

Vergaderjaar 2019–2020

34 430

Staatscommissie Parlementair Stelsel

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 oktober 2019

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd over de brief van 26 juni 2019 (Kamerstuk 34 430, nr. 10) met het kabinetsstandpunt over het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. 9).

De vragen en opmerkingen zijn op 12 september 2019 aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgelegd. Bij brief van 16 oktober 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct-griffier van de commissie,
Hendrickx

I Vragen en opmerkingen

Inhoudsopgave	Blz.
1. Inleiding	2
2. Een toekomstbestendig parlementair stelsel	3
3. De benadering van het kabinet	5
4. Aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd (categorie A)	6
5. Aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen (categorie B)	20
6. Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)	26
Bijlage	27

1. Inleiding

Allereerst spreken de leden van de VVD-fractie hun erkentelijkheid uit voor het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (de staatscommissie-Remkes), getiteld «Lage drempels, hoge dijken; Democratie en rechtsstaat in balans». Binnen de gestelde tijd is er veel werk verzet, met als resultaat een interessant en omvangrijk rapport. Het rapport en de aanbevelingen bieden, tezamen met de kabinetsreactie daarop, een goede basis voor een debat met het kabinet over het parlementaire stelsel en de democratische rechtsstaat. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de door de commissie gemaakte analyse. Op de aanbevelingen van de commissie en de reactie van het kabinet komen zijn terug in het nog te voeren mondelinge debat. Deze leden hebben nu nog geen afgerond oordeel over de diverse voorstellen. Met belangstelling hebben zij kennisgenomen van de reactie van het kabinet op de aanbevelingen die in het rapport zijn gedaan. Zij willen het kabinet thans graag een aantal vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Deze leden zijn van mening dat het rapport een waardevolle bijdrage vormt aan de discussie over de toekomst van het parlementair stelsel in Nederland, zowel in de samenleving en de wetenschap als in het parlement zelf.

De democratische rechtsstaat is een kostbaar bezit. In een veranderende wereld is het voortbestaan de democratische rechtsstaat echter niet vanzelfsprekend. Daarom vergen de instituties van democratie en rechtsstaat voortdurend onderhoud. Het kabinet geeft aan dat het aanpassingen nodig acht zijn vanwege interne en externe bedreigingen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet het risico van «erosie van de democratische rechtsstaat beoordeelt (Lage drempels, hoge dijken, p. 77).

De leden van de D66-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie Parlementair Stelsel en het eindrapport. Net als het kabinet zijn de aan het woord zijnde leden vol lof over het omvangrijke en nauwgezette werk dat door de staatscommissie parlementair stelsel (hierna: staatscommissie) is verricht om te komen tot het eindrapport Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans (hierna: eindrapport). De leden danken de staatscommissie hartelijk voor de verrichte werkzaamheden.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met veel interesse kennisgenomen van het eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en danken via deze weg de Staatscommissie voor haar vele werk. Ook hebben deze leden met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van de Staatscommissie. Het kabinet geeft in de inleiding van haar reactie aan dat gezien de breedte van het pakket gekozen is voor een gedifferentieerde benadering en een gefaseerde invoering van maatregelen. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een specifiek tijdsplan van de verschillende te verwachten voorstellen en maatregelen inclusief (streef)data van het kabinet ontvangen zodat het voor de Kamer duidelijk is wanneer welk (wets)voorstel naar de Kamer komt en welke voorstellen nog in deze kabinetsperiode afgerond worden.

De leden van de fractie van de SP hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en willen de leden ook via deze weg bedanken voor hun inzet. Deze leden delen de analyse van de commissie dat een groeiend deel van de bevolking zich in onze vertegenwoordigende democratie niet meer vertegenwoordigd voelt. Dit ondermijnt het vertrouwen in onze democratie. Deze leden waarderen dat de staatscommissie voorstellen doet om deze kloof te verminderen. In het bijzonder onderschrijven zij het belang dat de staatscommissie stelt in invoering van een bindend correctief referendum.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel, waarin de regering een reactie geeft op het rapport en een kabinetsstandpunt aangaande de verschillende voorgestelde maatregelen definieert. De staatscommissie constateert dat het huidige politieke systeem behoorlijk succesvol is, maar in de toekomst steeds meer onder druk zal komen te staan. De leden van de ChristenUnie-fractie nemen deze constatering serieus. Een democratische rechtsstaat is niet vanzelfsprekend en is altijd in verbouwing. De parlementaire democratie is één van de pijlers van die rechtsstaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun grote waardering uit dat de staatscommissie breder heeft gekeken dan het parlementair stelsel, maar voorstellen doen ter versterking van de gehele democratische rechtsstaat.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het standpunt van het kabinet over het rapport van de staatscommissie-Remkes. Voor het goed functioneren van de parlementaire democratie is het van belang dat er bij burgers een grote mate van vertrouwen is. Ook is het belangrijk dat er goede waarborgen zijn die ervoor zorgen dat de rechtsstaat goed kan functioneren. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt hebben de leden van de SGP-fractie de nodige vragen.

2. Een toekomstbestendig parlementair stelsel

Het kabinet stelt dat er voorbeelden zijn van buitenlandse inmenging in verkiezingen. Kan het kabinet die voorbeelden nader duiden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie onderschrijven allereerst de conclusies van de staatscommissie dat een aanzienlijke groep burgers zich momenteel inhoudelijk onvoldoende vertegenwoordigd voelt, dat de Nederlandse democratische rechtsstaat kwetsbaarheden bevat en dat het parlementair stelsel niet over de gehele linie voldoende toekomstbestendig is. Deze

leden vragen al (veel...) langer aandacht voor de tekortschietende representatie en de noodzaak tot democratische vernieuwing om de scheiding en spreiding van de machten te versterken en burgers meer zeggenschap te geven over de samenstelling van hun bestuur.

De leden van de fractie van GroenLinks delen de analyse van de Staatscommissie en het kabinet dat een goede representatie van alle Nederlanders vormt de belangrijkste legitimatie van het parlementair stelsel en dat een substantieel deel van de bevolking zich nu niet altijd goed herkent in de politieke besluitvorming en zich daardoor niet gehoord voelt. De leden van de fractie van GroenLinks vinden het daarom van groot belang dat bij de voorstellen om het parlementaire stelsel te versterken specifiek aandacht is voor de positie van groepen die nu minder goed (kunnen) participeren en minder goed bereikt worden in het democratische proces. In de kabinetsreactie missen deze leden voldoende specifieke aandacht voor een aantal groepen uit de samenleving. Daarom willen zij graag een nadere toelichting van het kabinet op de vraag hoe jongeren, vrouwen en etnische minderheden beter bij het democratische proces worden betrokken door de voorstellen die het kabinet nu doet.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook al lange tijd zorgen over het democratisch tekort in het Koninkrijk. De Staatscommissie had weliswaar niet de opdracht om hier voorstellen over te doen, maar nu er in brede zin naar het functioneren van het parlementair stelsel wordt gekeken willen de aan het woord zijnde leden hier graag ook nadrukkelijk aandacht voor vragen. Zeker ook nu het kabinet stelt dat «een goede representatie van alle Nederlanders vormt de belangrijkste legitimatie van het parlementair stelsel». Deze leden nemen aan dat het kabinet hiermee ook de Nederlanders uit Aruba, Curaçao en Sint-Maarten bedoelt. Met name de wijze van totstandkoming van rijkswetgeving en de ratificatie van internationale verdragen waar het Koninkrijk verdragspartij is schiet op dit moment vanuit democratisch oogpunt tekort. Wat de leden van de fractie van GroenLinks betreft zou door het kabinet de principiële vraag beantwoord moeten worden of alle inwoners van het Koninkrijk op een evenredige manier invloed moeten kunnen hebben op rijkswetgeving en de binding aan internationale verdragen. Op dit moment zijn Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk (behalve zij die enige tijd in het land Nederland hebben gewoond) niet rechtstreeks vertegenwoordigd in de Staten-Generaal. Dit terwijl de Staten-Generaal wel besluit over rijkswetgeving en internationale verdragen die ook deze Nederlandse staatsburgers binden en in hun belangen raken. De aan het woord zijnde leden zouden graag een reflectie van het kabinet ontvangen op deze kwestie en daarbij expliciet antwoord krijgen op de vraag of het kabinet de mening van de leden van de fractie van GroenLinks deelt dat er sprake is van een democratisch tekort? En zo nee, waarom niet? En hoe denkt het kabinet ervoor te kunnen zorgen dat de stem van de (inwoners van) andere landen van het Koninkrijk ten aanzien van rijkswetgeving en internationale verdragen beter kan worden geborgd? In het verleden is door staatsrecht deskundigen met enige regelmaat de instelling van een Koninkrijksparlement geopperd naast een Koninkrijksregering. Vlak na de Tweede wereldoorlog is het instellen van een Koninkrijksparlement zelfs opgenomen in een concept versie van een Rijksgrondwet. Wat zouden volgens het kabinet de voor- en nadelen zijn van het instellen van een dergelijk Koninkrijksparlement? Is het kabinet, zo vragen deze de leden van de fractie van GroenLinks, bereid om lopende de gefaseerde aanpak van het verbeteren van het parlementair stelsel nader onderzoek te doen naar het versterken van de democratische betrokkenheid van de (inwoners van) andere landen van het Koninkrijk? Zo nee, waarom niet?

In het rapport onderscheidt de staatscommissie, zo zien de leden van de ChristenUnie-fractie, twee rode draden die mogelijke uitdagingen vormen voor de toekomstbestendigheid van het huidige politieke systeem. Zo is er ten eerste sprake van een toenemende maatschappelijke tweedeling en het daarmee gepaard gaande probleem van de tekortschietende inhoudelijke representatie. Ook is er de zorg over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat gezien de interne en externe ontwikkelingen rond bijvoorbeeld terrorisme. De leden van de ChristenUnie-fractie zien deze uitdagingen voor de toekomstbestendigheid van ons parlementaire stelsel en zijn van mening dat de huidige ontwikkelingen vragen om maatregelen die de toekomstbestendigheid van het Nederlandse politieke systeem waarborgen. Zij hechten hierbij waarde aan het behoud van het principe van representatieve vertegenwoordiging en zien hierin een grote kracht van het Nederlandse stelsel. Het is een verrijking dat hiermee ook minderheden een stem krijgen in het parlement. Ziet de regering dit ook als een verrijking van ons parlementair stelsel en deelt zij het uitgangspunt van de ChristenUnie dat dit perspectief centraal behoort te staan bij de verdere uitwerking van de voorstellen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat de Staatscommissie aandacht besteedt aan tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van alle Nederlanders. Wel vragen deze leden zich af of de voorstellen die de regering in navolging van de Staatscommissie doet wel tegemoetkomen aan deze wens. Geldt juist voor bijvoorbeeld inspraakmogelijkheden, burgerfora, jongerenparticipatie e.d. niet dat juist mensen met een hogere opleiding participeren in dergelijke gremia? Zijn de niet-gehoorde doelgroepen juist de personen die van zulke mogelijkheden gebruik zullen gaan maken? Is het risico niet groot dat er een nóg grotere kloof ontstaat tussen betrokkenheid van mensen met een hogere danwel lagere opleiding? Wat is de inzet van het kabinet om dit te voorkomen? In dat licht vragen deze leden of het kabinet weet wat het opleidingsniveau en de regionale spreiding van de deelnemers aan de serie focusgroepen is, waarin verschillende maatregelen met burgers zijn besproken.

