

Vergaderjaar 2018–2019

34 430

Staatscommissie Parlementair Stelsel

F

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2019

Naar aanleiding van een gezamenlijk verzoek van de Kamers (Kamerstuk 34 430, nr. B/3) heeft de regering een staatscommissie ingesteld om te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel (*Stcrt.* 2017, 6895). De staatscommissie heeft op 13 december 2018 haar eindrapport uitgebracht.

Hierbij stuur ik u namens het kabinet een reactie op het eindrapport.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel

1. Inleiding

Op 13 december 2018 heeft de staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie) advies uitgebracht over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. Het kabinet heeft met veel waardering kennisgenomen van het eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* en dankt de staatscommissie voor de door haar verrichte werkzaamheden. De staatscommissie heeft binnen de gestelde termijn een brede en complexe opdracht afgerond.¹

De staatscommissie stelt vast dat het parlementair stelsel niet meer over de gehele linie voldoende toekomstbestendig is. Zij roept de (grond)wetgever op om de inhoudelijke representatie binnen het parlementair stelsel te verbeteren en de gevaren die onze democratische rechtsstaat binnen en buiten het politieke systeem kunnen bedreigen serieus te nemen. Zij komt in dat verband met 83 aanbevelingen, deels gericht aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. In dit kabinetsstandpunt richt het kabinet zich uiteraard vooral op die aanbevelingen van de staatscommissie waar het zelf het voortouw kan nemen.

Het kabinet wil in vervolg op het advies van de staatscommissie deze kabinetsperiode met een breed pakket aan maatregelen de modernisering van het parlementair stelsel ter hand nemen. Gezien de breedte van het pakket is een gedifferentieerde benadering en een gefaseerde invoering van maatregelen gewenst.

Dit kabinetsstandpunt is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 beschrijft het kabinet de aanleiding om het parlementair stelsel meer toekomstbestendig te maken en zijn inzet daarbij. In hoofdstuk 3 wordt de benadering van het kabinet in algemene zin geschetst. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 komen de afzonderlijke voorstellen van de staatscommissie aan de orde. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de financiële aspecten van de verschillende voorstellen.

2. Een toekomstbestendig parlementair stelsel

De staatscommissie constateert dat het Nederlandse politieke systeem als behoorlijk succesvol kan worden beschouwd. Bij de bevolking bestaat een breed draagvlak voor de representatieve democratie.² Nederland scoort hoog op lijstjes van internationale onderzoeksinstituten. Wetenschappelijk onderzoek uit eigen land bevestigt ook dat de kern van de Nederlandse democratische rechtsstaat stevig is.

Anderzijds is het in de ogen van de staatscommissie niet zeker dat het Nederlandse politieke systeem ook in de toekomst zo succesvol zal blijven. Zij wijst in dit verband op twee belangrijke problemen: tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van alle Nederlanders en de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat. Dit zijn de twee rode draden in het eindrapport.

¹ Zie voor een uitgebreide opdrachtbeschrijving: staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018. p. 19–20.

² In 2018 was 78% van de Nederlanders tevreden tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie in hun land. SCP, *Sociale Staat van Nederland*. Den Haag, 2018, p. 16.

De eerste rode draad: de vertegenwoordiging van alle Nederlanders

Het kabinet onderschrijft de analyse van de staatscommissie dat het concept van representatie is gestoeld op het vertrouwen van burgers dat hun belangen en idealen op een goede en herkenbare manier worden gediend door de gekozen volksvertegenwoordigers. Een goede representatie van alle Nederlanders vormt de belangrijkste legitimatie van het parlementair stelsel.

De staatscommissie concludeert echter dat het parlementair stelsel vandaag de dag niet langer in staat is om een aanzienlijke groep burgers *inhoudelijk* voldoende te vertegenwoordigen.

Het kabinet herkent dat een substantieel deel van de bevolking binnen onze parlementaire democratie zich onvoldoende gehoord voelt, hetgeen sinds het begin van deze eeuw steeds zichtbaarder is geworden.³ Hoewel er als gezegd bij de bevolking als geheel een onverminderd breed draagvlak bestaat voor de representatieve democratie, is er binnen het stelsel sprake van een tekortschietende vertegenwoordiging van een deel van de bevolking.

Het is daarom noodzakelijk om bepaalde onderdelen van het parlementair stelsel te versterken met een gericht en samenhangend pakket aan maatregelen.

De tweede rode draad: de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat

In de analyse van de staatscommissie vormen zorgen over de kwetsbaarheid van onze democratische rechtsstaat de tweede rode draad. De internationale actualiteit laat zien wat er – ook binnen de EU⁴ – kan gebeuren als de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat tekortschiet en democratisch gekozen leiders de ruimte krijgen om door de inperking van democratische vrijheden hun positie te versterken.⁵

De gevaren voor de democratische rechtsstaat komen zowel van buiten het politieke systeem: terrorisme en ondermijning door criminele activiteiten, maar ook van binnen het systeem werkende antidemocratische krachten, zoals salafistisch extremisme, en links- en rechts-extremisme.⁶

Terecht wordt ook gewezen op nieuwe digitale risico's voor het democratisch proces. Er is sprake van nieuwe digitale kwetsbaarheden. Door de inzet van microtargeting kan de autonomie van de kiezer worden aangetast. Ook zijn er voorbeelden van buitenlandse inmenging in verkiezingen.

Het kabinet deelt de zorgen over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat. Het enkele feit dat Nederland vergeleken met veel andere landen een lange democratische traditie heeft, is niet langer een voldoende bescherming tegen mogelijke gevaren die onze democratische rechtsstaat bedreigen. In het regeerakkoord heeft het kabinet daarom al aangegeven hoe belangrijk het is om deze lange democratische traditie te

³ J.T. Tillie, e.a., *Rumoer. Nederlandse kiezers en politiek 1998–2012*. Amsterdam, 2016, p. 182.

⁴ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html.

⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 76–77.

⁶ *Jaarverslag AIVD 2017*. Den Haag, 2018, p. 15–17.

blijven onderhouden, te delen, en door te geven aan elkaar en aan nieuwkomers.⁷

Het kabinet sluit zich aan bij de oproep van de staatscommissie aan politici, parlement en politieke partijen om de democratische rechtsstaat uit te dragen, te verdedigen en te versterken. Versterking van de democratische rechtsstaat vereist niet alleen democratische en rechtsstatelijke instituties maar nadrukkelijk ook een democratische cultuur van de voornaamste actoren daarbinnen.⁸

Het is in deze tijd vooral van belang dat we ons ten volle blijven realiseren dat het juist onze democratische rechtsstaat is die Nederland tot een sterk land heeft gemaakt.⁹ Het is immers de democratische rechtsstaat die ervoor zorgt dat er maatschappelijk gedragen besluiten over collectieve aangelegenheden komen. Problemen worden in Nederland, ondanks uiteenlopende belangen en wensen, vreedzaam opgelost.¹⁰

De inzet van het kabinet

Het kabinet wil het parlementair stelsel moderniseren om het stelsel meer toekomstbestendig te maken. Die aanpassingen dienen gericht te zijn op de door de staatscommissie gesignaleerde tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van een deel van de bevolking.

Modernisering van de democratie is niet zinvol zonder de funderende betekenis van de democratische rechtsstaat voor ogen te hebben en daarom doet het kabinet ook voorstellen die de democratische rechtsstaat versterken. Met een samenhangend pakket van maatregelen gericht op een betere representatie van alle Nederlanders én maatregelen ter versterking van de rechtsstaat blijven macht en tegenmacht in evenwicht. Daarmee blijft ons parlementair stelsel optimaal toegankelijk voor uiteenlopende opvattingen en nieuwe partijen én blijft onze open democratie ook voldoende weerbaar.

3. De benadering van het kabinet

Een gedifferentieerde benadering

De inzet van het kabinet is om in de huidige kabinetsperiode concrete stappen te zetten op het pad van deze modernisering. Tegelijkertijd hecht het kabinet ook aan zorgvuldigheid in dit proces. Daarin past het voornemen de dialoog met de samenleving en directbetrokkenen over deze agenda te blijven voeren juist wanneer de voorstellen verder worden uitgewerkt. Ook bij de voorbereiding van dit kabinetsstandpunt zijn daarom steeds gesprekken gevoerd met inhoudelijk deskundigen en stakeholders.¹¹ Verschillende maatregelen zijn ook in een serie focusgroepen met burgers besproken.¹²

⁷ *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Den Haag, 2017, p. 2.

⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 83.

⁹ Van de inwoners weet 65% te duiden wat de sterke punten van ons land zijn: de manier van samenleven (hulpbereidheid, saamhorigheid), dat we in een vrij en democratisch land leven, de goed draaiende economie, de hoge welvaart en de goede kwaliteit van de gezondheidszorg en het onderwijs. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2018*. Den Haag, 2018, p. 8.

¹⁰ W. Voermans en G. Waling, *Lusten en lasten van de meervoudige democratie*. Leiden, 2017, p. 6.

¹¹ Zo is meerdere malen gesproken met hoogleraren uit verschillende disciplines.

¹² Te verschijnen: *Maatregelen om de democratie te versterken. Focusgroepen met burgers*. Ferro-Explore!, Amsterdam, juni 2019.

Het kabinet beschouwt de aanbevelingen van de staatscommissie als richtinggevend, niet als in beton gegoten. Bij verschillende maatregelen is op onderdelen ruimte voor een andere invulling, ofwel verdienen varianten serieuze overwegingen, al dan niet gekoppeld aan nader onderzoek. Dat leidt tot een gedifferentieerde benadering door het kabinet.

Er kunnen vier categorieën van maatregelen worden onderscheiden.

