers en politiek bepalen. Binding (en vertrouwen) zullen het veel meer moeten hebben van zichtbaarheid, toegankelijkheid en openheid: zichtbaarheid van politiek die in de regio, in wijken en in stadsdelen op bezoek komt, Kamerleden die een eigen kantoor in hun 'district' hebben en politici die in open verbinding staan met belangenbehartigers van allerlei slag en soort. Het wijst in de richting van meer, betere ondersteuning van parlementariërs - anders dan tot nu toe bedoeld. Minder om wetten te maken, meer om volksvertegenwoordiger te kunnen zijn.

Opvallend is dat de rechter een groter vertrouwen geniet dan de politieke organen. Ingrijpen door de rechter in controversiële kwesties draagt vaak bij aan een breed gedragen oplossing. Dat pleit voor een serieuze overweging van het rechterlijke toetsingsrecht. Als rechters de mogelijkheid zouden krijgen om wetten in elk geval aan grondwettelijke grondrechten te toetsen, kan dat de legitimiteit van het bestel versterken.



IV. Op het Binnenhof *verkenning*

De roep om een Staatscommissie heeft een heel praktische reden - hoe te voorkomen dat 'we' een herhaling krijgen van wat zich in de kabinetsperiode Rutte-Verhagen heeft afgespeeld en dan erger?

Na de verkiezingen van 2012 is er voor Nederlandse begrippen heel erg snel een kabinet gevormd. Maar - en daar begint het - dat zou in de toekomst wel eens steeds een stuk lastiger kunnen worden. Dat komt niet alleen omdat politieke partijen kleiner worden, waardoor parlementaire meerderheden minder gemakkelijk te vinden zijn, maar ook omdat de kans groeit dat een partijcombinatie die in de Tweede Kamer een meerderheid vormt, in de Eerste Kamer een minderheid zal zijn. De enige oplossing lijkt het formeren van zeer brede kabinetten [vijf of misschien wel zes partijen]. Een andere oplossing kan zijn om te accepteren dat de Eerste Kamer een andere, meer beperkte rol krijgt, meer gericht op grote wetgevingsprojecten. In de praktijk bleek het reuze mee te vallen. Ook nadat het kabinet-Rutte II na de Senaatsverkiezingen van 2015 in de Eerste Kamer definitief een minderheidskabinet was geworden, zijn de problemen met de Eerste Kamer beperkt gebleven tot een handvol incidenten. Er zijn gaandeweg werkbare en praktische oplossingen gevonden. Feitelijk heeft het kabinet z'n karwei gewoon kunnen afmaken. Er kan natuurlijk gesleuteld worden aan de bevoegdheden van de Eerste Kamer. Maar de vraag is of zo de achter- of onderliggende problematiek wordt aangepakt: die van grotere kiezersvolatiliteit, zwakkere/kleinere politieke partijen, kleinere legitimiteit en lagere opkomst bij verkiezingen en afname van vertrouwen ('ze doen maar in Den Haag').

Ook al is de schade tot nu toe beperkt gebleven, zo'n tegenstelling tussen Tweede en Eerste Kamer is wel een punt van aandacht. Het is waarschijnlijk het meest zichtbare en daarmee waarschijnlijk ook het meest praktische probleem waar het parlement mee te maken heeft. Een andere vraag is of het zo'n potentieel gevaar vormt voor ons staatsbestel dat het regulering behoeft.

Bij het aantreden van het kabinet-Rutte II was de stemming iets pessimistischer. De kans bestond dat er binnen de Eerste Kamer verhoudingen zouden ontstaan die het erg moeilijk zouden maken om wetgeving tot stand te brengen. Nu er een aantal jaren ervaring is opgedaan met de afwijkende samenstelling van beide Kamers, kan dit pessimistische beeld wel weer enigszins worden gerelativeerd. Er bleek immers de bereidheid te bestaan om problemen op te lossen en ‘over eigen schaduwen heen te springen’, zoals dat sinds een paar jaar aan het Binnenhof heet.

Het gros van de politieke groeperingen acht het systeem van te veel waarde om blokkades te leggen. Of dat altijd zo zal blijven, valt niet te voorspellen. Maar de vraag is of een stroomlijning van het systeem geen averechts effect zal hebben. Zal het het opwerpen van dat soort blokkades niet veeleer in de hand werken? Maak je het niet gemakkelijker om risicoloos dwars te liggen? Waar blijft de prikkel om - bij voorbeeld in het algemeen belang - over-grenzen-heen te kijken, om samen te werken?

Bedreigingen van het parlementaire stelsel zitten misschien niet zo zeer in het tweekamerstelsel, maar vooral in onvrede in de samenleving over grote feilen of ernstig onvermogen om wat als bedreigingen wordt gezien het hoofd te bieden. Spannen we, anders gezegd, het paard niet achter de wagen?

De uiteen wijkende politieke samenstellingen in beide Kamers zijn dé uitkomst van een grote mate van volatiliteit onder de kiezers. Sinds een jaar of vijfentwintig (1994) blijken kiezers steeds minder honkvast. Dat proces lijkt per verkiezing te versnellen. Waaraan ligt dat? Is de oorzaak van die grilligheid/wispelturigheid inderdaad gelegen in een gebrek aan duurzaam kiezersvertrouwen in gekozen politici? Is er sprake van teleurgestelde verwachtingen?

Dat roept de vraag op wat kiezers verwachten. Wat mogen ze verwachten? Zijn die verwachtingen reëel? Beloven politici wellicht te veel, meer dan ze kunnen waarmaken? En organiseren we zo collectief een permanente teleurstelling? Die analyse kan een boeiende discussie in de Staatscommissie opleveren. Zeker als het aankomt op oplossingen. Kunnen technische constitutionele oplossingen bijdragen aan een betere legitimiteit van het parlement en vertrouwen van de kiezers in de politiek? Dat lijkt in districtenstelsels naar Britse, Franse of Amerikaanse snit niet a priori beter te zijn. Als er al een verband is, lijkt er eerder een relatie te zijn tussen vertrouwen en legitimiteit enerzijds en het welvaartsniveau, vrede en veiligheid, werkgelegenheid, zekerheid en coherentie/integratie van de samenleving anderzijds.