3. De benadering van het kabinet

De leden van de D66-fractie zijn verheugd te lezen dat ook het kabinet de hoofdlijnen van de analyse van de staatscommissie onderschrijft. De leden moedigen de ambitie zoals die is geformuleerd in de kabinetsreactie dan ook aan om «in de huidige kabinetsperiode concrete stappen te zetten» op het pad van modernisering en toekomstbestendigheid van ons parlementair stelsel. De gedifferentieerde benadering waarvoor het kabinet kiest, maakt dit mogelijk. Echter, de leden van de D66-fractie vragen zich af hoe wordt geborgd dat er ook daadwerkelijk deze kabinetsperiode nog stappen worden gezet? Heeft de regering een tijdspad c.q. implementatieplan voor ogen en zo ja, hoe ziet dat plan eruit?

Het kabinet onderscheidt, volgens de leden van de GroenLinks-fractie, vier verschillende categorieën aanbevelingen en maatregelen. Het is op basis van de kabinetsreactie niet duidelijk hoe deze categorisering precies tot stand is gekomen. Zo staat in de kabinetsreactie bijvoorbeeld «Andere voorstellen vragen meer tijd, zoals grondwetsherzieningen (wijziging van de herzieningsprocedure, een andere benoemings-wijze voor de leden van de Hoge Raad en aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer)». Dit terwijl een van de eerste concrete acties van het kabinet is om een wetsvoorstel voor de aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer in consultatie te brengen. Dit roept vragen over de categorisering en het tijdspad op. De leden van de fractie van GroenLinks zouden daarom graag een nadere toelichting ontvangen op

vraag hoe deze onderverdeling in vier categorieën precies tot stand is gekomen en hoe besloten is welke maatregelen als eerst ter hand worden genomen en welke later volgen.

Het kabinet geeft aan dat verschillende voorstellen al snel ter hand genomen zullen worden. De leden van de SGP-fractie vragen het kabinet om te komen met een tijdschema waarin de verschillende voorstellen zijn opgenomen. Wat is het verwachte tijdpad dat bij al deze maatregelen hoort?

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

4.1. Kiesstelsel en kiesproces

Als het gaat om het kiesstelsel en het kiesproces onderschrijft het kabinet de richting van de commissie-Remkes dat er een groter gewicht voor de persoonsstem en een versterking van de regionale binding moet komen, maar wil het een drietal stelsels nader wegen. Voor de leden van de VVD-fractie is het bij het bezien van het kiesstelsel belangrijk dat de Grondwet in acht wordt genomen. Deze leden hechten aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Ook moet het kiesstelsel naar hun mening niet te ingewikkeld worden. Het is voor het fundament onder de democratie belangrijk dat dit stelsel voor een ieder overzichtelijk en begrijpelijk is. Hoe verhoudt een groter gewicht voor de persoonsstem en een versterking van de regionale binding zich tot de positie van een politieke partij die een evenwichtig samengestelde kandidatenlijst heeft ingediend? Met evenwichtig wordt bedoeld op expertise, werkervaring, kennis, leeftijd, sekse en spreiding over het land. In hoeverre past een stem op een bepaalde kandidatenlijst, zonder dat er op een kandidaat wordt gestemd, binnen de huidige grondwettelijke kaders? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van het kabinet op hetgeen hier is gesteld en op de gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de inrichting van het kiesstelsel van invloed is op het functioneren van het parlement. Deze leden hechten grote waarde aan de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging. Deze leden hechten bovendien grote waarde aan de binding tussen kandidaat en kiezer. Deze leden onderschrijven dan ook het streven van het kabinet om de regionale binding tussen kiezer en gekozene te vergroten. Een grotere regionale binding draagt bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging bij een flink deel van de kiezers. Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers.

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. De leden van de CDA-fractie vragen welke ruimte dit uitgangspunt nog biedt voor het wijzigen van het kiesstelsel. Betekent dit dat het kabinet vóór het eind van het jaar komt met een definitief voorstel voor het kiesstelsel dat alle verkiezingen betreft?

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader inhoudelijk te motiveren waarom het niet wil tornen aan het aantal van 150 Kamerzetels. In het huidige kiesstelsel is het voor politieke partijen mogelijk om met verschillende kandidatenlijsten uit te komen in verschillende kieskringen. Op welke manier zou een wijziging van de functie van de kieskringen deze mogelijkheid versterken?

Voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat is het essentieel dat het verkiezingsproces vlekkeloos verloopt. De leden van de CDA-fractie

hebben daarom een aantal vragen over de voorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces. Wat is de stand van zaken omtrent het aanpassen van het stembiljet? Het kabinet streeft ernaar het nieuwe stembiljet in te voeren bij de herindelingsverkiezingen in november 2021 en de gemeenteraads-verkiezingen in maart 2022. Betekent dit dat het streven is om het kiesstelsel te wijzigen voor deze verkiezingen? Zo nee, betekent dit dat het nieuwe stembiljet na een wijziging van het kiesstelsel en dus na deze verkiezingen opnieuw gewijzigd zou moeten worden? Wat zijn de gevolgen van het in korte tijd meermaals aanpassen van het stembiljet voor de toegankelijkheid van de verkiezingen?

De regering heeft er bij gemeenten op aangedrongen dat stembureaus worden ingericht op locaties die gemakkelijk toegankelijk zijn voor lager opgeleiden, jongeren en kiezers met een migratieachtergrond. Kan het kabinet aangeven in welke mate gemeenten gehoor hebben gegeven aan deze oproep? Wat was de doelstelling van de regering? En is deze doelstelling bereikt?

Wat is de stand van zaken ten aanzien van experimenten met vormen van «early voting»? Worden beide vormen van vervroegd stemmen (early voting), stemmen per brief en het openen van een (aantal) stemlokalen een of meerdere dagen voor de verkiezingen, meegenomen in de door de Minister van BZK aangekondigde experimenten met vervroegd stemmen? Het kabinet geeft aan de toegankelijkheid van het stemproces te willen vergroten door meer en goede voorlichting over het stemmen, het instellen door gemeenten van mobiele stembureaus en door te experimenteren met vormen van «early voting». De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet daarbij ook de suggesties betreft om een actieve opstelling van zorgprofessionals te bevorderen en de mogelijkheid om thuis of in de zorginstelling de stem te kunnen uitbrengen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet voornemens is de aanbeveling van de staatscommissie op te volgen om de verkiezingsuitslag per stembureau te laten publiceren in de databank van de Kiesraad. Zo nee, waarom niet? (Lage drempels, hoge dijken, p. 132).

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet voornemens is het aantal briefstembureaus bij ambassades in landen met veel Nederlandse kiezers en/of slecht functionerende posteries uit te breiden bij toekomstige verkiezingen. Zo nee, waarom niet.

De leden van de D66-fractie delen met de staatscommissie dat het Burgerforum kiesstelsel goede (basis)mogelijkheden biedt om de band tussen kiezer en gekozene te versterken en de inhoudelijke vertegenwoordiging te verbeteren. Het kabinet beaamt dit, maar verkent nog twee varianten kiesstelsel die mogelijk de regionale binding meer versterken. Kan de regering al meer zeggen over de uitkomsten van deze verkenningen en concreter aangeven naar welke variant de voorkeur, en om welke redenen, uitgaat?

De leden van de D66-fractie delen met het kabinet dat er een aantal aandachtspunten zijn bij het doen van wijzigingen in ons huidige kiesstelsel. Deze leden onderschrijven dat de toegankelijkheid van kiezers geborgd moet zijn en begrijpen de wens dat het nieuwe stelsel volledig evenredig dient te zijn, opdat het past binnen onze Grondwet. Kan de regering nader toelichten op welke wijze de drie voorgestelde varianten van elkaar verschillen wat betreft de mogelijke invoeringstermijn en complexiteit vanuit het perspectief van kiezers ten opzichte van het huidige stelsel? Zijn bij de regering nog voorbeelden van andere landen bekend waar «best practices» van overgenomen kunnen worden als het gaat om het doen van aanpassingen van het kiesstelsel om inhoudelijke representatie te bevorderen?

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang dat het kabinet hecht aan het vergroten van de mate waarin kiezers zich herkennen in de volksvertegenwoordiging. De regionale dimensie is hierbij zeker relevant,

maar zien dat ook andere overwegingen relevant kunnen zijn voor kiezers bij het uitbrengen van hun stem op een specifiek persoon; inhoudelijke expertise, etniciteit, gender, seksuele gerichtheid of welke grond dan ook. De leden merken op dat ook de variant die het Burgerforum Kiesstelsel heeft voorgesteld ertoe zou hebben geleid dat de huidige Tweede Kamer een stuk meer regionale vertegenwoordigers zou kennen. Dit geldt zelfs op basis van de vorige uitslag die tot stand kwam onder de huidige regels, terwijl deze leden menen dat daarbovenop nog gedragseffecten te verwachten zijn die ertoe zullen leiden dat nog meer personen «op eigen kracht» zullen worden gekozen; ook personen die anders niet zouden zijn gekozen. En ziet de regering mogelijke gedragseffecten die de drie kiesstelsels teweeg kunnen brengen en hoe duidt de regering deze? De leden van de D66-fractie menen tevens dat het beperken van de complexiteit voor de kiezer erbij gebaat is als hetzelfde kiesstelsel voor de volksvertegenwoordiging van andere bestuurslagen bruikbaar is. Deelt het kabinet deze overweging? Tot slot wat dit punt betreft zijn de leden blij met de toezegging dat voor het eind van het jaar het kabinet op basis van de uitwerking met een definitief voorstel komt voor het kiesstelsel. Zij kijken dan ook uit naar dit voorstel.