Categorie A: aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd

In de eerste plaats zijn er aanbevelingen die het kabinet zonder meer of op hoofdzaak wil overnemen. In een enkel geval is de uitvoering al ter hand genomen. In andere gevallen, met name als er wetswijziging of herziening van de Grondwet nodig is, zal dat meer tijd vergen. Een subcategorie wordt hier gevormd door de voorstellen inzake het kiesstelsel en het kiesproces. Hier onderschrijft het kabinet de door de staatscommissie aanbevolen richting (een groter gewicht voor de persoonsstem en een versterking van de regionale binding), maar wil een drietal kiesstelsels aan de hand van enkele criteria nader wegen. De volgende aanbevelingen worden besproken in hoofdstuk 4:

- (1) de hervorming van het kiesstelsel, alsmede enkele maatregelen met betrekking tot het kiesproces;
- (2) de Wet op de politieke partijen (WPP);
- (3) versterking van het burgerschapsonderwijs;
- (4) bevordering van burgerparticipatie en burgerschap;
- (5) versterking van digitaal burgerschap;
- (6) bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement;
- (7) internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten;
- (8) betere positionering van de Eerste Kamer door aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet en een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer (terugkeer naar de wijze van verkiezing van voor 1983);
- (9) de procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad;
- (10) actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren («Oekaze-Kok»);
- (11) de meeste aanbevelingen inzake de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie (met uitzondering van de Europawet, zie hiervoor categorie B, sub (7)).

Categorie B: aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen

Een tweede categorie betreft de aanbevelingen die het kabinet nu niet zonder meer wil overnemen. Ten aanzien van deze aanbevelingen is nadere afweging en bezinning nodig. Voorstelbaar is dat ten aanzien van enkele onderwerpen voor een andere invulling wordt gekozen en met dienovereenkomstige voorstellen wordt gekomen. Het is echter ook mogelijk dat het kabinet ten aanzien van enkele aanbevelingen uiteindelijk afziet van het doen van eigen voorstellen. Het gaat hier om de volgende aanbevelingen:

- (1) het correctief bindend referendum;
- (2) de constitutionele toetsing;
- (3) verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar;¹³

¹³ De staatscommissie heeft ervan afgezien te adviseren tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 129–131.

- (4) een terugzendrecht voor de Eerste Kamer;
- (5) doorlichting van het bestaande wettelijke kader voor de verhoudingen met decentrale overheden, wat mogelijk tot nieuwe wetgeving inzake de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden kan leiden;
- (6) de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's (2021/2022) en een nader te bepalen evaluatie van de regeling agentschappen, waarop wordt besloten of (nieuwe) wetgeving nodig is;
- (7) een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet.

Het kabinet streeft ernaar om over aanbevelingen in deze categorie de beide Kamers waar mogelijk voor het eind van dit jaar nader te informeren, en zo mogelijk met voorstellen te komen.

Categorie C: aanbevelingen die niet worden overgenomen

Ten aanzien van een derde categorie aanbevelingen zal het kabinet geen voorstellen doen.

- (1) de gekozen formateur, waarbij echter wel alternatieven voor vergroting van de invloed van burgers op de kabinetsformatie zullen worden onderzocht vanuit het bredere perspectief van de kabinetsformatie als geheel, daaronder begrepen de parlementaire invloed daarop;
- (2) de verbreding van Bevrijdingsdag (5 mei) tot Dag van de Vrijheid.

Categorie D: aanbevelingen die zijn gericht aan de Tweede en de Eerste Kamer

Een laatste categorie aanbevelingen zijn de aanbevelingen die zijn gericht aan de Tweede en de Eerste Kamer. Implementatie van deze aanbevelingen is aan de Kamers zelf. Het kabinet stelt zich op dit vlak met gepaste terughoudendheid op. De bijlage bevat een overzicht van deze aanbevelingen.

Een gefaseerd proces

De uitvoering van enkele voorstellen kan al snel ter hand worden genomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de invoering van het jongerenparlement, het versterken van de constitutionele toetsing ex ante, en diverse maatregelen ter versterking van de burgerschapsvorming. Andere voorstellen vragen meer tijd, zoals grondwetsherzieningen (wijziging van de herzieningsprocedure, een andere benoemingswijze voor de leden van de Hoge Raad en aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer). Voor weer andere maatregelen is nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving vereist (bijvoorbeeld de Wet op de politieke partijen, de WPP). Tot slot is in een aantal gevallen nadere studie (onder meer de kabinetsformatie) of een nadere afweging noodzakelijk (hervorming kiesstelsel, vormen van directe democratie, het terugzendrecht en constitutionele toetsing ex post).

Dit alles betekent dat dit kabinetsstandpunt gezien moet worden als het eerste deel van een tweeluik. Voor de laatstgenoemde onderwerpen neemt het kabinet op dit moment nog geen definitief besluit, maar zal het een nadere afweging maken. Meer concreet betreft het hier met name een drietal varianten voor een nieuw kiesstelsel, de mogelijkheden voor meer vormen van directe democratie waaronder het bindend correctief referendum, het terugzendrecht voor de Eerste Kamer alsmede de modaliteiten voor constitutionele toetsing ex post.

Het kabinet zal vóór het eind van dit jaar met nadere standpunten over deze onderwerpen komen.

4. Aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd (categorie A)

1. Kiesstelsel en kiesproces

Naar een nieuw kiesstelsel

De verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen vormen een scharnierpunt in onze democratie. De aard van ons kiesstelsel is daarom van groot belang. De staatscommissie is verder van mening dat hoewel het huidige evenredige kiesstelsel hoog scoort in de samenleving, het stelsel toch enkele tekortkomingen kent. Vooral het feit dat sommige groepen zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet altijd zijn, is een reden tot zorg die met urgentie moet worden geadresseerd.

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de staatscommissie dat het huidige kiesstelsel in essentie voldoet, maar dat er verbeteringen in het stelsel nodig zijn om de binding tussen de kiezer en de personen die gekozen worden te kunnen vergroten. In het bijzonder hecht het kabinet daarbij aan het vergroten van de zogenoemde regionale binding. Een grotere regionale binding draagt bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging bij een flink deel van de kiezers.¹⁴ Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers.¹⁵ Het kabinet verwacht dat dat vooral in de niet-Randstedelijke provincies het geval zal zijn.

Overigens past hierbij wel de kanttekening dat kiesstelsels slechts de voorwaarden creëren voor een goede inhoudelijke vertegenwoordiging. Van groot belang daarbij namelijk is ook of de politieke partijen daadwerkelijk met kandidaten komen, waarin kiezers zich beter kunnen herkennen.

Bij de beoordeling van kiesstelsels die voorwaarden creëren voor een verbetering van de inhoudelijke vertegenwoordiging is er een aantal belangrijke aandachtspunten.

Een eerste belangrijk aandachtspunt bij het wijzigen van het kiesstelsel vindt het kabinet de *toegankelijkheid* voor de kiezers. Het kabinet is van mening dat de toegankelijkheid in het geding komt als de wijze waarop een kiezer zijn stem uitbrengt op het stembiljet of als de gevolgen die aan een stem verbonden zijn, (wezenlijk) anders zijn bij de verkiezing van de Tweede Kamer dan bij andere verkiezingen. Het kabinet meent daarom dat het de voorkeur verdient dat bij de invoering van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer dit kiesstelsel ook bij andere verkiezingen dan die voor de Tweede Kamer moet kunnen worden ingevoerd. Bij de invoering van een nieuw kiesstelsel moeten kiezers ook kunnen begrijpen welke keuzes mogelijk zijn en wat de betekenis is van die keuzes. Het kabinet wil bij de invoering van een nieuw kiesstelsel binnen de kaders van de Grondwet blijven. Het kabinet hecht grote waarde aan het behoud van de in de Grondwet verankerde *evenredigheid* en wil ook niet tornen aan het aantal van 150 Kamerzetels.

¹⁴ Volgens het NKO 2017 was 35% van de respondenten van mening dat iedere regio of provincie zijn eigen Kamerleden zou moeten hebben. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 117.

¹⁵ De staatscommissie benadrukt dat mensen zich vooral verbonden voelen met datgene dat nabij is. *Ibidem*, p. 98–99.

Het kabinet ziet op dit moment verschillende mogelijkheden om met inachtneming van bovenstaande aandachtspunten de geconstateerde manco's van het huidige kiesstelsel te verhelpen.

Zo biedt het kiesstelsel dat door het Burgerforum in 2006 is voorgesteld¹⁶ goede (basis)mogelijkheden omdat het kiezers heel expliciet de mogelijkheid biedt om te kiezen voor een stem op de kandidatenlijst (zoals voorgesteld door de desbetreffende partij) of voor een stem op een individuele kandidaat van die lijst. In dit stelsel, dat beter het persoons- of lijststemstelsel kan worden genoemd, krijgt de stem op de individuele kandidaat meer gewicht waardoor de kans groter is (dan in het huidige kiesstelsel) dat deze kandidaten daadwerkelijk gekozen worden.

Het belangrijkste voordeel van dit stelsel is dat meer individuele kandidaten op «eigen kracht» zullen worden gekozen.¹⁷ Daarbij onderkent het kabinet evenwel dat alleen de aanpassing van het kiesstelsel niet automatisch zal leiden tot de beoogde vergroting van de (regionale) binding tussen kiezer en gekozene. Het aangepaste stelsel kan eraan bijdragen dat politieke partijen meer aandacht aan regionale diversiteit gaan besteden. Voorwaardelijk daarvoor is de selectie die politieke partijen maken bij het samenstellen van hun kandidatenlijsten en de ruimte in de verkiezingscampagnes voor individuele kandidaten om zich bij de kiezers te profileren.

Daarnaast wil het kabinet de mogelijkheden verkennen om de zogenoemde regionale component in het kiesstelsel nog verder te vergroten. Daarbij heeft het kabinet het voorbeeld van het Deense kiesstelsel (een meervoudig districtenstelsel met compensatiezetels om de evenredigheid op nationaal niveau te borgen) in beeld. Een vereenvoudigde versie daarvan¹⁸ zou ertoe kunnen leiden dat deze regionale component nog sterker tot uitdrukking kan komen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de evenredigheid van het kiesstelsel. Voor zowel persoons- of lijststemstelsel als voor het Deense kiesstelsel is een wijziging van de Kieswet noodzakelijk.