Parafraserend op Roosevelt's *Vier Vrijheden*: afwezigheid van gebrek en van existentiële zorgen maken het verschil.



Een ander probleem waar het parlement mee worstelt, is de beeldvorming. Het beeld dat de kiezer van met name de Tweede Kamer heeft, klopt niet met de werkelijkheid. Afgaande op media, lijkt de parlementaire arena gedomineerd door incidenten. Alsof ze aan het Binnenhof van de ene rel naar de volgende hijgen. Achter de façade van de Tweede Kamer gaan feitelijk, net als in Duitsland, twee parlementen schuil: aan de ene kant een *Redeparlament* (een voornamelijk retorische Kamer) en een *Arbeitsparlament* (een Kamer die aan het werk gaat). Maar dat dringt tot de buitenwacht niet door; media hebben er nauwelijks belangstelling voor. Te saai, vinden ze.

Veruit de meeste aandacht gaat uit naar het *Redeparlament*, de grote, steeds vaker heftiger discussies in de Tweede Kamer waar politici als Rutte, Pechtold en Wilders voor het oog van de camera om de eer strijden. Dat er ook een *Arbeitsparlament* is, blijft zo dus letterlijk buiten beeld. Dat wordt de vele Kamercommissies, uiteenlopend naar soort en slag, die als regel consciëntieus wetgevend en controlerend werk doen. Dat vertroebelt het beeld.

Aan dit imagoprobleem is het parlement door een verkeerd gebruik van eigen middelen, zelf debet. Wat we zien is dat er zoveel tijd wordt opgeëist door het *Redeparlament*, dat ook de commissies, het *Arbeitsparlament*, er onder begint te leiden. Het gevolg is dat het ook het commissiedebat door retorsch geweld besmet raakt. Neem een op zichzelf belangrijk thema als terrorismebestrijding. Dat is iets dat zich lastig leent voor een publiek debat. Om vooral te kunnen 'scoren', storten parlementariërs zich in het debat om vragen te stellen aan een minister. Het doel is ogenschijnlijk niet zo zeer te achterhalen wat een verstandige aanpak is, maar vooral om de positie van de minister ter discussie te stellen. Dat patroon - een vorm van al te letterlijke politisering - wordt schering en inslag.

Die politieke stoerheid camoufleert het afnemend zelfvertrouwen aan het Binnenhof. Incidentenpolitiek in de Tweede Kamer - wie kent de voorbeelden niet? - getuigt niet alleen van weinig vertrouwen in ministers en ambtenaren, maar ook in zichzelf. Politici vertrouwen zichzelf niet meer. Zo'n verwijt over een 'nepparlement' komt niet helemaal uit de lucht vallen. Dat afbrokkelende zelfvertrouwen werkt diep door. Misschien verklaart het de hogere omloopsnelheid van parlementariërs.

Misschien dat ook daarom politici hun taken steeds vaker uitbesteden : aan kiezers ['de facto' bindend referendum], aan zelfstandige bestuursorganen ['onafhankelijk van de politiek']. Want is het niet eigenaardig dat alles tegenwoordig 'onafhankelijk' moet: onafhankelijk toezicht houden, onafhankelijk onderzoek doen, onafhankelijk

geld verdelen, alsof alles wat product is van een politieke keuze niet helemaal netjes is?

Schort het ook aan politiek leiderschap? De vraag wordt te veel gesteld om te negeren. Hebben we steeds minder politici die - desnoods tegen de stroom in - eigen opvattingen en idealen hebben en ergens voor staan. Praat het 'Binnenhof' de grillige kiezer en, hoe paradoxaal ook, de regering te vaak naar de mond?

Het verwijt is, nogal gemakkelijk. Wie de parlementaire geschiedenis kent, weet dat ook achteraf tot staatsman uitgeroepen ministers en Kamerleden in hun tijd er regelmatig mee om de oren werd geslagen. Politiek, de kunst van het haalbare, vergeet enige wendbaarheid. Plus een bijbehorende stijl. Vandaag de dag is het misschien wel moeilijker dan ooit om al die aangescherpte tegenstellingen te overbruggen. Maar dat het zo veel gezegd, geschreven en gesuggereerd wordt, illustreert wel hoe ver het 'Binnenhof' op afstand is geraakt. Ook dat is een vorm van een vertrouwens- of beter een geloofwaardigheids crisis.

De traditionele Staten-Generaal lijkt steeds minder de plaats waar de regering en het parlement vanuit het algemeen belang tot besluiten komen en hiertoe compromissen sluiten. Het wordt steeds meer een plek waar eerst en vooral electoraal aantrekkelijke standpunten worden uitgedragen.

De Nederlandse politiek kent een traditie waarin zo veel mogelijk een constructieve bijdrage wordt geleverd aan beleidsvorming, ook vanuit de kant van de oppositie. Het is een vreemde, paradoxale situatie waarbij aan de ene kant wordt gewerkt aan het bereiken van een compromis op belangrijke kwesties, maar anderzijds compenserend gedrag wordt vertoond om zich te kunnen profileren.

Die scoringsdrift van de individuele parlementariër is een apart probleem. Meer dan ooit moet een Kamerlid zichzelf zichtbaar maken om te 'overleven'. Wie onder het maaiveld blijft, dreigt in de vergetelheid te raken. En dat is funest voor de kansen bij de volgende kandidaatstellingsronde. En al helemaal als er - een gevolg van de politieke fragmentatie - per partij steeds minder te verdelen valt. Politieke partijen verwachten niet anders van 'hun' Kamerleden. Om zich de politieke concurrentie van het lijf te houden, moeten ze het veel meer hebben van volksvertegenwoordigers die zichtbaar zijn. Het is geen toeval dat 'communicatieve vaardigheden' hoog prijken op de profielschets van het ideale Kamerlid anno 2017. Het probleem is dat een Kamerlid zich praktisch niet op een andere manier kan profileren dan door in de Tweede Kamer vooral publicitair veel te 'scoren'. Hoewel in een land als Groot-Brittannië de partijgunst ook een rol speelt, kan de parlementariër

daar in ieder geval nog terug naar het district waar hij vandaan komt. Duitsland kent grote partijen en ook grote fracties, daar is de concurrentie om die reden veel kleiner. Blijft weinig anders over dan om aan de lopende band Kamervragen te stellen, regelmatig een dertigledendebat [vroeger spoeddebatten geheten] op te naam te schrijven of anderszins de media te halen.