De leden van de D66-fractie moedigen voorts iedere stap op het terrein van opkomstbevordering aan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd te willen gaan experimenteren met vormen van early voting en nieuwe kleinere stembiljetten. De leden vragen zich in dit kader af wanneer de regering verwacht de experimentenwetten Early voting en die voor een nieuw stembiljet aan de Kamer te kunnen aanbieden? Deze leden vragen zich verder af of de regering nog aan verdere opkomst bevorderende maatregelen denkt, en of zij hierbij succesvolle ervaringen uit het buitenland meeneemt? Overigens wil de D66-fractie waken voor risico's met betrekking tot de inzet van elektronische telmiddelen. Kan de regering ingaan op de risico's op dit gebied wat betreft cyberveiligheid?

Het kabinet stelt ten aanzien van het kiesstelsel, volgens de leden van de GroenLinks-fractie, binnen de huidige kaders van de Grondwet te willen blijven en niet te willen tornen aan het aantal van 150 leden Tweede Kamerleden. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een nader onderbouwing van dit uitgangspunt ontvangen. Het aantal van 150 Kamerleden staat sinds de jaren «50 van de vorige eeuw in de Grondwet. Sindsdien is de bevolking behoorlijk gegroeid en daarmee is derhalve ook de verhouding kiezers-gekozenen ingrijpend gewijzigd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet niet om met voorstellen te komen om de Grondwet op dit punt te wijzigen, maar ontvangen wel graag een nadere analyse van het kabinet over de verhouding tussen het aantal kiezers versus het aantal verkozenen. En hoe verhoudt zich dit in internationaal perspectief?

Ten aanzien van de twee varianten die voor het aanpassen van het kiesstelsel in de kabinetsreactie beschreven worden hebben de leden van de fractie van GroenLinks een aantal opmerkingen en een aantal specifieke vragen die zij graag aan het kabinet voorleggen. Allereerst enkele opmerkingen en vragen over het zogenaamde Deense stelsel. In dit stelsel wordt het land ingedeeld in regio's. Kiezers stemmen in dit stelsel op een regio-kandidaat. Dit aantal wordt opgeteld en verdeeld. Om een representatieve samenstelling van het parlement te waarborgen worden er vervolgens nog zogenaamde vereffeningszetels verdeeld. Klopt de analyse van de aan het woord zijnde leden dat in dit stelsel regionale vertegenwoordiging als mechanisme wordt gebruikt om de vertegenwoordiging samen te stellen terwijl andere descriptieve eigenschappen minder tot hun recht kunnen komen en terwijl veel kiezers bijvoorbeeld ook andere vormen van diversiteit van groot belang vinden? Deze leden zijn ten aanzien van dit systeem bezorgd dat de diversiteit van de

volksvertegenwoordiging versmalt worden tot regionale diversiteit. Andere aspecten van diversiteit komen niet goed genoeg tot hun recht. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat als een partij in iedere regio een mannelijke lijsttrekker heeft en louter via de districtszetels zetels behaalt er alleen maar mannen namens die partij zetels zullen innemen. En hoe zit het, zo vragen deze leden, met de lijstopvolging in dit systeem? Geschiedt opvolging per regio of via een landelijke vereffeningslijst? Voort is het voor deze leden niet duidelijk hoe de regio's worden vastgesteld. Gaat dit via de huidige kieskringen? Zo ja, kan ter illustratie van de werking van dit stelsel een overzicht gegeven hoeveel zetels per regio/kieskring beschikbaar zijn en hoeveel vereffeningszetels er zullen zijn? Zo nee, hoe werkt het dan wel?

Ook ten aanzien van het kiesstelsel zoals de Staatscommissie dit voorstelt en het kabinet in haar overweging meeneemt hebben de leden van de fractie van GroenLinks enkele opmerkingen en vragen. Deze leden maken zich bij dit stelsel zorgen over de begrijpelijkheid voor de kiezers. Het is, zo stellen zij, mogelijk onvoorspelbaar welke kandidaten verkozen zullen worden. Wanneer in het huidige kiesstelsel een stem op een persoon wordt uitgebracht is het zo dat het nooit onwaarschijnlijker wordt dat deze persoon wordt verkozen. In het kiesstelsel dat de Staatscommissie voorstelt is dit anders. In dit stelsel bestaat de mogelijkheid waarbij een stem op persoon X de kans kleiner maakt dat persoon X verkozen geraakt en maakt het uitbrengen van zo'n stem de kans mogelijk groter dat een persoon op wie niet gestemd is wel verkozen geraakt. Dit kan ertoe leiden dat een kiezer achteraf dus beter een stem op de lijst had kunnen uitbrengen in plaats van op de persoon die hij graag in de Kamer had willen zien plaatsnemen.

Om deze zorg te illustreren geven deze leden graag het volgende voorbeeld waar zij graag een reactie van het kabinet op ontvangen: Een partij behaalt 10 zetels, 9 zetels via de stemmen op de lijst en 1 via stemmen op specifieke kandidaten. In dat geval kan het zo zijn dat een kiezer die bewust op kandidaat nummer 10 heeft gestemd via deze persoonstem heeft geholpen om kandidaat 11 of 12 een zetel te geven omdat deze persoon meer stemmen heeft gehaald dan de kandidaat op plek 10. Wanneer deze persoon op de lijst had gestemd was de kans groter geweest dat kandidaat 10 via de lijststemmen was verkozen. Iedere andere stem op een persoon, dus ook op de lijsttrekker zorgt ervoor dat deze persoon erin komt. Met als gevolg dat als de voorkeurskandidaat er via de lijststem al ingekomen is er vervolgens een andere kandidaat op basis daarvan verkozen wordt (bijv. de nummer 11 van de lijst) omdat alle stemmen op kandidaten samen bepalen hoeveel kandidaten via de personenlijst gekozen worden.

De leden van de fractie van de SP willen graag een nadere toelichting waarom het kabinet afwijkt van de aanbeveling van het parlementaire commissie, dat het aantal ondersteuningsverklaringen van politieke partijen naar 1.200 zou kunnen. Het kabinet wil het verhogen naar 5.000 tot 10.000, omdat in omliggende landen het benodigde aantal ook hoger is. Waarom vindt het kabinet dit een goede argumentatie? Waarop is het aantal van tussen de 5.000 en 10.000 gebaseerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse gelezen dat het kabinet voornemens is verschillende maatregelen geheel of in belangrijke mate over te nemen en dat daarnaast verschillende door de staatscommissie voorgestelde maatregelen al uitgevoerd worden. Zij constateren dat het kabinet voorstander is van het verbeteren van het huidige kiesstelsel middels het vergroten van de regionale binding en daartoe met voorstellen komt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom specifiek is gekozen voor het vergroten van deze vorm van binding. Lezen de leden van de ChristenUnie-fractie het goed dat met

de genoemde voorstellen het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging in stand blijft?

Ook lezen zij dat in het zo genoemde persoons- of lijststelsel de stem op de individuele kandidaat meer gewicht krijgt. Hoe wordt dit precies bewerkstelligd en wat moeten de leden van de ChristenUnie-fractie zich hierbij voorstellen? Ook willen de leden van de ChristenUnie-fractie benadrukken dat de genoemde voorstellen hun doel missen wanneer er onvoldoende duidelijkheid is bij de kiezers omtrent de veranderingen. Deelt de regering het uitgangspunt van de ChristenUnie dat ook een nieuw stelsel voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk moet zijn? Verwacht de Minister dat dit afdoende met de voorgestelde maatregelen kan worden ondervangen? Is hierin ook specifiek aandacht voor mensen met een visuele beperking, maar ook voor mensen met een verstandelijke beperking of analfabetisme, zo vragen deze leden. De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag de nadere uitwerkingen van de voorstellen tegemoet.

Bij de wijziging van het kiesstelsel benoemt de regering vooral ook de regionale binding van Kamerleden. De leden van de SGP-fractie herkennen het gegeven dat veel van de Kamerleden uit de Randstad komen en dat er in de praktijk relatief weinig aandacht is voor de consequenties van wet- en regelgeving in andere gebieden. Concreet kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de verdeling van de politiesterkte, maar dat geldt ook bij andere thema's. Om tot een goede beoordeling te komen of hiermee ook de doelgroep wordt bereikt die zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelt is naar de mening van deze leden meer nodig dan alleen te kijken naar de woonplaats van de Kamerleden. Is er ook zicht op in hoeverre de betrokkenheid van mensen uit andere regio's dan de Randstad ook bijvoorbeeld zichtbaar is in lagere opkomst bij landelijke verkiezingen?

Hoewel er best mogelijkheden zijn om bij de samenstelling van de lijsten en de invulling van het kiesstelsel meer rekening te houden met regionale spreiding, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of herziening van het kiesstelsel naar het Deense model niet betekent dat de verdeling van stemmen en het feitelijk effect van een uitgebrachte stem voor kiezers veel minder inzichtelijk wordt, omdat het stelsel ingewikkelder te begrijpen is? Wordt in dit verband ook gekeken naar de bestaande ingewikkelde constructie van de verdeling van de restzetels?

Ook vragen deze leden zich af in hoeverre de regering bij de herziening voornemens is om wel nog steeds gebruik te maken van een voorkeursdrempel zoals die ook in het bestaande stelsel geldt. Met name is het ook van belang dat voor verkiezing van kandidaten wel een bepaalde mate van steun verkregen is. Verder vinden deze leden het van belang dat er ook ruimte is voor Kamerleden die juist een belangrijke vakinhoudelijke inbreng hebben.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat stembureaus zoveel mogelijk toegankelijk zijn voor alle kiezers. Weliswaar kan het helpen op bepaalde locaties een stembureau in te richten, maar hierbij moet wel ervoor gewaakt worden dat de keuze voor bepaalde locaties een politieke lading krijgt in plaats van een benadering waarbij de spreiding over de gemeente centraal staat. Is uit de ervaringen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement bekend in hoeverre gemeenten andere keuzes gemaakt hebben dan bij eerdere verkiezingen?

4.2. De wet op de politieke partijen (WPP)

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat politieke partijen een belangrijke schakel vormen in het Nederlandse democratische bestel, zoals ook de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (de commissie-Veling) concludeert. Daarom achten deze leden het

van belang de positie van politieke partijen in de samenleving te verstevigen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven met het kabinet de grote waarde van de onafhankelijke positie van politieke partijen. Het kabinet stelt dat de aangekondigde Wet op de politieke partijen (WPP) daarom tot doel heeft om de onafhankelijke positie van politieke partijen verder te versterken, onder meer door hun wettelijke positie duidelijker te regelen. Deelt de regering de mening van deze leden, dat ook een solide financiële basis noodzakelijk is voor het functioneren van politieke partijen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke wettelijke verplichtingen die de staatscommissie voorstelt omtrent de inzet van digitale instrumenten van plan is op te nemen in de Wet op de politieke partijen.