Een derde mogelijkheid betreft een wijziging van de functie van de huidige, vooral administratieve, Kamerkieskringen. Deze wijziging zou behelzen dat politieke partijen voor elke kieskring een andere kandidatenlijst (dus lijsten met telkens verschillende kandidaten) indienen. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk, bijvoorbeeld die waarbij de kop van de lijst wel in alle kieskringen dezelfde zou mogen zijn. In combinatie met een verlaging van de voorkeursdrempel¹⁹ zou dit stelsel ook kunnen bijdragen aan het versterken van de regionale binding.

In de komende maanden zullen de voor- en nadelen van de drie genoemde stelsels (persoons- of lijststemstelsel, vereenvoudigd Deens stelsel en stelsel met versterkte kieskringen) worden uitgewerkt.

¹⁶ *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel*. Den Haag, 2006, p. 7–10. Het kabinet-Balkenende IV liet in 2008 weten geen reden te zien om dit voorstel over te nemen.

¹⁷ T. Vos, «Staatscommissie wil voorkeursstemmen zwaarder laten wegen: hoe zou de huidige Tweede Kamer er dan uit hebben gezien?» in: *Stuk rood vlees*, 18 april 2019. <http://stukroodvlees.nl/staatscommissie-wil-voorkeursstemmen-zwaarder-laten-wegen-hoe-zou-de-huidige-tweede-kamer-er-dan-uit-hebben-gezien-%ef%bb%bf/>.

¹⁸ Er zouden dan 100 Kamerzetels via 20 districtslijsten (de huidige kieskringen worden dan kiesdistricten) worden gekozen. Er zijn dan 50 zetels om partijen te compenseren die via de districten minder zetels halen dan hen op grond van het evenredigheidsprincipe voor het hele land toekomen. In dit stelsel brengt de kiezer één stem uit.

¹⁹ De voorkeursdrempel is thans 25% van de kiesdeler.

De mogelijke herinvoering van de lijstencombinaties zal ook in de nadere uitwerking van de mogelijkheden worden overwogen. De lijstencombinaties zijn relatief kort geleden, in juni 2017, afgeschaft. De belangrijkste reden daarvoor was dat het oorspronkelijk doel van de lijstencombinaties, namelijk een opmaat voor fusie tussen partijen of een gezamenlijke kandidaatsstelling, uit het oog was verloren. Lijstencombinaties werden in de praktijk vooral aangegaan om meer kans te maken op restzetels. Die praktijk werd in strijd geacht met de wenselijke doorzichtigheid van de verdeling van zetels over de verschillende kandidatenlijsten.²⁰ Echter, met name bij de eventuele invoering van het Deense stelsel kunnen dergelijke lijstencombinaties mogelijk toch een nuttige rol spelen.

Vóór het eind van het jaar zal het kabinet op basis van deze uitwerking, met een definitief voorstel komen voor het kiesstelsel.

Het persoons- of lijststemstelsel, maar ook een vereenvoudigd Deens stelsel introduceren een keuzemogelijkheid die de kiezer nu niet heeft, te weten de keuze voor de kandidatenlijst als geheel. De introductie hiervan zal dus vergezeld moeten gaan van een goede voorlichtingscampagne, maar ook (zoals de staatscommissie constateert) met een ander c.q. aangepast stembiljet dat uiteraard begrijpelijk moet zijn voor de kiezers.

Toelating partijen

De staatscommissie heeft zich ook gebogen over het vraagstuk van versplintering en heeft daarbij ingezoomd op de ondersteuningsverklaringen en waarborgsom die nu vereist zijn om deel te kunnen nemen aan de verkiezingen. De commissie is van mening dat het aantal ondersteuningsverklaringen en de hoogte van de waarborgsom zouden moeten worden verhoogd, zodat beter geborgd wordt dat nieuwe partijen over een zekere aanhang beschikken.

Het kabinet vindt het ook belangrijk dat aantoonbaar is dat nieuwe politieke partijen die aan verkiezingen willen deelnemen over enig draagvlak beschikken. Twee voorstellen van de staatscommissie richten zich hierop. De eerste betreft de ondersteuningsverklaringen, de tweede betreft een (gefaseerde) verhoging van de waarborgsom. In vergelijking met landen om ons heen is het aantal ondersteuningsverklaringen dat in Nederland is vereist laag.²¹ Het kabinet wil het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen verder verhogen dan door de staatscommissie is voorgesteld en denkt daarbij, voor landelijke verkiezingen, aan een aantal van tussen de 5.000 en 10.000. Uiteraard moet bij een dergelijke verhoging ook goed gekeken worden naar de periode voor het indienen van de verklaringen en de betekenis voor overige termijnen in het verkiezingsproces. Het voorstel van de staatscommissie om de waarborgsom gefaseerd te verhogen neemt het kabinet over.

Overige voorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces

De staatscommissie heeft ook nog een aantal andere voorstellen gedaan die meer betrekking hebben op het verkiezingsproces. Zo stelt de commissie voor om stembureaus in te richten op locaties die gemakkelijk

²⁰ *Kamerstukken I 2016/17, 34 377, B, p. 2.*

²¹ In Nederland worden 580 ondersteuningsverklaringen gevraagd bij een kiesgerechtigde bevolking van ongeveer 12 miljoen. In Oostenrijk is dit bijvoorbeeld 2.600 verklaringen bij 6,3 miljoen kiesgerechtigden. Ook België heeft met 4.500 verklaringen bij ongeveer 8 miljoen kiesgerechtigden een significant hoger aantal. In Denemarken wordt het aantal ondersteuningsverklaringen gevraagd wat bij de vorige verkiezingen gelijk stond aan één zetel in het parlement.

toegankelijk kunnen zijn voor lager opgeleiden, jongeren en kiezers met een migratieachtergrond. Het aanwijzen van locaties voor stembureaus is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, in de zogenoemde verkiezingscirculaire, de gemeenten geattendeerd op het belang hiervan.

De Minister van BZK heeft in 2018 aangekondigd te willen gaan experimenteren met vormen van «early voting». Het kabinet is van mening dat «early voting» de toegankelijkheid van de verkiezing kan vergroten en ertoe kan bijdragen dat meer kiezers in staat zullen zijn om zelf te stemmen en geen gebruik hoeven te maken van een volmacht.

De Minister van BZK heeft recent aan de Tweede Kamer voorstellen gedaan voor nieuwe stembiljetten die ook elektronisch te tellen zijn. Invoering van een nieuw stembiljet vindt het kabinet nodig om het telproces bij onze verkiezingen te vernieuwen en te verbeteren. Het is ook nodig om voortgang te boeken in het toegankelijker maken van het stemproces voor de kiezers.²² Het is de bedoeling om zo snel als mogelijk een voorstel voor een experimentenwet bij de Tweede Kamer in te dienen zodat in ieder geval in 2021 het eerste experiment zou kunnen plaatsvinden met deze stembiljetten. Experimenteren voordat een nieuw stembiljet landelijk wordt ingevoerd is wenselijk. Zo bieden de experimenten duidelijkheid over de werking in de praktijk en geven zij inzicht in de wijze waarop kiezers het beste kunnen worden voorgelicht en ondersteund, bijvoorbeeld met hulpmiddelen, bij het gebruik van een nieuw stembiljet.

Het kabinet wil het stemmen voor Nederlanders in het buitenland waar mogelijk vergemakkelijken. In 2018 is de Kieswet op dit punt aangepast²³ en zijn enkele maatregelen doorgevoerd die voorkomen dat stemmen van kiezers in het buitenland niet worden meegeteld. De Minister van BZK werkt aan verdere wetswijzigingen waarmee het mogelijk zal worden om het (vervangend) briefstembewijs (de stempas voor de kiezers in het buitenland) per mail aan de kiezers toe te sturen en om meer tijd in te ruimen voor het ontvangen van de briefstemmen.

2. De Wet op de politieke partijen (WPP)

Wfpp uitbouwen tot WPP

Het kabinet neemt de aanbeveling van de staatscommissie over om bestaande en nieuwe regels inzake politieke partijen te bundelen in één Wet op de politieke partijen (WPP). Het kabinet heeft vooruitlopend op dit kabinetsstandpunt aangegeven de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) uit te zullen bouwen tot een Wet op de politieke partijen.²⁴ Dit geschiedt in twee fases.

In de eerste fase wordt de Wfpp aangepast. Het betreft hier met name de uitvoering van een groot deel van de aanbevelingen van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (de commissie-Veling). Een wetsvoorstel zal komend najaar in procedure worden

²² Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 87.

²³ Bekendmaking in het Staatsblad van 5 december 2018, Kamerstukken II 2018/19, 35 012, nr. 483.

²⁴ Kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen – Regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen), Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.

gebracht, met de bedoeling de gewijzigde Wfpp per 1 januari 2021 in werking te doen treden.

Het kabinet werkt gelijktijdig aan de WPP. De gewijzigde Wfpp gaat op in de WPP. Het voorstel voor de WPP zal in het voorjaar van 2020 in procedure worden gebracht. Inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2022.

Doel van de WPP

Het kabinet en de staatscommissie zijn beide van mening dat politieke partijen onmisbaar zijn voor het functioneren van de democratie en op de wenselijkheid dat politieke partijen zo goed mogelijk bijdragen aan dat functioneren.

In de Nederlandse democratische traditie kennen politieke partijen van oudsher een grote mate van onafhankelijkheid. De Nederlandse overheid heeft zich daardoor in vergelijking met veel andere landen altijd relatief terughoudend opgesteld richting politieke partijen. Het kabinet kent onverminderd grote waarde toe aan deze onafhankelijke positie en de WPP heeft daarom tot doel om de onafhankelijke positie van politieke partijen verder te versterken, onder meer door hun wettelijke positie duidelijker te regelen.

Bij het stellen van regels voor politieke partijen beoogt de WPP fundamentele rechten, zoals de vrijheid van vereniging en de vrije uitoefening van het actieve en het passieve kiesrecht te waarborgen, de rechtspositie van politieke partijen te versterken en hun onafhankelijkheid en handlingsvrijheid te verzekeren, zij het binnen de grenzen van wat juridisch en moreel toelaatbaar is.