In die zin zouden districtenstelsels of een kiesstelsel dat grote partijen bevoordeelt, meer rust in het spel aan het Binnenhof kunnen brengen. Maar zij brengen weer eigen problemen met zich mee.

De kiezersvolatiliteit werkt rechtstreeks door tot in het parlement.

Het werkt politieke versnippering in de hand. Dat 28 partijen een gooi doen naar een zetel in de 'nieuwe' Tweede Kamer (in maart 2017), is veelzeggend. Dat is geen record, zoals aanvankelijk gevreesd. Maar het is voldoende uitbundig om te laten zien dat de kiezersmarkt 'open' ligt. Men ruikt z'n kans.

Ook als er in maart veel minder partijen zetels weten te veroveren, is er nog geen zekerheid dat de fragmentatie ophoudt. In 2012 startte de Tweede Kamer de parlementaire periode met tien fracties, door afsplitsingen zijn het er aan het einde van de rit zeventien.

Institutionele remedies tegen fragmentatie zouden inderdaad een wijziging van het kiesstelsel of een kiesdrempel kunnen zijn. De drempel in Nederland ligt laag. Internationale vergelijkingen laten zien dat de toegang tot het Binnenhof tamelijk gemakkelijk is. Dat past bij de Nederlandse traditie - de volksvertegenwoordiging als trouwe weerspiegeling van het volk in alle schakeringen. En het maakt nieuwe, andere geluiden onder de bevolking [ouderen, dieren] sneller zichtbaar. Zo past het in onze pacificatiedemocratie, er op gericht minderheden, ook nieuwe minderheden, er snel bij te betrekken.

De vraag is of oplossingen als een kiesdrempel niet erger dan de kwaal zijn, tenzij om partijtjes met hooguit een of twee zetels tegen te houden. Maar ja, welk probleem lost dat precies op?



Er is ook zoiets als 'het probleem Eerste Kamer'.

De vrijwel stabiele politieke verhoudingen in de Tweede en Eerste Kamer, zoals die ruwweg in de twintigste eeuw bestonden, zijn niet langer vanzelfsprekend. Na 2012 is er aan de overzijde van het Binnenhof een grotere bewustwording dat bij de vorming van een kabinet ook rekening moet worden gehouden met de verhoudingen in de Eerste Kamer. Het zegt iets dat er eerder nauwelijks een punt van aandacht, laat

staan discussie is geweest. Het 'probleem' zit 'm er vooral in dat (tussentijdse) verkiezingen voor de Eerste Kamer effect kunnen hebben op een zittend kabinet dat zich verzekerd weet van een min of meer solide meerderheid in de Tweede Kamer. Wat is die meerderheid nog waard? Hoe zwaar wegen de verhoudingen in de Eerste Kamer? Als tussentijdse Eerste Kamerverkiezingen net zo bepalend worden als Tweede Kamerverkiezingen [*general elections*], komt het principe van een vierjarige regeerperiode in het gedrang.

Extra problematisch is dat Eerste Kamerverkiezingen indirect zijn. Bij Provinciale Statenverkiezingen wordt de kiezer feitelijk gevraagd om met één stem twee totaal verschillende colleges te vormen. Onderdeel van ons parlementaire stelsel is een Eerste Kamer die niemand van ons direct gekozen heeft en waarbij er ook geen regeling is om er voor te zorgen dat de instantie die wel rechtstreeks door de kiezer wordt gekozen en waarvan de regering een afgeleide is (de Tweede Kamer), niet wordt overstemd. Vanuit het perspectief van democratie, legitimiteit, of kwaliteitsbewaking, immers ook een onderdeel van een democratische rechtsstaat, valt dat nog te verdedigen. Maar dan moet een dergelijke instantie niet worden bemenst door politici die vinden dat ze een bevolkingsdeel en een politieke stroming vertegenwoordigen. Dit zou gedaan moeten worden gedaan door een groep die met een objectief discours en met objectieve argumenten naar de kwaliteit van wetgeving kijkt zoals met een rechterlijk toetsingsrecht.

Rechtstreekse verkiezingen voor de Eerste Kamer maken het 'probleem' eerder groter dan kleiner. Dat geeft de Senaat een sterkere electorale positie en vergroot zodoende de kans dat de Eerste Kamer niet per definitie het primaat van de Tweede Kamer erkent. Rechtstreekse verkiezingen zijn daarom alleen haalbaar als de macht van de Eerste Kamer enigszins wordt ingeperkt. Anders ontstaan er twee concurrerende Kamers. Maar ook ingesnoerd is er een gereede kans dat een rechtstreeks gekozen Eerste Kamer zich politieker gaat opstellen en veel meer op de Tweede Kamer gaat lijken. Qua samenstelling wint zo'n Eerste Kamer, ook in vergelijking met de Tweede Kamer, aan legitimiteit.

Tegenstellingen tussen beide Kamers zijn niet van vandaag of gisteren. Ook vroeger waren er regelmatig fricties. Je hoeft er niet voor terug naar 1925...¹¹ Wat anders is, is dat oppositiepartijen zich een doorslaggevende positie in de Eerste Kamer verwerven. Omdat partijen in de Eerste Kamer als regel net zo stemmen als hun

¹¹ *De Eerste Kamer baarde opzien door een (omstreden) verdrag met België over de Schelde [‘onaannemelijk tractaat’] af te wijzen.*

geestverwanten in de Tweede Kamer [*Wet van Noten*¹²], dreigt er inderdaad een politiek probleem. Dat illustreert het risico dat de Eerste Kamer loopt het risico zich te degraderen tot een overbodige doublure. En feitelijk heeft het tot gevolg dat de Tweede Kamer met een gekwalificeerde meerderheid moet besluiten: er is - bovenop de meerderheidscoalitie in de Tweede Kamer - ook nog een aantal oppositiepartijen in diezelfde Tweede Kamer nodig, om het voorstel door de Eerste Kamer te krijgen. Zo'n extra kwalificatie legt een zware last op het systeem. Het kabinet-Rutte II heeft laten zien dat het wel kan. Het vergt een sterke cohesie en overzienbare tegenstellingen in de coalitie zelf en tegelijk bereidheid bredere steun te organiseren dan van de eigen partijen. Zo zou het ook in de toekomst kunnen.