Het kabinet acht het wenselijk nadere eisen te stellen aan de organisatie en inrichting van politieke partijen. De leden van de CDA-fractie vragen om welke nadere eisen het gaat het.

Met het kabinet onderschrijven de leden van de CDA-fractie de urgentie van de totstandkoming van adequate regelgeving voor politieke partijen op het gebied van digitale kwetsbaarheden en digitale campagnevoering. Het kabinet stelt dat de aanbevelingen van de staatscommissie op dit punt nog enig nadere verdieping behoeven vooraleer ze rijp zijn voor wetgeving en implementatie. Wat is de stand van zaken?

Het kabinet verkent mogelijkheden voor regulering van nationale politieke partijen inzake digitale campagnevoering en microtargeting. Hoe verhoudt dit zich tot het bestaande juridische kader rond techbedrijven en de verspreiding van desinformatie, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie kijken verder uit naar de komst van de Wet op de politieke partijen (Wpp). Vooral met de opname van wettelijke voorschriften inzake de transparantie van digitale campagnevoering en microtargeting zijn de leden blij. In de kabinetsreactie staat dat het kabinet naar dergelijke wettelijke voorschriften streeft. Wat is de stand van zaken nu? Is het kabinet daarbij bereid ook naar het gebruik van psychologische analyses als onderdeel van microtargeting te kijken? Wanneer verwacht de regering dat de inventarisatie van het huidige juridische kader rond techbedrijven en de verspreiding van desinformatie is afgerond? De leden van de D66-fractie hopen op spoedige afronding, opdat deze zo spoedig mogelijk in het voorstel voor de Wpp betrokken kunnen worden. Verder vragen de leden zich af hoe de regering het toezicht op Wpp voor zich ziet. Het takenpakket van toezichthouder op de Wpp bevat namelijk veel politiek gevoelige onderwerpen, zo stellen ook de Raad van Europa en de OVSE. Daarom pleit de Commissie Veling voor onafhankelijk toezicht, mede omdat de CTFPP nu nog volledig uit oud-politici bestaat. Kan de regering meer duidelijkheid geven over of zij een onafhankelijke toezichthouder op de Wpp overweegt? En zo ja, in welke vorm? Wat betreft een regeling inzake het partijverbod achten de leden het van belang dat – mocht zo’n verbod er komen – er hoge eisen aan verbonden zijn. De leden onderschrijven het standpunt van het kabinet dat hierbij goed moet worden gelet op de samenhang met de lopende trajecten over artikel 2:20 BW.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij met de komst van de Wet op de politieke partijen. Zij moedigen het kabinet aan om in deze wet heldere en niet omzeilbare regels op te nemen voor het openbaar maken van giften aan politieke partijen en voor regels ten aanzien van het openbaren van de afkomst van digitale (campagne)boodschappen. Ook zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd naar de vorm van toezicht op politieke partijen die het kabinet voor zich ziet. Graag zouden deze leden nu alvast van het kabinet vernemen welke regels ten aanzien van openbaarheid van financiering, openbaarheid van afkomst van

(campagne)boodschappen en toezicht die in andere (Europese) landen gelden door het kabinet als goede voorbeelden worden gezien.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het kabinet voornemens is de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) uit te bouwen tot de Wet op de politieke partijen (WPP), waarbij naast de al bestaande voorschriften de aanbevelingen van de staatscommissie aangaande digitale campagnevoering en microtargeting, het partijverbod en de instelling van een apart toezichtsorgaan opgenomen zullen worden. De Minister schetst in haar brief dat het doel van de WPP is om de onafhankelijkheid van politieke partijen blijvend te waarborgen en te versterken en dat nieuwe wettelijke regels beogen de wettelijke positie van politieke partijen duidelijker te regelen. Onafhankelijkheid en handelingsvrijheid dienen verzekerd te worden, maar wel binnen de juridische en morele grenzen. Kan de Minister toelichten aan welke morele grenzen wordt gedacht?

De leden van de ChristenUnie-fractie willen benadrukken dat de onafhankelijkheid van politieke partijen een essentiële verworvenheid is binnen de democratische rechtsstaat. Wettelijke regelingen die de onafhankelijkheid van politieke partijen inperken kunnen in het kader van de weerbaarheid van onze democratie mogelijk noodzakelijk zijn, maar kunnen daarmee tevens een bedreiging vormen voor juist die democratie. Er is hier dan ook sprake van een precare balans tussen enerzijds een noodzaak tot duidelijkheid en regulering en anderzijds een notie van de onmisbaarheid van onafhankelijke politieke partijen voor het waarborgen van de representatieve democratie. Ziet de Minister deze spanning tussen regulering en onafhankelijkheid van politieke partijen en hoe wil zij de genoemde balans bewaren, kan zij daarbij in het bijzonder ingaan op de regeling inzake het partijverbod?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom er in de voorstellen voor giften aan politieke partijen gekozen wordt voor een onderscheid tussen giften uit de Europese Unie en uit overige landen. Waarom wordt hiervoor gekozen? Is de mogelijkheid van beïnvloeding niet overal even sterk?

4.3. Versterking van het burgerschapsonderwijs

Het kabinet voert de mogelijke positieve effecten op politieke betrokkenheid en kennis bij jongere burgers op als belangrijk argument voor de eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar zestien jaar. De staatscommissie geeft aan dat er nauwelijks tot geen empirische onderbouwing is voor deze effecten. Welke redenen heeft het kabinet om desondanks te vertrouwen op het optreden van deze effecten?

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader te onderbouwen, waarom de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wel voor het actief kiesrecht zou gelden, maar niet voor het passief kiesrecht. De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat burgers zoveel mogelijk kunnen participeren in het democratisch proces, zowel bij verkiezingen als in het maatschappelijk debat. Kennis en vaardigheden, ook in het gebruik van digitale mogelijkheden, dienen te worden versterkt.

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom het kabinet de aanbeveling van de staatscommissie niet opvolgt om de vakken geschiedenis en staatsinrichting, alsmede maatschappijleer verplicht te stellen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs? Op welke wijze worden scholen voor primair en voortgezet onderwijs verplicht om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen?

Het kabinet deelt de constatering van de staatscommissie dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument «internetconsultatie».

De leden van de CDA-fractie vragen, wat er de oorzaak van is dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van dit instrument. Welke doelstelling hanteert het kabinet op dit punt?

Hoe verhoudt de internetconsultatie zich tot andere (wettelijk verplichte) adviestrajecten? Wat is naar het oordeel van het kabinet de toegevoegde waarde van een internetconsultatie voor de inhoudelijke representatie voor ondervertegenwoordigde groepen, zo vragen deze leden. Het kabinet werkt met meerdere organisaties aan het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden. Om welke organisaties gaat het?

De leden van de CDA-fractie vragen welke specifieke maatregelen het kabinet neemt om het digitaal burgerschap te versterken, naast de meer algemene maatregelen om de digitale vaardigheden van burgers te versterken.

De leden van de CDA-fractie vragen, of het kabinet voornemens is om burgerfora op te zetten voor andere specifieke groepen dan het genoemde jongerenparlement? Zo ja, voor welke groepen? Hoe verhoudt het jongerenparlement zich tot de functie van politieke jongerenorganisaties? Hoe beoordeelt het kabinet de mogelijkheden voor versterking van politieke jongerenorganisaties met het oog op de inhoudelijke vertegenwoordiging van jongeren?

Zeer belangrijk voor de leden van de D66-fractie is de versterking van het burgerschapsonderwijs. Wat de leden betreft, zou het kabinet als het gaat om democratieonderwijs verder mogen gaan: een dagje naar het museum of één schooljaar met twee lesjes per week volstaan niet. Ook Europees vergeleken scoren Nederlandse jongeren slecht op hun politieke kennis, vaardigheden en vertrouwen. Als we iets willen doen aan het gebrek aan vertrouwen in de politiek en aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, is een cruciale rol weggelegd voor burgerschap in het onderwijs. Anders blijven «drempels» voor velen te hoog en worden de democratische «dijken» niet versterkt. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken om de kerndoelen op burgerschap aan te scherpen en de burgerschapsopdracht in de wet te verduidelijken zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Op dit moment is een herziening van het onderwijscurriculum gaande waar ook burgerschapsonderwijs onderdeel van is. Kan de regering aangeven wanneer de Tweede Kamer de wetswijziging rond de burgerschapsopdracht kan verwachten? En hoe betreft de regering de adviezen van de staatscommissie, bijvoorbeeld de aanbeveling om een «doorlopende leerlijn burgerschap» met duidelijke voorwaarden vast te stellen, bij de curriculumherziening?

De leden van de fractie van GroenLinks vinden burgerschapsonderwijs van groot belang. Deze leden zijn zich bewust van het feit dat er binnenkort een aanpassing van het curriculum volgt. Graag vernemen zij hoe het burgerschapsonderwijs er in de praktijk nu uit ziet in het basis onderwijs, voortgezet onderwijs en op het MBO en hoe dit er na de wetswijziging en de curriculumwijziging uit zal komen te zien. Wat zullen de verschillen zijn en op welke wijze wordt het burgerschapsonderwijs in concrete zin versterkt?

4.4. Bevordering van burgerparticipatie en burgerschap

Een aantal aanbevelingen van de commissie-Remkes neemt het kabinet geheel of in belangrijke mate over, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Zo wil het kabinet het digitaal burgerschap versterken. In hoeverre ziet het kabinet mogelijkheden om nieuwe technologieën in te zetten voor een digitale dialoog met burgers en om de mening van burgers te peilen bij bepaalde maatschappelijke vraagstukken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In het kader van digitaal burgerschap vragen de leden van de VVD-fractie naar «elektronisch stemmen». Wat is de stand van zaken daaromtrent? Welke ontwikkelingen zijn er? In hoeverre worden daar voorbereidingen voor getroffen? Gaarne krijgen deze leden een reactie van het kabinet. Eén van de voorstellen van de staatscommissie is het bevorderen van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement. Het Ministerie van BZK werkt aan het opzetten van een jongerenparlement. Op 19 juni jl. heeft een congres over de mogelijke vormgeving van een jongerenparlement plaatsgevonden. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de uitkomsten van dat congres. Hoe zal het jongerenparlement vorm worden gegeven? Krijgt dit parlement een vorm van adviesrecht? Zo ja, hoe ziet dat eruit? Is het kabinet overigens voornemens om meer burgerfora in te stellen? Zo ja, waar wordt aan gedacht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van het kabinet.