Het doel van de WPP is om een samenhangende regeling te bieden voor politieke partijen met daarin ook de regels waaraan (aspirant-)politieke partijen dienen te voldoen om deel te nemen aan de politieke besluitvorming. Momenteel ontbreekt een dergelijke regeling, met uitzondering van het financieringsregime (Wfpp) en de meer indirecte eisen die in de Kieswet aan politieke partijen worden gesteld om aan de verkiezingen te kunnen deelnemen.

Inhoud van de WPP

De nieuwe WPP zal regels bevatten over diverse onderwerpen. Voor een aanzienlijk deel betreft dit het bundelen van al bestaande voorschriften uit diverse andere wetten. Deels gaat het om aanbevelingen van de commissie-Veling die nog niet worden meegenomen bij de aanpassing van de Wfpp, maar worden onderzocht bij de voorbereiding van de WPP.²⁵ Hetzelfde geldt voor enkele aanbevelingen van de staatscommissie over digitale campagnevoering en microtargeting, het partijverbod en de instelling van een apart toezichtsorgaan.

Daarnaast acht het kabinet het wenselijk nadere eisen te stellen aan de organisatie en inrichting van politieke partijen.

²⁵ In zijn reactie op het advies van de commissie-Veling heeft het kabinet ook aangekondigd te onderzoeken of (1) het in aanvulling op het stimuleren van ledenwerving binnen de wettelijke kaders ruimte moet worden geboden aan maatregelen om de verenigingsdemocratie bij politieke partijen te stimuleren; (2) de subsidies aan landelijke partijen moeten worden verhoogd (en zo ja, met welk bedrag en op welke manier); (3) of er ook een subsidieregeling voor decentrale partijen moet komen (en zo ja welke omvang deze moet hebben en op welke uitwerking eraan moet worden gegeven), en (4) of er regelgeving inzake de overige inkomsten van decentrale politieke partijen moet komen.

Digitale campagnevoering en microtargeting

Het kabinet onderschrijft het advies van de staatscommissie wettelijke voorschriften inzake digitale campagnevoering en microtargeting op te stellen. Het kabinet verkent momenteel op welke wijze regulering van nationale politieke partijen op deze punten mogelijk en wenselijk is. Ook loopt er momenteel een inventarisatie van het huidige juridische kader rond techbedrijven en de verspreiding van desinformatie, waarbij ook het huidige juridische kader rondom online advertenties, als middel om desinformatie te verspreiden, meegenomen wordt²⁶.

Het kabinet onderschrijft de urgentie die de staatscommissie toekent aan de totstandkoming van adequate regelgeving voor politieke partijen om te voorzien in oplossingen voor de nieuwe vraagstukken op het gebied van digitale kwetsbaarheden en digitale campagnevoering.

Het kabinet streeft er daarom naar de wettelijke voorschriften inzake de transparantie van digitale campagnevoering en microtargeting voor zover dit de politieke partijen raakt, op te nemen in de WPP. De onafhankelijkheid van politieke partijen wordt in dat verband onderkend. Dit laat onverlet dat eisen van transparantie vragen om een adequate regeling.²⁷ De aanbevelingen van de staatscommissie op dit punt behoeven nog enig nadere verdieping vooraleer ze rijp zijn voor wetgeving en implementatie.²⁸

In het kader van de digitale campagnevoering bij verkiezingen heeft ook de digitale beïnvloeding vanuit het buitenland, zoals door de verspreiding van desinformatie, en het via financiële middelen verwerven van invloed binnen politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties de aandacht van het kabinet. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wfpp heeft het kabinet daarom aangekondigd dat het giften van buiten de Europese Unie (met uitzondering van giften van aldaar woonachtige Nederlandse kiesgerechtigden) aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen gaat verbieden. Bovendien moeten alle giften uit andere EU-lidstaten dan Nederland openbaar gemaakt gaan worden.²⁹

Instelling van een onafhankelijke toezichthouder

Het toezicht op de uitvoering van de Wfpp is belegd bij de Minister van BZK. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wfpp is al aangekondigd dat bij de voorbereiding van de WPP wordt bezien of deze vorm van toezicht nog steeds passend is. Wanneer het takenpakket van de toezichthouder fors wordt uitgebreid en politiek gevoelige onderwerpen als de regulering van (digitale) verkiezingscampagnes en microtargeting hiervan deel gaan uitmaken, is de instelling van een aparte, onafhankelijke toezichthouder een reële optie. De voor- en nadelen hiervan moeten echter nog goed tegen elkaar worden afgezet. Dit aspect wordt bij de verdere uitwerking van de WPP betrokken.

²⁶ *Voortgang uitvoering EU Actieplan tegen desinformatie, Kamerstukken II 2018/19, 30 821, nr. 74.*

²⁷ Hierbij is uiteraard ook de regelgeving die op Europees niveau wordt voorbereid van belang.

²⁸ Het onderzoek dat momenteel uitgevoerd wordt in het kader van de aanpak van desinformatie door de Universiteit van Amsterdam naar sociale media en verkiezingen biedt hier mogelijk relevante inzichten voor. De resultaten van dit onderzoek zullen na de zomer aan de Kamer worden gezonden.

²⁹ Kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen – Regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen), *Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.*

De regeling inzake het partijverbod nader bekeken

Het kabinet is het eens met het voorstel om de al bestaande mogelijkheid voor het verbieden en ontbinden van politieke partijen onder de algemene (privaatrechtelijke) regeling voor het verbieden van rechtspersonen in het algemeen (art. 2:20 BW) afzonderlijk te regelen in de vorm van een op politieke partijen toegesneden verbodsgrond in de WPP.

Hierbij moet rekening gehouden worden met het al lopende wetsvoorstel tot aanpassing van art. 2:20 BW. Met de aanpassing van art. 2:20 BW beoogt de regering het instrumentarium voor het waarborgen van de open democratische samenleving te versterken. In de concept-memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt al wel verwezen naar de regeling waartoe de staatscommissie adviseert. Het kabinet beschouwt de laatstbedoelde voorziening als een afzonderlijke, specifieke regeling uitsluitend voor politieke partijen, *naast* de algemene regeling waarop het al genoemde wetsvoorstel ziet. De argumenten die de staatscommissie aanvoert voor een afzonderlijke wettelijke regeling voor het partijverbod, zijn overtuigend voor het kabinet. Met de staatscommissie is het kabinet vervolgens van mening dat de WPP hiervoor de geëigende plaats is.

In het voorstel voor de WPP zal het kabinet nader ingaan op de precieze definiëring van het partijverbod en de specifieke adviezen van de staatscommissie over onder meer het naderend gevaarcriterium en de vraag bij welk orgaan de vordering voor een partijverbod zou moeten worden belegd.

3. Versterking van het burgerschapsonderwijs

Het belang van democratische kennis en vaardigheden bij de burgers

In het regeerakkoord is aangegeven hoe belangrijk het doorgeven van onze democratische traditie is. Het draagvlak voor de democratische rechtsstaat staat of valt met de aanwezigheid van voldoende democratische kennis en vaardigheden bij de burgers. De staatscommissie doet aanbevelingen gericht op participatieprocessen, en op versterking van democratische kennis en vaardigheden binnen en buiten het onderwijs.

Voorstellen inzake het burgerschapsonderwijs

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de aanbevelingen om het onderwijs over de democratische rechtsstaat te versterken. Een van die aanbevelingen is om de vakken geschiedenis en staatsinrichting, alsmede maatschappijleer, verplicht onderdeel te maken van het centraal schriftelijk eindexamen.

Het kabinet gaat deze vakken niet verplicht stellen. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media zal later dit jaar het Wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs aanbieden aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel verplicht scholen voor primair en voortgezet onderwijs om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Het wetsvoorstel bevat meerdere elementen die door de staatscommissie worden geadviseerd.

Bovendien loopt parallel aan deze wetswijziging een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van burgerschap ontwikkelt een ontwikkelteam bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen over de democratische rechtsstaat, democratisch samenleven, geschiedenis en staatsinrichting beschrijven. In de volgende fase worden in de bredere context van het curriculum

afwegingen gemaakt over de zwaarte en de onderlinge samenhang van de verschillende vakken. Het is aan de scholen om het burgerschapscurriculum in praktische zin vorm te geven. Tot slot subsidieert het Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties longitudinaal onderzoek naar de ontwikkeling van democratische kernwaarden onder jongeren.

4. Bevordering van burgerparticipatie en burgerschap

Randvoorwaarden bij participatieprocessen

Het kabinet is het eens met de conclusie van de staatscommissie dat het ongewenst is dat er onduidelijkheid bij burgers bestaat over het proces en het effect van deliberatieve participatieprocessen. Dit leidt niet alleen tot verkeerde verwachtingen, maar mogelijk ook tot verminderde bereidheid om een inbreng te leveren. Hierdoor loopt de overheid ook informatie en creatieve ideeën voor het ontwikkelen van effectief beleid en regelgeving mis. Het kabinet gaat in lijn met de aanbevelingen van de staatscommissie helderheid bieden over de randvoorwaarden bij participatieprocessen. Dit gebeurt door het vastleggen van randvoorwaarden voor deze processen, bijvoorbeeld in Aanwijzingen van de Minister-President voor participatieprocessen en met begrijpelijke en gerichte communicatie over deze processen, zowel online als offline.

Internetconsultatie

Het kabinet deelt de constatering dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument «internetconsultatie». Het kabinet wil daarom de bekendheid met, en het bereik van, internetconsultatie verbeteren door het inzetten van meer, en op doelgroepen gerichte, communicatie over nieuwe internetconsultaties via online en offline media. Ook worden in het JenV «Startup in Residence»-programma (SiR) via de challenge «Innovatie in consultatie» nieuwe mogelijkheden verkend om het bereik van de site te vergroten.

Bevordering van democratische kennis en vaardigheden

Het kabinet kan zich vinden in de intentie van de aanbeveling de positie te versterken van de instellingen die werken aan het bevorderen van democratische kennis, -vaardigheden en burgerschap, buiten het onderwijs.

Burgerschap bestaat uit vele aspecten. Het kabinet is c.q. gaat met meerdere organisatie buiten het onderwijs in gesprek om te werken aan het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden.