De problematiek (en tegelijk de oplossing!) ligt deels ook bij de partijen die voor een deel tot de regeringsfracties behoren, maar waarvan de fracties in de Eerste Kamer zich niet helemaal op hun gemak voelen bij wat er in de Tweede Kamer gebeurt. In zo'n situatie wordt gezocht naar middelen die in de Tweede Kamer nog niet zijn gebruikt, maar waarover de Eerste Kamer wel beschikt. Dat komt niet primair van oppositiepartijen, maar van dat deel van de Senaat dat geacht wordt onderdeel van de regerende coalitie te zijn. Het onderscheid loopt niet meer langs de scheidlijn regeringspartij-oppositiepartij.

Het is meer in het algemeen de vraag of die tegenstelling en het consequent volhouden ervan in de parlementaire praktijk zijn beste tijd niet heeft gehad. Zij is gegroeid vanaf de jaren zestig toen progressieve partijen polarisatie nastreefden ter wille van de politieke duidelijkheid. Vandaag worden er hoofdzakelijk onheldere conflicten mee uitgevochten. Dat hangt ook samen met de onduidelijke positie van de traditionele politieke partij.

Het vetorecht dat de Eerste Kamer in handen heeft, is in situaties als deze bij uitstek geschikt als middel om druk uit te oefenen. Het parlementaire ongenoegen wordt omgebogen in een retorisch middel dat perfect bij de Eerste Kamer past: het wetsvoorstel voldoet op kwaliteitsmaatstaven niet en dus moet het worden aangepast. Op zichzelf is het een mooie bijvangst van de huidige ontwikkelingen dat de regering op zoek moet naar een breder raakvlak. Maar de uiteindelijke vraag is toch of een dergelijke corrigerende macht niet thuishoort bij een rechtstreeks verkozen Kamer.

¹² *Vernoemd naar Han Noten, fractievoorzitter van de PvdA, die er ruwweg op neer komt dat geestverwante fracties in de Tweede en Eerste Kamer op hoofdpunten als regel identiek stemmen. Preciezer: een fractie in de Eerste Kamer zal nooit een regering aan een meerderheid helpen als haar partijgenoten in de Tweede Kamer tegen het betreffende wetsvoorstel hebben gestemd.*

Wie zo veel zeggenschap niet aan de (indirect gekozen) Eerste Kamer toevertrouwt, moet op zoek naar alternatieve oplossingen - om de balans tussen effectiviteit, democratie en legitimiteit te handhaven. Zijn er andere vormen mogelijk waarbij de positieve kanten van de Eerste Kamer – zorgen voor breder draagvlak, kwaliteitscontrole, fouten van de Tweede Kamer herstellen – worden behouden, zonder dit vetorecht onder te brengen bij een niet rechtstreeks verkozen orgaan?

Een greep:

1. via een bindend referendum - als democratische controle;
2. al dan niet in combinatie met het rechterlijk toetsingsrecht;
3. via een geleidelijk omvorming door de Eerste Kamer naar een model als dat van het *House of Lords*¹³: niet verkozen, maar gezaghebbend zonder vetorecht.

Er zijn andere staatsrechtelijke mogelijkheden om conflicten tussen Eerste en Tweede Kamer te beslechten. Elders in de wereld, in landen met tweekamerstelsels, bestaan conflictenregelingen. Wat te doen als beide takken van het parlement elkaar tegenspreken? Hoe kun je bewerkstelligen dat beide Kamers het eens worden? Er valt te denken aan een gemeenschappelijke commissie die een compromis uitdoktert. Het Amerikaanse Congres kent zo'n regeling - om plooiën tussen de Senaat en het Huis van Afgevaardigden glad te strijken. Je kunt de Verenigde Vergadering - de gecombineerde vergadering van Eerste en Tweede Kamer - het verlossende woord laten spreken. Een andere mogelijkheid - vaker geopperd - is om de Eerste Kamer een terugzendrecht te geven, in feite een verzoek aan de Tweede Kamer om nog eens na te denken over een reeds aangenomen wetsvoorstel. Maar al die oplossingen staan of vallen met de vraag of de Eerste Kamer bereid is het vetorecht op te geven. Anders lost het niets op. Sterker nog: dan maak je het alleen maar ingewikkelder.



Versterking van het parlement is niet alleen een kwestie van staatsrechtelijke ingrepen. Veertig jaar geleden merkte Kamervoorzitter Anne Vondeling de

¹³ *In Groot-Brittannië is het House of Lords veel bevoegdheden kwijtgeraakt. Maar stap voor stap heeft het Hogerhuis voor zichzelf een nieuwe rol voor ontwikkeld als een deskundig reflecterend instituut. Een dergelijke rol zou de Eerste Kamer passen als een jas: een indirect gelegitimeerde instantie die laat zien dat er naast de politiek die in de Tweede Kamer wordt bedreven, nog een andere instantie is die een waarborgfunctie vervult voor samenleving.*

overbelasting van Kamerleden als het grootste problemen van een democratie aan. Kamerleden worden dag in dag uit zo overladen met informatie - het komt dagelijks met steekwagetjes binnengereden - dat het praktisch niet meer doenlijk is om al wikkend en wegend tot een uitgewogen oordeel komen. Als *fact free politics* ergens vandaan komt, is het wel hier...