Het kabinet wil de bekendheid met en het bereik van het instrument «internetconsultatie» verbeteren. Wat bedoelt het kabinet in dat kader met «internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten? Wetsvoorstellen die de Grondwet wijzigen kunnen nu toch al via «internetconsultatie» worden voorgelegd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking.

De leden van de CDA-fractie hechten aan het representatieve karakter van de democratie in Nederland. Deze leden zullen voorstellen voor aanpassingen in het stelsel dan ook toetsen aan de vraag of deze leiden tot versterking van de gekozen volksvertegenwoordiging.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader uit te werken welke gevolgen het toekennen van een terugzendrecht aan de Eerste Kamer zou kunnen hebben voor het functioneren van het tweekamerstelsel. Deze leden vragen niet alleen naar de staatsrechtelijke gevolgen, maar ook naar de te verwachten gevolgen in werkwijze en cultuur.

Het versterken van burgerparticipatie en burgerschap is voor de leden van de fractie van GroenLinks van groot belang. Het is dan ook een goede zaak dat het kabinet hier verbeteringen in wil aanbrengen. Op basis van de voorstellen die er nu in de kabinetsreactie staan vinden deze leden het nu evenwel lastig in te schatten wat het daadwerkelijke effect van de voorgestelde maatregelen zal zijn. Daarom de vraag wat volgens het kabinet de effecten gaan zijn van de voorgestelde maatregelen? En hoe gaat de participatie daadwerkelijk vergroot worden en wat zijn de concrete (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstellingen van het kabinet?

De leden van de fractie van de SP hebben begrepen dat het kabinet een jaarlijks terugkerend democratiefestival wil organiseren, om de «burgerparticipatie» te bevorderen. De eerste editie is inmiddels geweest. Deelt het kabinet de opvatting van deze leden dat het vertrouwen van de burgers in de democratie niet wordt vergroot met een duur feestje voor bestuurders?

De leden van de van de ChristenUnie-fractie staan positief ten opzichte van de bevordering van burgerparticipatie en burgerschap. Wel menen zij dat voorop moet staan dat deze beoogde participatie beantwoordt aan haar doel; het vergroten van de inhoudelijke representativiteit die door een toenemende maatschappelijke tweedeling binnen de samenleving steeds meer onder druk komt te staan. De Minister geeft aan onder andere de bekendheid en het bereik van het instrument van internetconsultatie te willen verbeteren. In het rapport van de staatscommissie wordt inderdaad benoemd dat de bekendheid van het instrument bij burgers niet groot is en dat uit onderzoek blijkt dat voornamelijk hoogopgeleide burgers deelnemen aan internetconsultaties. Hoe wil de Minister waarborgen dat

het verbeteren van internetconsultatie daadwerkelijk de participatie van alle burgers bevordert?

4.5. Bevordering van digitaal burgerschap

De leden van de D66-fractie waarderen de maatregelen en initiatieven van het kabinet op het gebied van (digitaal) burgerschap en burgerparticipatie, de bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement en versterking van constitutionele toetsing *ex ante*. De leden van de D66-fractie vragen zich af wat de stand van zaken is rondom de vormgeving van het jongerenparlement.

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

Graag vernemen de leden van de fractie van GroenLinks van het kabinet hoe het staat met de uitwerking van het jongerenparlement. Daarbij zijn zij specifiek benieuwd naar de samenstelling en naar hoe het kabinet denkt om te gaan met de output van een jongerenparlement.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen met instemming dat het kabinet voornemens is de betrokkenheid van jongeren bij de politiek te vergroten middels onder andere het opzetten van een jongerenparlement.

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar de uitkomsten van de bespreking over de mogelijke vormgeving van een jongerenparlement. Zij vernemen verder ook graag hoe het kabinet beoogt om de representativiteit van dergelijke fora te waarborgen. Tevens vinden zij het belangrijk om duidelijkheid te krijgen over de te verwachten bevoegdheden van een dergelijke fora.

Mede in het licht van de diverse (maatschappelijke) akkoorden die in de achterliggende jaren zijn gesloten vragen de leden van de SGP-fractie ook aandacht voor de democratische legitimatie. Hoe wordt voorkomen dat er in allerlei niet zozeer democratisch gelegitimeerde fora, platforms en dergelijke akkoorden worden gesloten waarna het democratisch gekozen parlement weinig tot geen mogelijkheden heeft om hier nog wijzigingen in aan te brengen. Deze leden vinden het belangrijk dat hier bij de besluitvorming ook voldoende aandacht voor is.

*4.7. Constitutionele toetsing *ex ante**

De leden van de SGP-fractie hebben eerder al aandacht gevraagd voor versterking van de constitutionele toetsing van wetten. Dat dient uiteraard in het parlement plaats te vinden. Maar ook bij de voorbereiding van wetsvoorstellen dient er naar hun mening meer aandacht voor te komen. De regering benoemt onder meer het expliciet maken van deze aspecten bij internetconsultatie en het uitdrukkelijk aandacht hieraan geven in de memorie van toelichting. Deze leden vragen zich af vanaf wanneer de regering hier invulling aan gaat geven? Klopt onze indruk dat er geen enkele wijziging van regels nodig is om hier toch al snel een begin mee te maken?

Internetconsultatie en memorie van toelichting nu al aandacht geven aan constitutionele aspecten.

4.8. De positie van de Eerste Kamer

De leden van de D66-fractie hebben een behoorlijk van de visie van de staatscommissie afwijkende kijk op de rol van de senaat. Maar zolang deze bestaat, juichen zij voorstellen toe die bevorderen dat de Eerste Kamer functioneert als *chambre de reflexion* die vooral kijkt naar de

uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de strijdigheid van wetgeving met de democratische rechtsstaat. De Eerste Kamer behoort naar hun opvatting – zolang hij er is – mede vanwege het indirecte kiezersmandaat zo min mogelijk als een tweede Tweede Kamer te fungeren. Deze leden achten het daarom raadzaam om het huidige functioneren van de Eerste Kamer met een kritische blik te bekijken. Een terugzendrecht, bij voorkeur met gelijktijdige afschaffing van het veto, zou daar naar hun mening bij passen. De leden van de D66-fractie zijn tevens verheugd met het voorstel van de staatscommissie tot een herzieningsprocedure van de Grondwet. Naar deze maatstaf zullen zij ook het voorstel van het kabinet om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer (wederom) aan te passen beoordelen. Zij constateren hierbij op dat het kabinet deze drie voorstellen die de Eerste Kamer raken als samenhangend geheel zien, en zouden een kabinetsvoorstel omtrent het terugzendrecht dan ook verwelkomen.

De Eerste Kamer heeft in het huidige parlementaire stelsel naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks een waardevolle functie als chambre de reflection. De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag de visie van het kabinet ten aanzien van de rol van de Eerste Kamer. Aanvullend aan de voorstellen van de Staatscommissie komt het kabinet met het voorstel om de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer te veranderen naar de zoals het was voor 1983. Om dit voorstel beter te begrijpen en in samenhang met de andere voorstellen te kunnen beoordelen is het volgens deze leden van belang dat het kabinet explicieter aangeeft hoe zij tegen de rol van de Eerste Kamer aankijkt. En tot slot op dit punt zijn deze leden ook geïnteresseerd in het standpunt van het kabinet over de verhoudingen tussen de andere landen van het Koninkrijk en de Eerste Kamer als het gaat over de totstandkoming van rijkswetgeving en de bekrachtiging van internationale verdragen.

De leden van de fractie van de SP zijn verbaasd dat het kabinet in het kader van de bestuurlijke vernieuwing voor de toekomst van de Eerste Kamer teruggrijpt naar de periode vóór 1983. Deze leden begrijpen niet waarom de aanbevelingen van de staatscommissie met betrekking tot de positie van de Eerste Kamer zo gemakkelijk opzij worden gelegd. De leden van deze fractie constateren dat de staatscommissie oorspronkelijk in het leven is geroepen om een analyse te maken van de positie van de senaat in ons politieke bestel en begrijpen niet waarom juist op dit punt de analyse en de voorstellen van de staatscommissie door het kabinet niet serieus worden genomen. Deze leden vragen hoe de Eerste Kamer is betrokken bij het voorstel van het kabinet. Zij achten deze gang van zaken vanuit het oogpunt van staatsrechtelijke verhoudingen ook niet bijzonder hoffelijkheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren zij dat wordt voorgesteld de verkiezing van de Eerste Kamer terug te keren naar het kiesmodel van voor de grondwetsherziening van 1983. Dit voornemen is ingegeven in het licht van de zoektocht naar het bestaansrecht en de positie van de Eerste Kamer en haar rol als chambre de reflexion. De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de mate van representatie in het huidige stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer. Hoe denkt de Minister de evenredigheid van vertegenwoordiging te waarborgen binnen de voorgestelde grondwetswijziging voor de verkiezing van de Eerste Kamer die nu in internetconsultatie is? Ziet de Minister met de ChristenUnie de meerwaarde van de vertegenwoordiging van kleinere partijen in de Eerste Kamer? Deelt de Minister de stelling van de ChristenUnie dat het niet wenselijk is wanneer de kiesdrempel voor de Eerste Kamer de facto viermaal zo hoog ligt als die voor de Tweede Kamer? Tevens vragen deze leden waarom is besloten een wetsvoorstel hiertoe in consultatie te brengen, nog voordat over het voornemen, en het

totaalpakket, met beide Kamers is gesproken. Tot slot op dit punt vragen deze leden waarom is besloten aanvullend op de staatscommissie met extra maatregelen te komen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er reeds een wetsvoorstel voor een wijziging van de Grondwet met betrekking tot de zittingsduur van de Eerste Kamer en de herzieningsprocedure in consultatie is. Deze leden vragen zich af of het niet logischer zou zijn om eerst in het politieke debat te bespreken of dergelijke voorstellen gewenst zijn. Waarom is er gekozen voor zoveel haast met dit voorstel?

Meer inhoudelijk vragen deze leden zich af wat de precieze consequenties zijn van een gedeeltelijke verkiezing van de Eerste Kamer. Is ook overwogen wat hiervan de effecten zijn voor de samenstelling van de Kamer en de mate van representativiteit van deze Kamer? Wat zijn de gevolgen van deze vorm van verkiezing voor bijvoorbeeld kleinere partijen? Betekent een dergelijk voorstel wel daadwerkelijk een vermindering van de politisering van de Statenverkiezingen?