Een eerste voorbeeld is dat het kabinet inzet op het verdubbelen van het aantal leerlingen dat via ProDemos een bezoek brengt aan het parlement, om zelf te kunnen zien, horen en ervaren hoe democratie werkt. Hiervoor stelt dit kabinet structureel tot € 4,8 miljoen beschikbaar.

Een tweede voorbeeld is het instellen van een jongerenparlement (zie hierna).

En een derde voorbeeld is het organiseren van een jaarlijks terugkerend democratiefestival waar mensen in een informele sfeer met elkaar, politici en maatschappelijke organisaties praten over maatschappelijke kwesties die zij belangrijk vinden.

5. Versterking van digitaal burgerschap

Het kabinet onderschrijft de constatering dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van digitale technologieën om burgerparticipatie op nationaal niveau³⁰ te bevorderen en onderstreept het belang van een gerichte aanpak voor digitaal burgerschap.

Voor het versterken van digitaal burgerschap heeft dit kabinet reeds verschillende maatregelen genomen. Zo is er in het kader van het gezamenlijke actieprogramma lokale democratie en bestuur («democratie in actie») volop aandacht voor instrumenten van e-democracy, zoals digitale participatietools. Ook werkt het kabinet aan het verbeteren van de bekendheid met, en het bereik van de eerdergenoemde internetconsultatie. Tot slot zet de Staatssecretaris van BZK zich met het programma digitale inclusie in om mensen digitaal vaardiger te maken met onder meer het kabinetsbrede programma «Tel mee met Taal» om basisvaardigheden, zoals digitale vaardigheden, te bevorderen. Ook wordt er gewerkt aan het gemakkelijker maken van overheidsdienstverlening. Het kabinet zet in op digitaal bewustzijn, vanuit de driehoek publieke waarden, informatieveiligheid en digitale inclusie. Dit richt zich erop dat mensen meer beeld krijgen bij de kansen en risico's van digitalisering.

6. Bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement

De staatscommissie beveelt aan om burgerfora op te zetten, waaronder een burgerforum voor jongeren. Jongeren worden door de staatscommissie genoemd als voorbeeld van een specifieke groep die te weinig gehoor vindt in de representatieve democratie.³¹ BZK werkt daarom – zoals vermeld – aan het opzetten van een jongerenparlement. Doel is de betrokkenheid van jongeren voor en bij de nationale politiek te vergroten en ervaringen op te doen met een dergelijk instrument. De komende tijd worden de ideeën hieromtrent verder uitgewerkt. Op 19 juni 2019 heeft een congres plaatsgevonden over de mogelijke vormgeving van een jongerenparlement.

7. Versterking van de constitutionele toetsing ex ante: internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten

Voorts is een tweetal aanbevelingen gedaan die de constitutionele toetsing ex ante, dus vooraan in het wetgevingsproces, betreffen. De eerste, het invoeren van het voorschrift dat in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel expliciet aandacht moet worden besteed aan de constitutionele aspecten van het desbetreffende wetsvoorstel, was reeds praktijk en is inmiddels nader geëffectueerd door het besluit om ook «kopjes» daarover op te nemen in de memorie van toelichting en in de BNC-fiches.³²

De tweede aanbeveling betreft het nadrukkelijker aandacht vragen in de internetconsultatie voor de constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving. Vervolgens zou de Afdeling advisering van de Raad van State daar in haar advisering expliciet op in kunnen gaan. Naar de mening van het kabinet is dit een interessant en waardevol voorstel dat betrekkelijk

³⁰ Op lokaal niveau is al veel aandacht voor de mogelijkheden van participatieve democratie als aanvulling op de representatieve democratie.

³¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 156.

³² Zie daarover de brief van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties van 5 november 2018. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000 VI. Zie ook: *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VII, nr. 48.

eenvoudig kan worden geëffectueerd. Het voornemen is dat voortvarend te doen.

8. De positie van de Eerste Kamer

Positie van de Eerste Kamer in het algemeen

Het kabinet deelt de visie van de staatscommissie dat een waardevolle rol voor de senaat is weggelegd in met name het beschermen van de democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden. De Eerste Kamer is kortom een institutie die past in het stelsel van *checks and balances* dat één van de fundamenten is van de Nederlandse staatsinrichting.

Het kabinet meent echter ook dat het wenselijk is om een debat te voeren over de wijze waarop de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer het best tot haar recht kan komen. Dit dient dan te gebeuren in samenhang met de positie van het parlement als geheel. De potentiële meerwaarde van de Eerste Kamer voor het stelsel als geheel komt onvoldoende uit de verf. Naast culturele factoren is hieraan ook de institutionele vormgeving debet. Een voorstel van de staatscommissie dat hierop betrekking heeft is de invoering van een terugzendingrecht voor de Eerste Kamer (zie hoofdstuk 5).

De staatscommissie doet nog een tweede voorstel ter verbetering van de samenhang tussen de werkzaamheden van beide Kamers: een aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Het kabinet voegt er nog een derde voorstel aan toe; een voorstel om de Eerste Kamer op een andere wijze te kiezen, namelijk op de wijze van vóór 1983.

9. Aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet

Met de staatscommissie hecht het kabinet aan een procedure waarin een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt na twee lezingen, waarbij verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden na de eerste lezing, en waarbij in de tweede lezing een versterkte meerderheid nodig is om te verzekeren dat er ruime en bestendige steun voor het voorstel is. Zo wordt voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd en dat vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.

Het gegeven dat een derde deel van de Eerste Kamer een herzieningsvoorstel in tweede lezing kan blokkeren, is volgens de staatscommissie in haar Eindrapport een kwetsbaar punt voor de senaat. Alleen de *Tweede Kamer* wordt ontbonden om een tweede lezing van een herzieningsvoorstel mogelijk te maken. De nieuw gekozen Tweede Kamer krijgt daarmee, anders dan de Eerste Kamer, een specifiek mandaat om de Grondwetsherziening af te ronden. Het is daarom een minder gelukkig aspect van de huidige procedure dat (een minderheid van) de indirect gekozen Eerste Kamer een grondwetswijziging kan verhinderen, zelfs als daarvoor een grote meerderheid in de nieuwe Tweede Kamer (mét een specifiek formeel direct kiezersmandaat) bestaat.

De staatscommissie achtte het onwenselijk dat de Kamers in deze fase van de procedure op die manier tegenover elkaar zouden kunnen komen te staan. Een behandeling in tweede lezing in de verenigde vergadering maakt het mogelijk dat de door de Eerste Kamerleden ingebrachte argumenten ook door de leden van de Tweede Kamer kunnen worden betrokken in hun oordeelsvorming.

Het kabinet acht wijziging van de herzieningsprocedure van de Grondwet conform het voorstel van de staatscommissie (tweede lezing in de verenigde vergadering) gewenst, met name omdat zij bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Tegelijk blijft het waarborgkarakter ervan optimaal behouden.

10. Andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer

Waar het de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer betreft, komt het kabinet tot een andere conclusie dan de staatscommissie. De staatscommissie heeft niet geadviseerd tot terugkeer naar de wijze van verkiezing van voor de grondwetsherziening van 1983: verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft van de leden aftreedt.³³

De wijziging van de zittingsduur van zes naar vier jaar was oorspronkelijk bedoeld in combinatie met een overgang naar een directe verkiezing van de Eerste Kamer. Daarvoor bleek echter geen meerderheid en deze mogelijkheid wordt ook door de staatscommissie ontraden. De staatscommissie benadrukt de waarde van de Eerste Kamer als democratisch correctiemechanisme op enige afstand van de regering en het regeerakkoord.

Het kabinet meent dat het in dit licht beter is om terug te keren naar het systeem van vóór 1983. De langere zittingsperiode van de Eerste Kamerleden, hun indirecte verkiezing en de vertraagde doorwerking van wijzigingen in de politieke krachtsverhoudingen in de Eerste Kamer passen beter bij de rol en positie van de Eerste Kamer als *chambre de réflexion*. Het kan dan ook niet meer voorkomen dat de Eerste Kamer (in zijn geheel) over een recenter politiek mandaat van de kiezer beschikt dan de Tweede Kamer.

Daar komt bij dat de verkiezing van de provinciale staten dan ook minder wordt belast met de schaduw van de verkiezing van de Eerste Kamer. De vraag kan worden gesteld of de huidige verkiezingswijze niet belemmerend werkt voor het politiek-inhoudelijke profiel van de provinciale staten.

Met de aldus te wijzigen wijze van verkiezing van de Eerste Kamer wordt bijgedragen aan een betere rolverdeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer. In die zin sluit deze hervorming aan bij de beoogde invoering van het terugzendrecht en de door het kabinet gewenste wijziging van de herzieningsprocedure van de Grondwet. Deze drie voorstellen vormen daarmee inhoudelijk één samenhangend geheel.

11. De procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad

De staatscommissie heeft een voorstel gedaan om de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad te wijzigen om te voorkomen dat partijpolitieke overwegingen van invloed zijn op voorgenomen benoemingen. De waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (in dit geval specifiek de leden van de Hoge Raad) is een zaak die de democratische rechtsstaat aangaat en in het bijzonder raakt aan de kwetsbare democratie.

³³ Andere alternatieve wijzen van verkiezing die de staatscommissie in ogenschouw heeft genomen waren die van directe verkiezing, verkiezing door gemeenteraden en aanwijzing van de senatoren door middel van loting. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*. p. 308–309.

Het kabinet neemt dit voorstel, waar een grondwetswijziging voor noodzakelijk is, over. Dit voorstel verkleint de kans op partijpolitieke beïnvloeding van de keuze voor de leden van de Hoge Raad en waarborgt de onafhankelijkheid van de Hoge Raad.

12. Actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren («Oekaze-Kok»)

Met de staatscommissie meent het kabinet dat rondom de toepassing van regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries soms onduidelijkheden en misverstanden bestaan. Dit terwijl er al geruime tijd de facto een adequate procedure bestaat waarmee Kamerleden snel feitelijke informatie van departementen kunnen krijgen. Het kabinet zal daarom het initiatief nemen voor een actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren waarmee de bekendheid van deze procedure kan worden vergroot.