Wil de volksvertegenwoordiging in staat zijn maatschappelijke ontwikkelingen beter op waarde te schatten en - misschien wel belangrijker dan ooit - de weg weten te vinden in de onoverzichtelijk berg aan opgeslagen kennis, ervaring en expertise, dan zal veel meer werk moeten worden gemaakt van [wat heet] informatiemanagement. Dat is al jarenlang een onderschoven kind. En omdat het niet sexy is, begint ook bijna niemand er over. Maar een parlement dat z'n wetgevende, controlerende taken serieus neemt, zal er uiteindelijk iets aan moeten doen.

Dat begint bij meer eigen, eigenstandig onderzoek. Sinds enkele jaren heeft de Tweede Kamer een eigen Bureau Onderzoek [BOR]. Maar de bijdrage van die kant zal - hoe nuttig ook - steeds beperkt zijn, met name als het gaat om 'politieke kwesties' - en dat is het binnen de parlementaire context al gauw. Er ligt, anders gezegd, een rol voor onafhankelijke wetenschappers, gefaciliteerd door het parlement. Laat de wetenschap een voorbeeld nemen aan de journalistiek die [met vallen en opstaan!] als oog en oor van en voor de politiek van onschatbare waarde is.

Een betere, volwaardige ondersteuning van met name de Tweede Kamer verdient hoog op het prioriteitenlijstje van een Staatscommissie te eindigen. Zowel de Kamer als geheel als een Kamerlid afzonderlijk moet het nog steeds doen met een anderhalve man en een paardenkop. Dat is niet alleen een kwestie van een secretaresse of medewerker er bij. Wie democratie vandaag de dag doenlijk wil maken, kan niet heen om nieuwe technieken [monitoring, nieuwe media, consultaties, apps, *real time research*]. Het is 2017.

En nog iets. Zou de Tweede Kamer niet te klein zijn? Er is best iets te zeggen voor de stelling dat de Kamer in omvang (150 leden sinds 1956) niet is meegegroeid met de toename in het werk, waardoor Nederland binnen de Europese Unie behoort tot de landen met het minste aantal vertegenwoordigers per aantal inwoners.



De juridische oplossingen voor een grotere 'toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel' zijn in theorie legio. Maar afgemeten aan de problemen waar het stelsel tegenaan loopt gering.

Er is van alles te zeggen voor een ander kiesstelsel, een kiesdrempel, veranderingen van het kiesstelsel, een grotere Tweede Kamer, een andersoortige Eerste Kamer of een rechterlijk toetsingsrecht. Het beperkt de nadelige gevolgen van de politieke versnippering, het voorkomt dat een niet rechtstreeks democratisch gelegitimeerd orgaan een wel democratisch verkozen orgaan kan overstemmen, het draagt bij aan hogere kwaliteit of het versterkt de *checks and balances* binnen het systeem. Maar zijn juridische, institutionele oplossingen als deze meer dan symptoombestrijding? Afnemend politiek leiderschap, gebrek aan vertrouwen, ook zelfvertrouwen, politisering en polarisatie - het zijn geen problemen die met een stelselwijziging kunnen worden opgelost. De weg wijst in de richting van kleinere stapjes: kleine aanpassingen van de kiesdrempel, een vergroting van het aantal Tweede Kamerleden, een geleidelijke omvorming van de Eerste Kamer naar House of Lords-model, een grotere ondersteuning van Tweede Kamer en meer, beter contact met kiezers. Het zijn stapjes die - als ze al een oplossing bieden - vooral beperkt zijn. Deels hebben deze oplossingen gemeen dat ze relatief eenvoudig en snel kunnen worden ingevoerd - behalve een verandering in omvang van de Tweede Kamer, dat vereist grondwetsherziening. Dat houdt het overzichtelijk en het maakt het mogelijk om te bezien of het inderdaad oplevert wat er van verwacht wordt.

Kleine stapjes winnen het in Nederland, land van de kleine gebaren, als regel van grote constitutionele wijzigingen. Maar er is niet mee gezegd dat ogenschijnlijk kleine aanpassingen niet ook soms grote gevolgen hebben. Een kabinetsformatie-zonder-rol-voor-de-koning is het gevolg van een aanpassing van het reglement van de Tweede Kamer, het feitelijk bindend referendum is bij gewone wet ingevoerd. Ook spoeddebatten - als iets het aanzien van de Tweede Kamer heeft veranderd is dat het wel - zijn zonder heel lang nadenken ingevoerd. En wat te denken van een ogenschijnlijk onschuldige aanpassing van de Kieswet (na een voorafgaande grondwetswijziging): verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 18 jaar in 1971? Of de afschaffing van de opkomstplicht in diezelfde tijd? Er wil maar mee gezegd zijn dat niet alleen grootscheepse staatsrechtelijke hervormingen het verschil maken.



V. Problemen en oplossingen

slotsom

Wat zou de Staatscommissie à la de motie Duthler kunnen doen om de 'toekomstbestendigheid' van het 'parlementaire stelsel' te vergroten? Probleem en oplossingen overziende, is het goed om de zaken op de rij te zetten.

Het is meer dan het leggen van een puzzel. De bouwstenen van het constitutionele bestel zijn geen bouwstenen die naar willekeur verschoven kunnen worden. Het zijn evenmin legostenen die steeds in elkaar passen en als vanzelf een robuust, toekomstbestendig bouwwerk opleveren. Immers, constitutionele bouwstenen vullen elkaar vaak op kunstige wijze aan. Bij ondoordacht aanpassen, toevoegen of verwijderen raken ze makkelijk uit balans of veroorzaken op andere wijze elders problemen waarbij de samenleving al gauw van de regen in de drup komt.

Om dit te voorkomen is er veel te zeggen voor een beredeneerde *checklist* van aandachtspunten die de discussie kan structureren en voorkomt dat wezenlijke zaken over het hoofd worden gezien. Deze lijst zal niet uitputtend moeten zijn.

Een eenvoudige, hanteerbare Top Tien is meer dan voldoende. mits geconcentreerd op de belangrijkste aandachtspunten - daaronder begrepen de 'clichés' en 'open deuren' die in onze onoverzichtelijke samenleving dikwijls 'vanzelfsprekend' worden veronachtzaamd.