4.9. Aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet voorstander is van aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet en een andere wijze van verkiezen van de Eerste Kamer. Wanneer verwacht het kabinet daarvoor wetsvoorstellen om de Grondwet te wijzigen naar de Kamer te zenden?

In de Grondwet zijn de fundamentele waarden en normen van het democratische bestel in Nederland zijn neergelegd. Daarom is het naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie terecht dat de procedure voor wijziging zwaar is.

Het kabinet stelt dat de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat wordt vergroot door 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. De leden van de CDA-fractie vragen, of het behandelen van de tweede lezing in de verenigde vergadering van beide Kamers volgens het kabinet zou leiden tot een verkleining van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, aangezien het wijzigen van de Grondwet daarmee eenvoudiger wordt. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet, of de voorgestelde aanpassing van de tweede lezing niet zou leiden tot een uitholling van de positie van de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel op dit punt van de Staatscommissie en met de instemmende reactie daarop van het kabinet. Deze leden zijn benieuwd naar een nadere toelichting van het kabinet op de stelling dat een dergelijke aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Heeft het kabinet ten aanzien van de herzieningsprocedure van de Grondwet ook naar andere mogelijke varianten gekeken? Zo ja, welke?

De leden van de fractie van de ChristenUnie markeren dat de aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet een wezenlijke verandering behelst. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot andere voorstellen, bijvoorbeeld voor een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Tevens vragen deze leden naar de volgordelijkheid van deze mogelijke wijziging en andere grondwetswijzigingen. In algemene zin vragen zij om een overzicht van de grondwetswijzigingen die het kabinet voor zich ziet en of, en zo ja welke, volgordelijkheid hierin wenselijk wordt geacht.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet noodzakelijk is. Juist bij wijziging van de Grondwet mag een brede consensus gevraagd worden, omdat anders het risico groot is dat de Grondwet een speelbal wordt van wisselende politieke meerderheden. Deze leden begrijpen dan ook niet wat de regering precies bedoelt met de stelling dat een andere herzieningsprocedure bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Kan dit nader toegelicht worden?

Ook vragen deze leden af of de argumentatie over de herzieningsprocedure waarbij kritiek is op de mogelijkheid dat eenderde van de Eerste Kamer een wijziging kan tegenhouden niet op precies dezelfde wijze geldt voor de Tweede Kamer of de verenigde vergadering. Weliswaar heeft de Eerste Kamer een andere vorm van kiezersmandaat dan de Tweede Kamer, maar dat is toch niet automatisch een mindere vorm?

4.10 Andere wijze verkiezen Eerste Kamer

Het kabinet heeft ten aanzien van de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer reeds een voorstel tot wijziging van de Grondwet in internetconsultatie gebracht. De leden van de fractie van GroenLinks zijn enigszins verbaasd over de snelheid waarmee dit voorstel nu is opgepakt. Waarom, zo vragen zij, wordt dit voorstel niet in samenhang met de andere wijzigingen ten aanzien van de rol en bevoegdheden van de Eerste Kamer opgepakt (zoals het terugzendrecht)? Ook ten aanzien van de inhoud van het voorstel leven bij deze leden een aantal vragen. Allereerst de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt van een zo evenredig mogelijke samenstelling van de volksvertegenwoordiging? Kleine partijen worden door deze wijze van verkiezen benadeeld en grote partijen bevoordeeld. De huidige effectieve kiesdrempel wordt immers verhoogt van 1,33 procent nu naar 2,6 of 2,7 procent in het nieuwe stelsel (afhankelijk van de verkiezing van 37 of 38 zetels). Waarom kiest het kabinet hier bewust voor? En heeft zij overwogen om correctiemechanismen in te zetten om de samenstelling van de Eerste Kamer net zo representatief te laten zijn als in het huidige systeem? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Een andere vraag die de aan het woord zijnde leden hebben is of het klopt dat in het voorstel van het kabinet het zo is dat in sommige zittingsperioden van provinciale staten een en in sommige zittingsperioden twee keer een verkiezing van de Eerste Kamer zal vallen (er wordt immers eens in de drie jaar gestemd en in sommige tijdsvakken van vier jaar vallen dan twee verkiezingen en in andere tijdsvakken vallen twee verkiezingen)? Zo ja, waarom vindt het kabinet dit wenselijk? En wat is het effect van een tijdvak van vier jaar met daarin twee keer Eerste Kamerverkiezingen op de samenstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van het effect van tijdvakken met maar een verkiezing van de Eerste Kamer? Heeft het kabinet ook overwogen om de termijn van provinciale staten te wijzigen naar bijvoorbeeld drie jaar of de termijn van de Eerste Kamer naar bijvoorbeeld acht jaar zodat in iedere legislatuur van provinciale staten even vaak verkiezingen zijn? Zo nee, waarom niet?

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

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met instemming dat het kabinet het voorstel van de staatscommissie met betrekking tot het wijzigen van de benoemingsprocedure van de Hoge Raad overneemt. Naar dit voorstel zou de bindende voordracht voor de te benoemen leden van de Hoge Raad gedaan worden door een commissie, bestaande uit een deskundige (te benoemen door de Tweede Kamer), een lid van de Hoge Raad (aangewezen door de President van de Hoge Raad) en een andere deskundige (aangewezen door de Tweede Kamer en de President van de Hoge Raad gezamenlijk), niet zijnde een rechter of een parlementariër. De

leden van de ChristenUnie-fractie nemen met interesse kennis van dit voorstel en zien een nadere uitwerking tegemoet.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet de analyse van de staatscommissie deelt, dat rondom de toepassing van regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries soms onduidelijkheden en misverstanden bestaan. Deze leden vragen of het kabinet met de aangekondigde actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren een wijziging beoogt of alleen vergroting van de bekendheid van deze procedure.

Deze leden vragen het kabinet ook nader in te gaan op de mogelijkheden en problemen van contact tussen Kamerleden en bestuurders en medewerkers van zbo's?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd naar de geactualiseerde versie van de Aanwijzing. Hoe wordt tot de actualisering gekomen en wordt dit met de beide Kamers nader afgestemd? En op welke termijn kunnen de Kamers deze actualisering tegemoet zien?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn verheugd dat het kabinet het initiatief neemt voor een actualisering van de Aanwijzingen inzake de externe contacten van rijksambtenaren en de vergroting van de bekendheid van deze procedure.

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

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader uiteen te zetten, waarom het, anders dan de staatscommissie, van oordeel is dat de informatievoorziening aan de beide Kamers over Europese (wetgevings-)dossiers niet onder de maat zou zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de Staatscommissie en het kabinet van mening verschillen over de informatievoorziening aan beide Kamers. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op het standpunt van het kabinet hierover. Voorts constateren deze leden met enige regelmaat dat informatie over Europese stukken (bijvoorbeeld raadsagenda's) de Kamer regelmatig relatief laat bereikt. Kan het kabinet aangeven of hier nog meer tijdswinst valt te behalen, of is het simpelweg niet mogelijk om informatie eerder aan de Kamer te doen toekomen? Tot slot op dit punt ervaren de deze leden dat Europese regelgeving die naar de Kamers komt niet altijd helder leesbaar zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat consequenties van Europese wetgeving voor Nederlandse regelgeving niet altijd duidelijk zijn. Zij zouden graag zien dat consequenties voor Nederlandse regelgeving duidelijker worden verwoord en dat er meer feitelijke duiding gegeven kan worden (een soort impactanalyses). Graag ontvangen zij een reactie van het kabinet op deze vragen en suggesties.

De leden van de fractie van de SP onderschrijven, in tegenstelling tot het kabinet, wél de conclusie van de staatscommissie dat de informatievoorziening over Europese onderwerpen ondermaats is. Kan het kabinet nader toelichten waarom zij deze conclusie niet deelt? Deze leden constateren dat veel informatie naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, maar dit niet leidt tot een beter inzicht van de Kamerleden in de Europese voorstellen.

Wat betreft het verbeteren van de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie herkennen de leden van de ChristenUnie-fractie zich in het standpunt dat een blijvende optimale informatievoorziening van het parlement van evident belang is. Zij waarderen de inzet tot versterking van de instrumenten van de subsidiariteitstoets en de gele-kaart-procedure, alsook de aanmoediging voor een meer flexibele omgang met de adviestertermijn. De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren het feit dat het initiatiefvoorstel-Van der Staaij in de Eerste Kamer is verworpen. Zij vragen de Minister welke mogelijkheden zij ziet tegemoet te komen aan de zorgen die bij een gedeelte van het parlement leven en als zodanig met het voorstel werden geadresseerd.

Vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming door de Europese Unie is van groot belang, vinden de leden van de SGP-fractie. Met name moet ervoor gewaakt worden dat er sluipenderwijs en stilzwijgend een steeds groter deel van de macht aan de EU wordt overgedragen. Maar ook achteraf is betrokkenheid van het parlement gewenst. In dat licht vragen de leden van de SGP-fractie zich af wat nu precies het standpunt van het kabinet is ten aanzien van de uitleg van artikel 91 van de Grondwet. Nu krijgen deze leden de indruk dat er bij het kabinet weinig behoefte is aan een zorgvuldiger uitleg van artikel 91 waarin sneller wordt geconcludeerd dat een verdrag afwijkt van de (geest van de) Grondwet. Is deze indruk juist? Of vindt het kabinet dat er hoe dan ook kritischer omgegaan moet worden met overdracht van bevoegdheden zonder twee-derde meerderheid van het parlement? Hoe kan dit in de ogen van het kabinet concreet vorm krijgen? Hoe gaat de regering concreet om met de aanbevelingen B6 en B7, ook als er geen constitutioneel hof zou komen? Moet er ook zonder een algemene bepaling al niet meer duidelijkheid komen over de interpretatie van dat artikel? Wat gaat de regering hier concreet voor doen?

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

Ten aanzien van een aantal andere aanbevelingen wordt later door het kabinet een standpunt ingenomen (de zgn. categorie B), zo merken de leden van de VVD-fractie op. Het gaat dan onder andere om het correctief referendum, constitutionele toetsing, de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar en een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Hoe ziet voor alle onderwerpen onder categorie «B» de tijdsplanning uit, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wanneer kan de Kamer een standpunt van het kabinet hierover verwachten?