13. Diverse aanbevelingen over de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie

Een aantal aanbevelingen van de staatscommissie betreft de wijze waarop de beide Kamers der Staten-Generaal door het kabinet worden geïnformeerd en betrokken bij besluitvorming van de Europese Unie. Aangezien een aantal van deze voorstellen de interne werkwijze van de beide Kamers betreft, onthoudt het kabinet zich van een standpunt daarover.

Enkele andere aanbevelingen van de staatscommissie zijn aan het kabinet gericht dan wel relevant voor zowel parlement als kabinet. Ten aanzien van de aanbeveling inzake de gerichte inzet van bestaande parlementaire instrumenten steunt het kabinet deze effectievere inzet en spoort de instellingen aan de ruimte te zoeken binnen de bestaande instrumenten, bijvoorbeeld effectiever gebruik van de subsidiariteitstoets en de gele kaartprocedure. Hierbij constateert het kabinet dat het van belang is dat de Kamer hier op een adequate wijze voor geëquipeerd is. Het kabinet steunt in het bijzonder de effectievere inzet van middelen ten behoeve van gezamenlijke initiatieven van nationale parlementen. Daarbij moedigt het kabinet de Europese Commissie aan tot een meer flexibele omgang met de termijn waarin nationale parlementen adviezen kunnen indienen in het kader van het subsidiariteitsbeginsel. Zie hiertoe onder andere het BNC-fiche over de mededeling subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU³⁴ en de Staat van de Unie Kamerbrief.³⁵

Het kabinet is verheugd dat het aantal ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van het parlement en de Europese Commissie stijgt. Het kabinet constateert dat bij een goede bezetting van de desbetreffende Kamercommissie bij een dergelijke ontmoeting er sprake kan zijn van een effectieve dialoog ter beïnvloeding van de besluitvorming.

De staatscommissie pleit voor het in lijn brengen van het openbaarheidsregime van Raadsdocumenten met Europese regelgeving. Zoals uw Kamer bekend, pleit Nederland al meerdere jaren voor een verbetering van de transparantie van het EU-besluitvormingsproces. Toegang tot documenten van de Raad is een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse inzet. Het Raadssecretariaat heeft op 13 juli 2018 een beleidsnota gecirculeerd met concrete voorstellen ter verbetering van de interne praktijk omtrent publicatie, verspreiding en toegang tot documenten in

³⁴ Kamerstukken II, 22 112, nr. 2738.

³⁵ Kamerstukken II, 35 078, nr. 1.

het wetgevend besluitvormingsproces van de Raad.³⁶ Uw Kamer is door middel van meerdere kamerbrieven en in het verslag van de RAZ van 9 april jl. geïnformeerd over deze voorstellen en de inzet van het kabinet.³⁷ Ten aanzien van de verwijzing van de staatscommissie naar het onderzoek van de parlementair advocaat over transparantie van EU-besluitvorming, verwijst het kabinet volledigheidshalve naar de kabinetsreactie die naar aanleiding van dit onderzoek is opgesteld.³⁸

De staatscommissie adviseert het kabinet om de BNC-fiches aan te vullen met informatie over politieke inzet en dit vroegtijdig voor te leggen aan de Kamer. Het kabinet beschrijft reeds bij ieder BNC-fiche de appreciatie van het voorstel en de Nederlandse inzet. Gezien het belang van deze informatie aan de Kamer zal het kabinet erop blijven toezien dat deze staande praktijk met zorgvuldigheid wordt voortgezet.

Overigens onderschrijft het kabinet niet de constatering van de staatscommissie dat de informatievoorziening aan beide Kamers over Europese (wetgevings)dossiers onder de maat zou zijn. Het kabinet hecht veel waarde aan de optimale informatievoorziening van het parlement en geeft daarom actief invulling aan artikel 68 Grondwet. In dit kader hebben kabinet en Kamer uitgebreide afspraken gemaakt over de EU-informatievoorziening.³⁹

Voorbeelden van deze afspraken zijn: BNC-fiches over mededelingen en voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving van de Commissie, geannoteerde agenda's voor bijeenkomsten van de Raad van Ministers en de Europese Raad, een voorbereidend Algemeen Overleg over de Raad van Ministers en plenair debat over de Europese Raad, schriftelijk verslag na een Raad van Ministers en de Europese Raad, terugblikdebatten (indien gewenst), kwartaalrapportages per departement over de in onderhandeling zijnde EU-wetgevingsdossiers, separate afspraken bij een parlementair behandelvoorbehoud of bij door het parlement aangemerkte prioritaire dossiers. Daarnaast heeft het parlement sinds 2013 toegang tot het interne informatiesysteem van de Raad genaamd *Delegates Portal* (voorheen Extranet). Hierin zijn de vertrouwelijke raadsdocumenten met de «limité-markering» opgenomen. Desgewenst kunnen leden van het parlement bij raadpleging van dit systeem zich onder voorwaarden door experts laten bijstaan.

Om de goede informatievoorziening rond EU-aangelegenheden te borgen, spreekt de Minister van Buitenlandse Zaken, in zijn hoedanigheid van coördinerend bewindspersoon voor de EU-informatievoorziening, jaarlijks met de Tweede Kamer over de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd. Tijdens het Algemeen Overleg EU-informatievoorziening wordt bezien of de bestaande afspraken worden nageleefd, of deze moeten worden bijgesteld of dat er gelet op ontwikkelingen in de Unie nadere afspraken moeten worden gemaakt. De huidige werkwijze garandeert dat relatief snel en flexibel kan worden ingespeeld op veranderingen en voortschrijdende inzichten die zowel ten aanzien van de brede EU-agenda als van de EU-informatievoorziening en het aanpalende beleidsterrein van transparantie bestaan. Een voorbeeld hiervan is het

³⁶ DP 11099/18.

³⁷ *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2762.

³⁸ *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2340.

³⁹ *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1198, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1290, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1357, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1366, *Kamerstukken II*, 22 112, 1548, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1876, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1985, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2232, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2274, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2330, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2661, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2461, *Kamerstukken II*, 23 987, nr. 186, *Kamerstukken II*, 35 000 VII, nr. 38.

geheel aan separate afspraken ten aanzien van de informatievoorziening over de brexit.

Het initiatiefvoorstel-Van der Staaij

De staatscommissie heeft over het wetsvoorstel-Van der Staaij⁴⁰ geadviseerd dat aan de bedoeling van de initiatiefnemer beter tegemoet kan worden gekomen door een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet.

Op 9 april 2019 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel-Van der Staaij verworpen.⁴¹

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in derde termijn heeft het kabinet in de Eerste Kamer uiteengezet wat zijn benadering is van de uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet.

Op grond van de heersende uitleg van dit artikel moet voor de beantwoording van de vraag of een goed te keuren verdrag afwijkt van de Grondwet (of tot afwijken noodzaakt) niet alleen worden bezien wat de inhoud is van een concrete grondwetsbepaling, maar ook wat de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking zijn.

De uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet zou te ruim en te onbepaald worden als het ook wordt toegepast op een verdrag dat afwijkt van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet als zodanig of de daaraan ten grondslag liggende beginselen.⁴²

Het kabinet heeft nota genomen van de verwijzing die de staatscommissie-Remkes maakt naar de staatscommissie Grondwet (Thomassen, 2010), die eveneens over dit onderwerp heeft geadviseerd.⁴³

De staatscommissie Grondwet constateerde dat bij gebreke van een algemene bepaling met betrekking tot de grondslagen en beginselen waarop de Grondwet berust minder snel moet worden aangenomen dat een verdrag afwijkt van de Grondwet dan wanneer een dergelijke bepaling wel is opgenomen in de Grondwet.⁴⁴ In dit verband stelt het kabinet vast dat een voorstel voor opnemen van een algemene bepaling thans in eerste lezing is afgerond.⁴⁵ In hoeverre deze algemene bepaling richting kan geven aan de interpretatie van concrete grondwetsbepalingen, is een onderwerp voor nadere bespreking bij gelegenheid van de behandeling van dat grondwetsvoorstel in tweede lezing. Die zal na de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer plaatsvinden.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 30 874 (R1818).

⁴¹ *Handelingen I* 2018/19, 24^e vergadering (2 april 2019, derde termijn) en 25^e vergadering (9 april 2019, stemmingen).

⁴² Dat neemt niet weg dat ook in ogenschouw moet worden genomen of een afwijkende verplichting of een beperking van de rechtsmacht is te verenigen met voor Nederland geldende verplichtingen die voortvloeien uit, onder meer, het Unierecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat zou evenzeer gelden voor de wezenlijke waarborgen die zijn vervat in de grondrechten in de Grondwet (hoofdstuk I), zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 800 VI, A, p. 6.

⁴³ *Rapport Staatscommissie Grondwet*, par. 12.4.2.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 117.

⁴⁵ Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, 86.

5. Aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen (categorie B)

1. Het bindend correctief referendum

Net als andere meer verregaande instrumenten van directe democratie is ook het bindend correctief referendum een figuur die niet zonder meer inpasbaar is in de vertegenwoordigende democratie, zoals zij in Nederland de afgelopen anderhalve eeuw vorm heeft gekregen. In de wetenschap dat hierover zeer verschillend wordt gedacht, wil het kabinet hier uiterst zorgvuldig opereren. Dat betekent dat nu geen definitief standpunt over deze aanbevelingen van de staatscommissie wordt ingenomen. Het kabinet streeft ernaar om over deze en andere aanbevelingen in dit hoofdstuk de beide Kamers waar mogelijk voor het eind van dit jaar nader te informeren.