Te denken valt aan: (1) verzekering van volwaardige representatieve organen; (2) die opereren binnen *checks and balances* en beperkingen van de macht; (3) waarbij rechtmatigheid en effectiviteit zijn verzekerd; (4) waarbij democratie op alle niveaus reëel en daadwerkelijk is en verantwoordelijkheden worden genomen; (5) waarbij gekozenen veelvuldig contact hebben en houden met kiezers; (6) de representatieve organen beschikken over voldoende staf en behoorlijk ondersteund zijn; (7) de staatsmachten elkaars positie respecteren en eerbiedigen als noodzakelijke bijdrage aan het geheel (8) het bestel uit is op consensus en samenwerking, dat wil zeggen op inclusie.

Deze *checklist* zal in de regel geen pasklare oplossingen bieden, maar vooral laten zien dat er vaak meerdere invalshoeken mogelijk zijn en dat - als men overweegt een

bouwsteen te gaan gebruiken - men ook het effect daarvan op de andere bouwstenen moet meewegen.



‘Het’ probleem?

‘Het’ probleem is niet zo eenduidig en helder. Het lijken er meerdere te zijn: een afnemend of in ieder geval te laag vertrouwen in ‘de’ politiek en in regering en parlement, een [daarmee samenhangend?] wisselend kiezersgedrag dat politieke fragmentatie in de hand werkt, in combinatie met een systeem dat lijdt onder een afbrokkelend zelfvertrouwen.

De verhouding tussen de Eerste en Tweede Kamer wordt, ook als resultaat van die ontwikkelingen, ingewikkelder. Vroeger of later kan dat leden tot blokkades, waarbij de Eerste Kamer in een spagaat terecht dreigt te komen: enerzijds heeft die Kamer een zwakkere legitimatie dan de rechtstreeks gekozen 'zuster' aan de overkant van het Binnenhof, anderzijds heeft zij sterke papieren als bewaker van de rechtsstatelijkheid (en uitvoerbaarheid) van wetten en regels. Dan is er het raadgevend referendum, recentelijk toegevoegd aan het staatsrechtelijke arsenaal. Dat heeft in potentie een blokkerende werking, al blijkt er een jaar na de invoering van de referendumwet nog niet veel van.

Het politieke speelveld wordt er met de jaren ingewikkelder op. De grote volkspartijen van weleer lijken vermalen in het proces van politieke fragmentatie. Gevoegd bij de vermindering van het belang van politieke partijen [als vehikel om maatschappelijke opvattingen samen te ballen] gaat het ten koste van de bijna spreekwoordelijk stabiliteit van het Nederlandse stelsel. De noodzaak tot brede, wisselende coalities en dito compromissen doen de rest.

Wat overblijft is het brede, onbestemde onbehagen bij veel kiezers om de zoveel jaar te mogen stemmen zonder daadwerkelijk effect op beleid of wet.

Kortom, er is niet één probleem, maar een veelheid aan problemen. De vraag is dan ook of één oplossing past of dat er meerdere moeten worden beproefd. Of zijn de problemen dusdanig groot, klein en divers dat oplossingen erger dan de kwaal zijn? Is - andere mogelijkheid - het constitutionele bestel wellicht in staat om zichzelf, buiten de grondwet om, te vernieuwen en te zorgen voor oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken, zoals het eerder heeft gedaan?

Wij zijn tot de overtuiging gekomen dat het politieke bestel, als drager van de door de bevolking zo gewaardeerde democratie, te belangrijk is om niet een handje te helpen, ook al omdat zo maar door een incident of een crisis of een onhanteerbare verkiezingsuitslag, de instellingen en de democratie in gevaar kunnen komen.



‘De’ oplossing?

Er zijn, zoals gebleken is, oplossingen in soort en maat, groot en klein, meer of minder wenselijk, meer en minder haalbaar.

De *eerste* groep oplossingen ziet vooral op gedrag en werkwijze. Die zijn misschien het belangrijkste, maar zijn lastig benoembaar. Eigenlijk komt het er goed en wel op neer dat de verschillende staatsmachten [regering, parlement, rechter] hun eigen, door de grondwet toegewezen rol goed spelen. Er laat zich een heleboel onder scharen: 'Den Haag' dat de gemeentelijk democratie de benodigde armslag geeft, een parlement dat rechters niet voor de voeten loopt, Kamers die gele en oranje kaarten gebruiken om 'Europa' kritisch te volgen, minder hijgerigheid, hitserigheid en hyperventilatie in het politieke debat. Dat lijstje laat zich moeiteloos uitbreiden. Maar in de kern komt het neer op drie 'geboden': doe wat je doen moet; houd je bij je leest en doe het vooral serieus.

De *tweede* groep bevat constitutionele ingrepen die dienstbaar zijn aan wat de eerste groep aanbevelingen beoogt: het systeem volgens de bedoelingen late functioneren. In dat verband is een hele serie de revue gepasseerd:

1. beperkte verhoging van de *kiesdrempel* - geen grondwetswijziging nodig, een wijziging van de Kieswet is voldoende;
2. vorm van *districtenstelsel*, bijvoorbeeld naar Duits model: een kiezer krijgt twee stemmen: één voor een nationale partij, één voor een regionale kandidaat - aanpassing van Grondwet en Kieswet;
3. regeling voor *politieke partijen*, ter ondersteuning van wat een eeuw lang een pijler van de parlementaire democratie is geweest - vereist een nieuwe wet, wellicht naar Duits voorbeeld;
4. *rechterlijk toetsingsrecht*, bijvoorbeeld toetsing aan grondrechten - vergt wijziging van de grondwet [zoals sinds enige tijd aanhangig is bij de Tweede Kamer en er niet veel kans maakt];

5. een andere rol van de *Eerste Kamer*, meer in de richting van het Britse Hogerhuis (waarbij coalitievorming een zaak van uitsluitend de Tweede Kamer is) - kan als praktijk groeien;
6. een *regeling om conflicten* tussen Eerste en Tweede Kamer op te lossen - kan niet zonder grondwetswijziging;
7. uitbreiding van het aantal *leden van de Tweede Kamer* - vereist grondwetswijziging;
8. versterking van de *ondersteuning* van de Tweede Kamer - geen wetswijziging vereist, wel budget;
9. uitbouwen van het *referendum*: van een correctie op parlementaire besluiten tot een volwaardige vorm van directe democratie - vergt in elk geval een Grondwetswijziging en grondig nadenken over een adequate referendumwet.