5.1. Het bindend correctief referendum

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat vertegenwoordigende democratie en referenda elkaar eigenlijk niet verdragen. De staatscommissie heeft deze leden er nog niet van overtuigd dat door vormgeving en voorwaarden voor een referendum iets dergelijks in het vertegenwoordigende stelsel zou kunnen worden ingebouwd.

De staatscommissie geeft als argument voor de invoering van een bindend correctief referendum dat het kan bijdragen aan het oplossen van gebrekkige inhoudelijke representatie. Deelt het kabinet de mening van de leden van de CDA-fractie dat de inhoudelijke representatie niet verbeterd wordt door een noodprocedure, maar juist door aanpassing van het kiesstelsel als zodanig?

De samenleving wordt niet slechts bestuurd vanuit Den Haag. Juist de decentrale overheden spelen een belangrijke rol in het bestuur van

Nederland. Daarom zijn goede en werkbare verhoudingen tussen de verschillende overheden voor de leden van de CDA-fractie van het grootste belang.

De leden van de D66-fractie begrijpen de keuze van het kabinet om invoering van het bindend correctief referendum in categorie B te scharen gelet op de zorgvuldigheid waarmee dit instrument ingevoerd zou moeten worden en de zoektocht naar breed draagvlak gezien de uiteindelijk benodigde 2/3e meerderheid in 2e lezing, maar de leden van de D66-fractie zijn wel voor invoering van dit instrument. Tevens onderkennen deze leden de complexiteit van afwegingen omtrent de exacte samenstelling van de negatieve lijst, de vraag of de vast te leggen drempels van constitutionele orde zijn alsmede de exacte hoogte daarvan. De leden zien de reactie op de motie-Lintmeijer van het kabinet dan ook met belangstelling tegemoet en hopen dat het kabinet ambitie toont bij de inhoudelijke standpuntbepaling ten aanzien van het bindend correctief referendum.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het kabinet nog geen keuze heeft gemaakt over de vraag of zij voorstander is van een bindend correctief referendum. Zij vragen het kabinet om vooruitlopend op een definitief standpunt nader in te gaan op de voor- en nadelen die voor het kabinet relevant zijn om tot een keuze te komen. En zij vragen ook of de zinsnede «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» betekent dat het kabinet ernaar streeft om met een uitgewerkt standpunt te komen of dat het ook kan zijn dat het kabinet deze aanbeveling doorschuift naar een volgend kabinet omdat er binnen het kabinet en de coalitie teveel onenigheid is over deze aanbeveling?

Verder hebben de leden van de fractie van GroenLinks ten aanzien van dit deel van de kabinetsreactie nog een vraag over de uitwerking van de motie-Lintmeijer. Kan het kabinet aangeven welke nieuwe vormen van directe democratie het kabinet betreft bij haar visie?

De leden van de SP-fractie vragen waarom het kabinet meent dat de staatscommissie bij haar voorstel voor een bindend correctief referendum geen zorgvuldige afweging heeft gemaakt en neemt het kabinet het voorstel daartoe niet over? Graag ontvangen deze leden een inhoudelijke reactie van het kabinet op het voorstel van de staatscommissie.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat over verschillende voorstellen later een standpunt wordt ingenomen. Zo ook het voorstel tot een bindend correctief referendum. Over dit voorstel zullen de beide Kamers blijkens de brief van de Minister aan het eind van het jaar nader geïnformeerd worden. Aangaande het bindend correctief referendum spelen vragen omtrent de optuiging van dit instrument. Hoe ziet de Minister dit voor zich en hoe beoordeelt zij de mogelijkheid van een opkomst- én uitkomstdrempel en een grondwettelijke borging van deze drempels?

5.2. De constitutionele toetsing ex post

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet wat de staatsrechtelijke implicaties voor de positie van de Eerste Kamer zouden zijn van het instellen van een constitutioneel hof. De leden van de CDA-fractie constateren dat er de afgelopen jaren regelmatig aandacht is gevraagd voor het vergroten van constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving, anders dan door het invoeren van constitutionele toetsing. Welke stappen zijn er op dit punt gezet en wat waren daarvan de effecten,

zo vragen deze leden. De staatscommissie adviseert het instellen van een constitutioneel hof, dat onder meer tot taak zou krijgen om te oordelen over een vordering tot partijverbod. De leden van de CDA-fractie vragen welke mogelijkheden het kabinet ziet om deze taak te beleggen bij een andere instantie.

De leden van de D66-fractie hebben tevens een voorkeur voor afschaffing van het verbod op constitutionele toetsing c.q. oprichting van een Constitutioneel Hof, omdat o.a. de burger dan meer rechtsbescherming krijgt, de scheiding der machten beter tot uitdrukking wordt gebracht waardoor de kwaliteit van wetgeving verhoogd kan worden en de nationale rechtsorde wordt versterkt. De regering onderzoekt nog verschillende varianten en deze leden onderkennen dat een nadere afweging van de voors- en tegens van verscheidene opties inclusief de ervaringen die daarmee in andere landen zijn opgedaan nuttig kunnen zijn. Op welke termijn volgt de inhoudelijke standpuntbepaling hierover?

Zoals bekend is de fractie van GroenLinks een warm voorstander van constitutionele toetsing door de rechter. Deze leden zijn dan ook blij dat het kabinet, net als de Staatscommissie, duidelijke voordelen ziet van een rechterlijke constitutionele toets. Zij begrijpen uit de kabinetsreactie evenwel dat het kabinet ook nog koudwatervrees heeft. Zij zouden graag een nadere toelichting van het kabinet ontvangen waarin het kabinet haar afweging nader uiteenzet, zij vragen het kabinet daarbij ook in te gaan op de verschillen tussen het toetsen van formele wetten aan de Grondwet en het toetsen aan internationale verdragen. Ook zouden zij graag een nadere toelichting ontvangen op de andere varianten (dan die van de Staatscommissie en die uit het eerdere initiatiefvoorstel van GroenLinks) die het kabinet voor zich ziet. Graag zouden deze leden daarbij ook een expliciete reactie van het kabinet krijgen op het punt dat Nederland een van de weinige landen in West-Europa is dat een toetsingsverbod kent. Hoe worden de bezwaren die het kabinet ziet in deze andere democratische rechtsstaten ondervangen? En tot slot zouden zij ook graag vernemen hoe het kabinet aankijkt tegen de rechterlijke constitutionele toetsing die wel mogelijk is in het Caribische deel van het Koninkrijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van de staatscommissie aangaande het instellen van een Constitutioneel Hof, een voorstel dat de ChristenUnie al lange tijd voorstaat. Zij zien de door de staatscommissie beschreven voordelen van een constitutionele toetsing, zoals een verbetering van de rechtsbescherming van de burger, positieve effecten op kwaliteit van wetgeving, versterking van de nationale rechtsorde ten opzichte van de Europese en internationale rechtsorde en de versterking van de normatieve betekenis van de Grondwet. Nu kunnen wetten immers enkel getoetst worden aan verdragen, en niet aan de Grondwet. Als nadelen worden genoemd de mogelijke verstoring van het evenwicht tussen de staatsmachten, vergroting van de invloed van de rechter op het politieke proces en het gevaar van politisering van de rechterlijke macht. Is het juist dat veel van de genoemde bezwaren, in de systematiek van een geconcentreerde constitutionele toetsing kunnen worden ondervangen? Deelt de Minister voorts dat de genoemde voordelen zeer groot zijn, zowel in reikwijdte als in belang? Op welke wijze zal tot een nadere afweging worden gekomen, zo vragen deze leden? Kan worden aangegeven aan welke varianten van constitutionele toetsing ex post wordt gedacht, zoals in de brief wordt beschreven?

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar de precieze mogelijkheden die het kabinet ziet om ook meer ruimte te bieden voor constitutionele toetsing ex post. Wat is hierbij het vervolgtraject?

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

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij dat het kabinet de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd niet direct afwijst. Wanneer, zo vragen zij, zal het kabinet de nadere verkenning afronden en de Kamer hierover informeren?

De leden van de fractie van de SP willen graag een inhoudelijke reactie van het kabinet waarom zij afwijkt van het voorstel van de commissie de kiesgerechtigde leeftijd niet te verlagen naar zestien jaar.

De Minister beschrijft dat zij de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar niet direct afwijst. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af wat de nadere motivering voor het kabinet is dit specifieke voorstel op te nemen. Zij lezen dat de Minister het mogelijke positieve effect op de politieke betrokkenheid van jongere burgers waardeert. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich echter af hoe dit voorstel de politieke betrokkenheid van jongeren in de praktijk zal verbeteren en zien graag een onderbouwing van deze verwachting? Zou de Minister kunnen toelichten in hoeverre dergelijke positieve effecten te verwachten zijn? Voorts vragen deze leden of ook andere landen stemrecht voor minderjarigen kennen.

Bij eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar vragen de leden van de SGP-fractie zich af hoe zich dit zou verhouden tot de tendens in diverse wetten om de leeftijdsgrens van 16 jaar naar 18 jaar of 21 jaar te verhogen. Concreet kan hierbij gedacht worden aan bijvoorbeeld de alcoholwetgeving, huwelijkswetgeving en de wetgeving inzake prostitutie. Zij vragen zich af of het niet logischer is om te kiezen voor een meer eenduidige leeftijd in plaats van allerlei verschillende leeftijden.

5.4 Terugzendrecht Eerste Kamer.

Ten aanzien van het terugzendrecht zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd wanneer het kabinet met een nader uitgewerkt standpunt komt. En zij vragen het kabinet ook aan te geven wat het nader beraden concreet betekent? Wordt er onderzoek gedaan en zo ja door wie en op welke wijze?

De leden van de fractie van de SP onderschrijven het belang dat onze volksvertegenwoordiging een zo goed mogelijke afspiegeling is van de bevolking. Daarbij tellen ook regionale verschillen. Is het kabinet het met deze leden eens dat het beste kiesstelsel een zo eenvoudig mogelijk kiesstelsel is? Waarom meent het kabinet dat het kiesstelsel het beste middel is om de representatie te bevorderen? Deelt het kabinet de opvatting van de leden van deze fractie dat representatie vooral afhankelijk is van het optreden van volksvertegenwoordigers? Deelt het kabinet ook de opvatting van de staatscommissie dat de representativiteit van de volksvertegenwoordiging vooral is gediend met een middel waarmee de bevolking haar vertegenwoordigers kan corrigeren? Waarom meent het kabinet dat de staatscommissie bij haar voorstel voor een terugzendrecht voor de Eerste Kamer geen zorgvuldige afweging heeft gemaakt? Graag ontvangen deze leden een inhoudelijke reactie van het kabinet op het voorstel van de staatscommissie.