In deze benadering past dat eerst de reactie van het kabinet op de motie-Lintmeijer wordt uitgebracht. In deze motie wordt gevraagd om een visie op nieuwe vormen van directe democratie als aanvulling op het huidige Nederlandse representatieve stelsel.⁴⁶ Het streven is deze reactie dit kalenderjaar uit te brengen. Op basis van deze reactie kan vervolgens een nadere afweging plaatsvinden die moet leiden tot een inhoudelijke standpuntbepaling over de aanbevelingen van de staatscommissie inzake het correctief bindend referendum. In deze nadere afweging zal uiteraard ook het advies van de Raad van State over het initiatiefvoorstel-Van Raak tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van het correctief bindend referendum worden betrokken.⁴⁷

2. De constitutionele toetsing ex post

Een verstrekkende aanbeveling van de staatscommissie betreft de invoering van de mogelijkheid om constitutionele toetsing ex post, dus toetsing van formele wetten door de rechter aan de in de Grondwet verankerde klassieke grondrechten, mogelijk te maken. De staatscommissie kiest hier voor de variant van toetsing door een nieuw in te stellen Constitutioneel Hof (geconcentreerde toetsing).

Het kabinet herkent de door de staatscommissie genoemde voordelen van constitutionele toetsing: verbeterde rechtsbescherming van de burger, versterking van de normatieve betekenis van de Grondwet, versterking van de nationale rechtsorde ten opzichte van de Europese en internationale, positieve effecten op de kwaliteit van de wetgeving. Het kabinet is er echter niet op voorhand van overtuigd dat deze voordelen in alle gevallen opwegen tegen veelgenoemde nadelen: verstoring van het evenwicht tussen de staatsmachten, vergroting van de invloed van de rechter op het politieke proces en – daarmee samenhangend – het gevaar van politisering van de rechterlijke macht.

Een nadere afweging is hier noodzakelijk, waarin ook andere varianten dan het voorstel van de staatscommissie worden betrokken. Daarbij moet ook worden gedacht aan varianten waarin de rechter geen bindend rechterlijk oordeel uitspreekt, maar een advies aan de wetgever uitbrengt.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 34 854, nr. N.* Zie ook: K. Dijkhoff, *Discussiestuk: Liberalisme dat werkt voor mensen*. Den Haag, 2019. p. 13.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 35 012, nr. 483.*

3. Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar

Anders dan de staatscommissie wil het kabinet verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor het actief kiesrecht van 18 jaar naar 16 jaar niet direct afwijzen.⁴⁸ Voor het kabinet telt met name het mogelijke positieve effect op de politieke betrokkenheid en kennis bij jongere burgers. Aanvullende argumenten pro betreffen de betere vertegenwoordiging van jongere burgers, wat kan leiden tot een betere behartiging van hun belangen en de inclusieve traditie van de vormgeving van het Nederlandse kiesrecht.⁴⁹ Het kabinet acht het de moeite waard een en ander nader te verkennen.⁵⁰

4. Het terugzendrecht van de Eerste Kamer

Het kabinet meent dat de aanbeveling om de Eerste Kamer – naast haar bestaande bevoegdheid wetsvoorstellen te verwerpen – de bevoegdheid te geven wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden aan de Tweede Kamer, nadere bestudering behoeft. In de variant die de staatscommissie aanbeveelt, heeft de Tweede Kamer het laatste woord indien de Eerste Kamer besluit om een wetsvoorstel gewijzigd terug te zenden. De Eerste Kamer kan zo in staat worden gesteld meer invloed uit te oefenen op wetsvoorstellen met respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer. De staatscommissie bespreekt echter ook enkele mogelijke nadelen van deze variant van het terugzendrecht, zoals de mogelijke vertraging van het wetgevingsproces. Het kabinet zal zich nader beraden op de vraag hoe zwaar deze nadelen wegen en of er mogelijkheden zijn om deze te ondervangen.

5. Doorlichting van het bestaande wettelijke kader voor de verhoudingen met decentrale overheden

Algemeen

De verkleining van het domein van de nationale overheid en daarmee ook van het nationale parlement vormde één van de onderdelen van de opdracht aan de staatscommissie. Het ging hierbij om decentralisatie van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden, om verzelfstandigingen en privatiseringen, alsmede om verschuiving van taken en bevoegdheden naar de Europese Unie.

Het tweede onderwerp komt in paragraaf 6, het laatstgenoemde onderwerp in paragraaf 7 van dit hoofdstuk nader aan de orde.

Aanpak van de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden

De staatscommissie doet de aanbeveling processuele en meer inhoudelijke randvoorwaarden in een Wet op de decentralisaties te codificeren. Deze wet zou zich allereerst op de versterking en de verduidelijking van de rol van het nationale parlement bij decentralisaties moeten richten. De staatscommissie schenkt hierbij tevens aandacht aan de mogelijkheid om tussen decentrale overheden te kunnen differentiëren, aan de voldoende

⁴⁸ Dit betekent een heroverweging van het huidige standpunt. In het wijzigingsvoorstel voor de uitvoeringswet Europees Burgerinitiatief dat binnenkort naar de Kamer wordt gezonden, wordt vooralsnog vastgehouden aan de grens van 18 jaar.

⁴⁹ De Raad voor het openbaar bestuur heeft op 24 juni 2019 een adviesrapport gepubliceerd over het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar: *Jong geleerd, oud gedaan. Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd*. Den Haag, 2019.

⁵⁰ Begin volgend jaar verschijnen de eerste resultaten van een evaluatie van de Erasmus Universiteit over de verkiezing van de gebiedscommissies en wijkraden in Rotterdam in 2018, waarbij 16- en 17-jarigen stemrecht hadden.

bewerktuiging van democratische controle bij decentrale overheden en aan de benodigde bevoegdheden van de Minister van BZK.

De probleemanalyse en aanbeveling van de staatscommissie is in lijn met diverse andere recente adviezen en beschouwingen, bijvoorbeeld: «Maak verschil» van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), «Op weg naar meervoudige democratie» van de Commissie-Van de Donk (2016) en de Vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (2016).⁵¹

Het kabinet herkent zich in veel van de analyse van de staatscommissie. Daarom is het gewenst dat het bestaande wettelijk kader met betrekking tot interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden wordt doorgelicht.⁵² Een belangrijk aandachtspunt in dat verband is de positie van de Minister van BZK met het oog op het bevorderen van de gemeentelijke, respectievelijk provinciale beleidsvrijheid en het borgen van de uitvoerbaarheid op decentraal niveau van nieuwe stelsels. Daarmee wordt aangesloten bij de bovengenoemde adviezen en beschouwingen. Het kabinet is voornemens om bij deze doorlichting ook gebruik te maken van concrete casus. Deze doorlichting zal plaatsvinden in goed overleg met de bestuurlijke partners. De Tweede Kamer wordt later dit jaar nader geïnformeerd over de uitkomsten.

Het is mogelijk dat deze exercitie leidt tot nieuwe wetgeving met betrekking tot de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden.

6. Evaluatie van de Kaderwet zbo's en van de regeling agentschappen

De staatscommissie doet de aanbeveling in het kader van verzelfstandigingen en privatiseringen randvoorwaarden in een Wet op de overheidsorganisaties te codificeren om de parlementaire controle bij verzelfstandigingen en privatiseringen te vergroten. Het gaat veelal over zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen, respectievelijk over besluitvorming om deze al dan niet op te richten. De commissie overweegt daarbij onder meer dat verschillende uitgangspunten en beslis-kaders nu verspreid zijn opgetekend in nota's, brieven en beleidsdocumenten en ook dat er verschillende toepasselijke regelingen zijn.

Uitvoering van deze aanbeveling brengt een zeer omvangrijke wetgevingsoperatie met zich mee. Van belang hierbij is dat de probleemanalyse van de commissie grote gelijkenissen vertoont met de analyse die in 2007 juist heeft geleid tot de Kaderwet zbo's. Met het oogmerk de parlementaire controle te waarborgen was deze wet het antwoord op gefragmenteerd organisatierecht en diverse uiteenlopende toezichtarrangementen. In de recent aan de Tweede Kamer toegezonden wetsevaluatie⁵³ is geconcludeerd dat de wet en toepassing ervan bijdragen aan het beoogde doel. Mede gelet hierop wordt op dit moment de meerwaarde en de urgentie voor de door de staatscommissie voorgestelde grote wetgevingsoperatie niet zonder meer gezien.

⁵¹ Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag, 2016, Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (VNG), *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag, 2016, en Afdeling advisering van de Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag, 2016.

⁵² De Gemeentewet en de Provinciewet bepalen thans al dat de Minister van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt, dat hij hun beleidsvrijheid en de decentralisatie bevordert (artt. 114–115 Provinciewet en artt. 116–117 Gemeentewet).

⁵³ *Kamerstukken II*, 33 147, nr. 4, 8 juni 2018.

Dit neemt niet weg dat het gedachtengoed van de staatscommissie als zodanig wordt (h)erkend. In de toepassingspraktijk wordt weleens over de veelheid aan regelgeving geklaagd. Vanuit de Tweede Kamer is in reactie op de evaluatie van de Kaderwet zbo's breder aandacht gevraagd over de mate van democratische, parlementaire controle bij verschillende typen op afstand geplaatste organisaties.

De Staatssecretaris heeft toegezegd ten minste bij de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's meer kwalitatief onderzoek te doen (in elk geval naar de periodieke beoordelingen van zbo's) in relatie tot de parlementaire controle.

Het kabinet zal het gedachtengoed van staatscommissie expliciet betrekken bij de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's (2021/2022), de toezeggingen daarbij en bij een nader te bepalen evaluatie van de Regeling agentschappen, en daarna te beslissen of en in hoeverre wetgeving wenselijk is.

7. Een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet

De staatscommissie adviseert om de al bestaande afspraken inzake de EU-informatievoorziening en betrokkenheid van de beide Kamers bij voorgenomen EU-beleid te verankeren in een formele wet, een zogenaamde Europawet. Het kabinet constateert dat hiertoe een wetsvoorstel van de leden Maij en Mulder is ingediend, dat zich momenteel nog in de beginfase van behandeling in de Tweede Kamer bevindt.⁵⁴

Het kabinet wacht de bevindingen van de Kamer met belangstelling af en heeft hier vooralsnog geen oordeel over.

6. Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)

1. De gekozen formateur

Invoering van de gekozen formateur?

Het kabinet onderschrijft de constatering van de staatscommissie dat het na de verkiezingsuitslag vaak onduidelijk is welke partijen met elkaar een kabinet gaan vormen en dat het ook – in vergelijking met veel andere landen – in Nederland relatief lang duurt voordat een nieuwe coalitie is gevormd.