Stuk voor stuk zijn het voorstellen, suggesties en ingrepen waarvan - laat dat voorop staan - geen wonderen te verwachten zijn. Elk voor zich hebben ze zo hun soms grote nadelen en andere bezwaren. Maar wie de opdracht heeft kritisch te kijken naar het parlementaire stelsel, zal voorstellen als deze wel in ogenschouw moeten nemen.



Laten we ze nog eens, wikkend en wegend, langs lopen.

Volatiliteit en fragmentatie kunnen in het parlementaire werk worden tegengegaan door een ietwat verhoogde drempel (anderhalf of twee procent?) Die verhoogde drempel kan eveneens gehanteerd worden bij het toekennen van budget en spreektijd voor afsplitsingen. Maar inderdaad, sommige kleine stromingen kunnen zich dan niet gerepresenteerd voelen, waardoor de door die groepen verwoorde onvrede onder de radar kan blijven. En we weten dat vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer er toe bijdraagt dat onderwerpen kunnen worden geagendeerd. Een kiesdrempel kan - ook een serieus te nemen tegenwerping - er toe bijdragen dat nieuwkomers en andere buitenstaanders zich door het 'establishment' de voet dwars gezet voelen.

Een districtenstelsel heeft veel nadelen, vraag er de Britten maar naar. Maar er is een groot voordeel: het maakt de afstand tussen kiezers en gekozenen kleiner. Duitsland heeft een interessante tussenoplossing, eentje waarbij het evenredige vertegenwoordiging combineert met regionale voorkeurskandidaten. Wat blijft is het grote nadeel: kiezers gaan Kamerleden (nog) meer als stromannen zien. Maar het kan

er ook toe leiden dat Kamerleden en partijen veel responsiever worden; niet elk luisteren naar kiezers is populisme.

Niets let de Eerste Kamer om meer wijze terughoudendheid te betrachten. Zoals het eertijds min of meer het geval is geweest. Door afstand te nemen van het politieke werk en het vetorecht te beperken kan ook een indirect gekozen Kamer voor zichzelf meer gezag afdwingen.

Een alternatief is om een conflictenregeling voor het parlement te ontwerpen, een regeling waarbij bepaald wordt hoe moet worden omgegaan met een conflict tussen de Eerste en Tweede Kamer. In andere landen met twee Kamerstelsels bestaan dat soort conflictenregelingen. In Nederland kan het niet zonder wijziging van de grondwet worden ingevoerd. Een extra complicatie is of de Eerste Kamer bereid is het vetorecht - dat is de *bottleneck* - op te geven. Houdt die Kamer het recht om uiteindelijk toch nee te blijven zeggen, lost het niet zo veel op.

Royale ondersteuning van de Tweede Kamer zou eigenlijk geen punt van discussie moeten zijn. Zo kan de Kamer niet alleen het wetgevende en controlerende werk beter ter hand nemen, maar ook de volksvertegenwoordigende rol meer zichtbaar maken. In combinatie met uitbreiding van het aantal Kamerleden - alleen al nodig om 'Europa' systematischer te volgen - kan het een vitale bijdrage aan een sterker parlementair stelsel zijn.

Net als uitbreiding van de Tweede Kamer vereist invoering van de rechterlijke toetsing wijziging van de Grondwet, op zich al een barrière. Maar er ligt al een initiatiefvoorstel bij de Tweede Kamer (in tweede lezing), afkomstig van Femke Halsema (GroenLinks). Dat maakt het voor rechters mogelijk wetten te toetsen aan de grondrechten. Dat sluit aan bij een gegroeide praktijk, al betekent het dat het parlement ook constitutioneel niet meer het laatste woord heeft. Maar het kan de legitimiteit van wet en bestuur ten goede komen. En dat is vandaag de dag ook wat waard.

Het meest drastische voorstel is om het referendum uit te bouwen. Er zijn een paar moeizame, eerste ervaringen opgedaan met het raadgevend referendum. Formeel is het niet bindend, maar de praktijk wijst uit hoe moeilijk het te negeren is. Zoals sommigen dromen van een volkswil-die-daadwerkelijk-regeert, gruwen anderen bij dat voorzicht. Het is, laten we het daar op houden, een nogal forse inbreuk op het parlementaire stelsel zoals dat vanaf het midden van de negentiende eeuw is gegroeid. Zelfs als experiment is het gewaagd...

De voorgestelde grondwetswijzigingen - daarover geen misverstand - zijn lastig te realiseren. Het vereist twee rondes in beide Kamers, gecombineerd met een tweederde meerderheid bij de eindstemming. Vandaar het pleidooi om het zo simpel en laagdrempelig mogelijk te houden. En niet te vluchten in grote, laat staan grootse projecten.

Dan nòg zijn er geen garanties.



Eenvoudige grote oplossingen zijn er evenmin.

Democratie en rechtsstaat staan in een subtiele balans. Democratie en parlement zijn geen eenvoudige staatsvormen. Het is meer dan de simpele regel dat de meerderheid beslist. Er zijn minderheden die beschermd moeten worden tegen meerderheden. Er zijn belangen die dubbel en dwars gewogen moeten worden. Er zijn waarden die verankering verdienen. Er zijn grondrechten die geëerbiedigd moeten worden. De democratie zoals die in Nederland stap voor stap vorm heeft gekregen, vereist onderhandelingen, compromissen en brede akkoorden.

Dat geeft ruimte en het beperkt ruimte. Het geeft regering en parlement ruimte om te onderhandelen over voorgestelde oplossingen, het beperkt de ruimte voor diezelfde regering en datzelfde parlement om rechttoe-rechtaan oplossingen door te zetten. Omdat dat een continu proces is, is het te prefereren boven meerderheden die gedurende enkele jaren meerderheid zijn.

Democratie is nooit absoluut. Met name in een parlementaire stelsel is politieke macht onderworpen aan beperkingen, *checks and balances*, controle. Macht vraagt om tegenmacht. En een goede democratie biedt dat.

Juist omdat het om zo'n ragfijn spel van macht en tegenmacht gaat, komt het aan op vertrouwen. Heb je er vertrouwen in dat je belangen goed worden behartigd? Heb je vertrouwen dat verkiezingen eerlijk zijn? Heb je vertrouwen dat de regering het brede, algemene belang najaagt? Heb je vertrouwen dat je stem doorklinkt in het parlement? Heb je vertrouwen dat de rechtspraak onafhankelijk is? Gebrek aan vertrouwen is funest is voor een democratisch bestel.

Vertrouwen laat zich niet herstellen door constitutionele ingrepen, groot of klein. De crux zit 'm in de mensen binnen die democratische, parlementaire instellingen. Doen ze wat ze beloven? Doen ze wat ze zeggen? Doen ze wat nodig is?

Grote democratische constitutionele veranderingen - zoals honderd jaar geleden het algemeen kiesrecht - liggen niet echt als oplossingen voor. Of het moeten het

rechterlijk toetsingsrecht, grondwettelijke hervorming van de Eerste Kamer en het verder doordenken van een instrument als het referendum zijn. Maar de vraag is of voor deze oplossingen noodzakelijke tweederde meerderheden zijn. Of ze - belangrijker - (voldoende) soelaas bieden voor de vragen over het vertrouwen in de politiek, volatiliteit in kiezersgedrag, versnippering in het parlement, afname van de rol van politieke partijen, en gevoelens van onzekerheid over snelle ontwikkelingen op het stuk van zorg, migratie, (internationale) veiligheid, en identiteit.

Als een Staatscommissie iets kan toevoegen aan het publieke debat over democratie, politiek en parlement, is het wel het aanscherpen, het onderlijnen, het aanzetten van het onverminderde belang van democratische kernwaarden, van verantwoording en controle, van macht en gezag, van *checks and balances*.

Tegen die achtergrond laat zich het belang van een goed functionerend parlement het beste beantwoorden. Eigenlijk is het dan geen discussie meer.

Den Haag/Maastricht, januari 2017



Bijlage

Staatscommissie parlementair stelsel

De ministerraad heeft er op voorstel van minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties mee ingestemd om een staatscommissie in te stellen. De staatscommissie krijgt de opdracht om te onderzoeken of er veranderingen nodig zijn in het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie en zo nodig aanbevelingen te doen. Minister Plasterk is na overleg met de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer tot het voorstel gekomen.

Johan Remkes, commissaris van de Koning in Noord-Holland en voorheen minister, Tweede Kamerlid (VVD) en gedeputeerde van de provincie Groningen, wordt voorzitter van de staatscommissie. De overige leden zijn vooraanstaande wetenschappers en ervaren oud-Kamerleden. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal de leden van de staatscommissie op korte termijn officieel installeren.

De Eerste en Tweede Kamer hebben gevraagd om de staatscommissie. In een brief aan de regering beschrijven zij een aantal belangrijke ontwikkelingen. De Nederlandse burger wil meer betrokken zijn bij beleid en politiek. Europese besluiten worden belangrijker voor het Nederlandse parlement. Veel taken zijn van de rijksoverheid overgegaan naar gemeentes. Er zijn steeds grotere verschillen tussen verkiezingsuitslagen. De opkomst van ict (internet, social media) heeft invloed op het parlement en de democratie. Daarom krijgt de staatscommissie de taak om te adviseren of er iets moet veranderen in het parlementaire stelsel. De staatscommissie zal volgend jaar advies uitbrengen.

Samenstelling:

- J.W. (Johan) Remkes (voorzitter), commissaris van de Koning in Noord-Holland, en voorheen o.a. minister van BZK, staatssecretaris van VROM, Tweede Kamerlid (VVD) en gedeputeerde van de provincie Groningen.
- C. (Carla) van Baalen, hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit te Nijmegen, directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis. Zij maakte eerder deel uit van de Nationale Conventie over staatkundige vernieuwing.
- E.J. (Eric) Janse de Jonge, voorzitter van het Nederlands Openbaar Vervoerberaad (NOVB), voormalig lid van de Eerste Kamer (CDA), gedeputeerde van de provincie Noord-Brabant en staatsrechtgeleerde.
- J. (Jacob) Kohnstamm, voorheen o.a. Tweede en Eerste Kamerlid, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, voorzitter van de Autoriteit Persoonsgegevens,

partijvoorzitter van D66 en thans coördinerend voorzitter van de Regionale Toetsingscommissie Euthanasie.

- R.A. (Ruud) Koole, hoogleraar politicologie in Leiden, voorheen o.a. lid van de Eerste Kamer en voorzitter van de PvdA.
- E.F. (Flora) Lagerwerf-Vergunst, senior raadsheer bij het Gerechtshof Den Haag, lid van het Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg en voormalig lid van de Eerste Kamer (ChristenUnie).
- T.W.G. (Tom) van der Meer, hoogleraar in de politieke wetenschap aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is co-directeur van het Nationaal Kiezersonderzoek en het Lokaal Kiezersonderzoek.
- A.C. (Nanneke) Quik-Schuijt, voorheen lid van de Eerste Kamer (SP) en daarvoor kinderrechter.

Communiqué RVD 27 januari 2017

Over de auteurs

Joop van den Berg, voormalig hoogleraar in zowel Leiden als Maastricht, oud-lid van de Eerste Kamer (PvdA)

Aalt Willem Heringa, hoogleraar vergelijkend constitutioneel recht aan de Universiteit van Maastricht

Jan Schinkelshoek, adviseur van het Montesquieu Instituut, oud-lid van de Tweede Kamer (CDA) en directeur van het communicatiebureau Schinkelshoek & Verhoog in Den Haag

Contactgegevens

Montesquieu Instituut

E-mail
info@montesquieu-instituut.nl

Telefoon
+31 703 630 105