De staatscommissie verbindt daar de op zich terechte conclusie aan dat de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie gering is. Zij pleit vervolgens voor de invoering van een gekozen formateur die nadrukkelijk binnen het parlementaire stelsel wordt gepositioneerd. In dit voorstel brengen de kiezers tegelijk met de Tweede Kamerverkiezingen door middel van een apart stembiljet hun stem uit op de formateur van hun voorkeur. Zo kunnen zij niet alleen een stem uitbrengen op de controle van de macht (lees: de Tweede Kamer) maar ook via de gekozen formateur meer invloed hebben op de vorming van de macht zelf (lees: het kabinet).

Met de staatscommissie ziet het kabinet de betekenis van een grotere stem van de kiezer in de kabinetsformatie, maar acht het voorstel van de staatscommissie niet overtuigend. De direct gekozen formateur – met de terugvaloptie naar de huidige praktijk – is binnen het parlementair stelsel

⁵⁴ Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie.

een constructie die niet goed past in de logica van de Nederlandse staatsinrichting. Voor het kabinet weegt daarbij zwaar dat de rol van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie nog maar kort geleden is veranderd. Overigens constateert het kabinet dat ook wetenschappers⁵⁵ en media mede hierom overwegend terughoudend hebben gereageerd op dit voorstel van de staatscommissie.

Daarmee is de kous niet af. Het kabinet onderkent namelijk wel degelijk dat de geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie een probleem is. Daarom zou de kabinetsformatie in een breder verband nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden. Daarbij zouden ook alternatieven voor de oplossing van het probleem van de te geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie in ogenschouw genomen moeten worden. In dit bredere verband past nadrukkelijk ook de grotere rol en verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer in het formatieproces en dan met name het sinds 2012 verkregen initiatief van de Kamer bij de aanwijzing van de (in)formateur.⁵⁶

Dit bredere perspectief op het formatieproces vergt nadere studie. Het kabinet wil deze studie graag in goed overleg met de Tweede Kamer uitvoeren en zou deze studie na de zomer willen starten, met als doel de resultaten daarvan begin volgend jaar gereed te hebben. In deze studie zal zowel aandacht worden besteed aan de diverse mogelijkheden om de directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie te versterken (bijvoorbeeld door kiezers parallel aan de gewone stembusgang in de gelegenheid te stellen een coalitievoorkeur kenbaar te laten maken), als aan de verschillende opties om de betrokkenheid van kiezers (in meer ruimere zin) op het formatieproces te vergroten. Bij dit laatste kan worden gedacht aan maatregelen als het bevorderen van politieke blokvorming al voor de verkiezingen, minder gedetailleerde regeerakkoorden en een andere omgang met minderheidskabinetten. De staatscommissie heeft ook al voorstellen gedaan op dit vlak.

Meer openheid van het formatieproces

De staatscommissie heeft ook voorstellen gedaan om de openheid van het formatieproces te vergroten. Tijdens de formatie moet er meer worden gerapporteerd en de volledigheid van het formatiedossier moet beter worden geborgd. Na de formatie wordt het gehele dossier aan de Tweede Kamer gezonden. Hierdoor krijgt de Kamer en ook de kiezer meer en beter inzicht in de kabinetsformatie, zo stelt de staatscommissie.

Deze aanbeveling richt zich tot de Tweede Kamer, de belangrijkste actor in het proces van de kabinetsformatie, en de regering (beleidsadviezen van departementen, e.d.). Op deze plaats past de constatering dat deze aanbeveling ook los van de invoering van de gekozen formateur of een alternatief daarvoor kan worden geëffectueerd.

2. Verbreding van Bevrijdingsdag (5 mei) tot Dag van de Vrijheid

Anders dan de staatscommissie wil het kabinet vasthouden aan de naamgeving «Bevrijdingsdag» voor 5 mei. Het is nog onverminderd van belang op deze wijze het verband te leggen met de bevrijding van de Duitse en Japanse bezetter. Deze keuze staat echter niet in de weg om op

⁵⁵ A. van Kessel, *Een overbodig voorstel. Over de gekozen formateur*. Den Haag, 2019. https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vkzdxsxpuxx?pk_campaign=hofv-1904&pk_kwd=vkzdxsxpuxx.

⁵⁶ Kabinetsformatie 2012 *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 410, nr. 72 en P. Bovend'Eert, e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2017*. Den Haag, 2018.

5 mei ook het herstel van de democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden te vieren.

De staatscommissie zou ook graag zien dat 5 mei voor iedereen in Nederland een vrije dag is. In Nederland gaan de sociale partners gezamenlijk over het al dan niet aanwijzen van nationale en erkende feestdagen als verplichte vrije dag. In cao's – of in de arbeidsvoorwaarden van medewerkers daar waar geen cao's gelden – is opgenomen of medewerkers vrij zijn op feestdagen. Zo is de rijksoverheid in haar rol als werkgever voor de sectoren Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht overeengekomen dat 5 mei jaarlijks een vrije dag is. Voor andere sectoren kunnen de betrokken sociale partners dat ook zelf gezamenlijk bepalen.

Het kabinet doet een oproep aan de betrokken sociale partners om 5 mei voor iedereen in Nederland een jaarlijkse vrije dag te maken.

7. Financiële aspecten

Dit kabinetsstandpunt heeft een programmatisch karakter. Een aantal van de voornemens van het kabinet heeft financiële gevolgen, die afhankelijk zijn van de uitwerking van voorgenomen wetsvoorstellen of maatregelen. Dit geldt voor een aantal aanpassingen in het kiesproces, de instelling van een nieuw orgaan voor het toezicht op de uitvoering en naleving van de WPP, en de instelling van een Jongerenparlement. De financiële gevolgen zullen concreet worden aangegeven bij de uitwerking van de desbetreffende wetsvoorstellen en maatregelen.

Ook de uitvoering van andere aanbevelingen van de staatscommissie zou financiële gevolgen kunnen hebben. Te denken valt in het bijzonder aan uitvoeringskosten verbonden aan het houden van correctieve referenda (indien deze figuur zou worden ingevoerd), de instelling van een Constitutioneel Hof (idem) en uitbreiding van het ondersteunend apparaat van de Tweede en Eerste Kamer.

Of en in welke vorm deze aanbevelingen zullen worden overgenomen kan op dit moment niet worden overzien en is ook sterk afhankelijk van initiatief en keuzes van de Tweede en Eerste Kamer. De financiële gevolgen van eventuele wetsvoorstellen en maatregelen zullen pas in dat kader duidelijk kunnen worden en daarmee een aspect zijn in de afweging om aanbevelingen van de staatscommissie te realiseren. Voor voorstellen die Grondwetswijziging behoeven geldt dat de kosten pas ontstaan nadat Grondwetswijziging in tweede lezing heeft plaatsgevonden en vervolgens formele wetgeving tot stand is gekomen; in een realistisch tijdpad rond 2024/2025.

Algemeen

Voor de beide Kamers geldt dat veel van de in het eindrapport genoemde zaken zowel nu als in het verleden reeds aandacht hebben gekregen. De staatscommissie bespreekt daarom ook het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen» (de parlementaire zelfreflectie) en het rapport van de Tijdelijke Commissie Werkwijze van de Eerste Kamer. De staatscommissie heeft ook een nieuwe editie van het Parlementsonderzoek⁵⁷ mogelijk gemaakt en daarnaast heeft het Parlementair Documentatie Centrum in opdracht van de staatscommissie onderzoek gedaan naar de samenstelling van het parlement en het gebruik van parlementaire instrumenten zoals Kamervragen en moties.

De staatscommissie stelt vast dat op veel punten veranderingen zijn doorgevoerd maar dat de (ook door de Kamers zelf) gesignaleerde problemen daarmee in de kern nog niet zijn verminderd. Het betreft dan bijvoorbeeld de verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen en de strakke binding van de regeringsfracties aan een uitvoerig en gedetailleerd regeerakkoord.

De afzonderlijke aanbevelingen

De staatscommissie heeft aangegeven welke concrete interventies daarbij noodzakelijk zijn. Die betreffen deels een herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dan wel Eerste Kamer of een (nieuw) Reglement voor de kabinetsformatie. Het gaat specifiek om de aanbevelingen die zijn gericht op het nationaal burgerinitiatief en het burgerforum (A25, A26 en A27),⁵⁸ op de kabinetsformatie (A29, A30, A35 en A36), op de aandacht voor de constitutionele aspecten van wetgeving (B4), op het commissiestelsel (C2), op de instelling van een openbaar toezeggingenregister (C4), op de dertigledendebatten (C5), op de registratieplicht van geschenken, nevenfuncties en belangen (C6), op andere functies van senatoren (C14) en hun betrokkenheid bij beleids- en of wetgevingstrajecten (C15), en de positie van beide Kamers op het vlak van de EU-beleidsvorming (C23).

Bij andere aanbevelingen gaat het vooral om het feitelijke handelen of beleid en zijn geen wijzigingen van wet- of regelgeving aan de orde. Het betreft hier aanbevelingen gericht op de interpretatie van de tweejaars-termijn bij het nationaal burgerinitiatief (A25), politieke blokvorming vóór de verkiezingen (A31), het minderheidskabinet (A32), de lengte van het regeerakkoord en de invoering van lange termijnakkoorden (A33), Kamerontbinding (A34), de onderzoeksfunctie (C1), het commissiestelsel (C2), de inhoudelijke ondersteuning (C3), de voorlichting (C7), digitale burgerparticipatie (C8), de binding van de Eerste Kamer aan het regeerakkoord (C11), bestaande parlementaire instrumenten (C18), samenwerking tussen nationale parlementen ten behoeve van de «gele kaart»-procedure (C21), fractieondersteuning (C22) en op parlementaire betrokkenheid bij het ratificeren van EU-verdragen (C24).

⁵⁷ R. B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen, een enquête onder leden van de Eerste en Tweede Kamer*. (Parlementsonderzoek 2017). Leiden, 2018.

⁵⁸ Voor een overzicht van alle aanbevelingen zij verwezen naar: staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 349–371.