Aangaande de Eerste Kamer speelt, lezen de leden van de ChristenUnie-fractie ook het voorstel van het introduceren van een terugzendrecht; een nieuwe bevoegdheid die de Eerste Kamer de mogelijkheid geeft wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden naar de Tweede Kamer. Dit voorstel wordt niet zonder meer overgenomen door het kabinet, maar de Minister

geeft wel aan dat er nader beraad zal plaatsvinden over de wenselijkheid van het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de Eerste Kamer en oplossingen die mogelijke nadelen ondervangen. De staatscommissie stelt een variant van het terugzendrecht voor waarin de Tweede Kamer het laatste woord houdt wanneer de Eerste Kamer een wetsvoorstel gewijzigd terugzendt. Hoe denkt de Minister over andere uitvoeringen van dit instrument, bijvoorbeeld een variant waarbij de Eerste Kamer, na het terugzenden, haar vetorecht zou behouden? Hoe kan worden geborgd dat in elk van deze scenario's geen sprake zal zijn van een vertragingstechniek dan wel uitholling van de positie van de Eerste Kamer, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

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

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat de staatscommissie de aanbeveling doet 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 bewerktuiging van democratische controle bij decentrale overheden en aan de benodigde bevoegdheden van de Minister van BZK. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de aangekondigde doorlichting zal plaatsvinden van het bestaande wettelijk kader met betrekking tot interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden.

De leden van de D66-fractie waarderen dat de staatscommissie zich ook specifiek heeft uitgelaten over interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden. Deze leden zijn voorstanders van een groter lokaal belastinggebied. Zij menen dat dit, zonder dat dit leidt tot een toename van de totale belastingdruk, kan bijdragen aan het versterken en ontwikkelen van de lokale democratie en de betrokkenheid daarbij kan vergroten. Zij hopen dan ook dat de regering open wil staan voor de oproep van de VNG (<https://fd.nl/economie-politiek/1303526/gemeenten-willen-zelf-belasting-heffen>) om lokale overheden meer ruimte te geven om zelf belastingen te heffen, mede naar aanleiding van het feit dat gemeenten er door middel van de decentralisaties in 2015 meer taken bij hebben gekregen zonder dat daar extra heffingsmogelijkheden tegenover staan. En hoe verhoudt de omvang van het lokale belastinggebied in Nederland zich tot lokale belastingheffing in combinatie met lokale taken in andere landen, zoals Denemarken?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er nu vaak discussies zijn over enerzijds de bevoegdheden van decentrale overheden en anderzijds de financiering van taken die zij uitvoeren (zoals in de jeugdzorg en de zorg). Hierbij speelt ook de discussie over het al dan niet uitbreiden van het decentrale belastinggebied. Deze leden constateren dat het continu voeren van deze discussie afleidt van het goed uitvoeren van overheidstaken. Zij zien dan ook erg uit naar een nadere analyse van het wettelijk en financieel kader ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen. Zij willen het kabinet vragen om deze exercitie open in te gaan en van te voren geen taboes op tafel te leggen. Verder zijn deze leden blij dat zowel de Staatscommissie als het kabinet in haar reactie aangeven dat het democratisch tekort in de interbestuurlijke samenwerking moeten worden opgelost. Inmiddels heeft het kabinet, zo constateren deze leden, een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd. Deze leden zien uit naar de behandeling van dit wetsvoorstel. Zij vragen het

kabinet of er ten aanzien van de democratische controle nog andere voorstellen te verwachten zijn?

De leden van de SGP-fractie zouden bij de voornemes rond decentrale overheden ook graag aandacht zien voor het voorkomen van voortdurende opschaling van gemeenten waardoor politieke besluitvorming verder bij de burgers vandaan komt te staan. Verder vragen zij zich af of de regering nog voornemens heeft ten aanzien van de versterken van de politieke zeggenschap van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen.

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

De leden van de D66-fractie hebben er begrip voor dat het kabinet de al geplande evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aangrijpt om de veelheid aan kaders en uitgangspunten voor zelfstandige bestuursorganen en agentschappen te stroomlijnen. Zij zijn echter van mening dat de door de staatscommissie gewenste verduidelijking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet tot die tijd kan wachten. De staatscommissie benoemt expliciet de positie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's), die niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid vallen, maar wel een publieke taak uitoefenen, gefinancierd met publieke middelen. De staatscommissie stelt dat de huidige trend van uitbreiding van (de taken van) zelfstandige bestuursorganen leidt tot een terugkeer van een situatie waarbij steeds meer beleid «voor u, zonder u» plaatsvindt. Herkent de regering deze trend en zo ja, is de regering bereid om in kaart te brengen of er taken zijn die nu bij een zbo liggen, maar ook door ministeries zelf uitgevoerd kunnen worden?

De leden van de D66-fractie menen dat over de uitoefening van publieke taken en het uitgeven van publieke middelen volledige transparantie moet bestaan en altijd verantwoording moet worden afgelegd. Is de regering dit met deze leden eens? Zo ja, kan het kabinet aangeven hoe dit geborgd wordt bij zbo's, die wettelijk gezien niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen? Is de regering van mening dat ook voor DNB en AFM geldt dat er volledige transparantie moet zijn over het eigen handelen van deze zbo's? Zo nee, hoe rijmt de regering dit met de gewenste verantwoording over publieke taken en middelen? Zo ja, hoe beoordeelt de regering nu de beperkte informatie die de Kamer heeft gekregen over het toezicht van DNB op ING in de periode die in het kader van Houston is onderzocht? En hoe beoordeelt de regering de geheimhouding rondom het herstell kader dat tussen DNB en ING is afgesproken?

5.7. Een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet

De leden van de D66-fractie zijn er voorstander van om de parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming, in het bijzonder bij de totstandkoming van wetgeving en het sluiten van verdragen, bij wet te regelen. Twee leden hebben tevens in een Grondwetsvoorstel (35 202-(R2126)) een bepaling opgenomen die de wetgever opdraagt deze betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Europese besluitvorming bij wet te regelen. De op dit moment geldende procedures (denk aan de subsidiariteitstoets, het behandelvoorbehoud, het versturen van BNC-fiches en geannoteerde agenda's) zijn vooral vastgelegd in moties en eenzijdige toezeggingen. Deze leden zijn van mening dat het hoog tijd wordt om dit in wetgeving te consolideren. Zij wachten de reactie van het kabinet op dit grondwetsvoorstel te zijner tijd af.

6. Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)

6.1. De gekozen formateur

Met de staatscommissie constateert het kabinet dat de geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie een probleem is. (34 430, nr. 10, p. 25) De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorgenomen brede studie naar het formatieproces, de probleemstelling en de onderzoeksopzet.

Allereerst betreuren de leden van de D66-fractie het dat alternatieve opties ter vervanging van de gekozen formateur zoals voorgesteld door de staatscommissie, zoals een gekozen Minister-President of een gekozen formateur met een steviger mandaat, niet nader worden onderzocht.

Het kabinet schrijft in haar reactie dat zij na de zomer in overleg met de Tweede Kamer een nadere studie wil uitvoeren over een breder perspectief op het formatieproces, met als doel om dit proces begin 2020 af te ronden. Hoe staat het met dit voornemen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks? Hoe wil het kabinet dit proces vormgeven en is het haalbaar om dit proces begin 2020 af te ronden?

De leden van de ChristenUnie-fractie herkennen zich in de beschouwing van de staatscommissie en de Minister aangaande de onduidelijkheid voor de kiezer na de verkiezingsuitslag met betrekking tot de vraag welke partijen een kabinet gaan vormen en de relatief lange periode van coalitievorming. Zij zien geen heil in de constructie van de gekozen formateur en delen het standpunt dat deze optie niet passend is binnen het huidige parlementaire stelsel en de Nederlandse staatsinrichting. Wel erkennen deze leden dat meer openheid van het formatieproces wenselijk is.

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

De leden van de D66-fractie vinden het jammer dat Bevrijdingsdag niet wordt verbreed tot Dag van de vrijheid. Zij menen dat 5 mei als nationale feestdag bij uitstek geschikt is om alle Nederlanders te verbinden en van deze dag meer inclusiviteit uitgaat dan een aantal andere dagen die thans als vrije dagen gelden. Bovendien is de relatie met het belang van de democratische rechtsstaat evident, terwijl ook de noodzaak jaarlijks stil te blijven staan bij het belang hiervan onverminderd hoog; en misschien zelfs wel gestegen is. Hoe moeten deze leden overigens de opmerkingen van de Staatssecretaris van VWS dat hij graag bereid is 2e Pinksterdag in te ruilen voor 5 mei als vrije dag zien in relatie tot de stellingname daaromtrent in de kabinetsreactie? De leden zijn enthousiast over de oproep van het kabinet aan de betrokken sociale partners om van 5 mei jaarlijks een vrije dag te maken. Op welke wijze gaat de regering de betrokken partijen hierbij ondersteunen? En is de regering bijvoorbeeld bereid om een maatschappelijk kosten-batenanalyse (MKBA) te laten doen naar de gevolgen van 5 mei als nationale erkende feestdag?

De leden van de fractie van GroenLinks zouden het, net als de Staatscommissie en het kabinet, een goede zaak vinden als 5 mei voor iedereen een officiële vrije dag wordt. Zij begrijpen dat het kabinet de betrokken sociale partners oproepen om voor iedereen 5 mei een vrije dag te laten zijn. Wat betekent deze oproep in de praktijk? Brengt het kabinet deze oproep expliciet onder de aandacht tijdens gesprekken met de verschillende sociale partners? Is het kabinet zich evenwel bewust dat er in steeds meer sectoren wordt gewerkt zonder collectieve arbeidsvoorwaarden? Hoe zorgt het kabinet dat haar oproep ook op die plekken waar geen sprake is

van collectieve arbeidsvoorwaarden en waar veel ZZP'ers werken onder de aandacht komt? En hoe zorgt het kabinet ervoor dat het ook voor personeelsvertegenwoordigers gemakkelijk is om afspraken met de werkgever hierover te maken? En zijn er voor het kabinet andere mogelijkheden om deze oproep kracht bij te zetten? Ook vernemen deze leden graag of het kabinet in navolging van de uitspraken van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om tweede pinksterdag in te ruilen voor 5 mei als officiële vrije dag voor iedereen van plan is om hier onderzoek naar te doen. En zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie delen de meerwaarde van het vasthouden aan Bevrijdingsdag en sluiten zich aan bij de oproep van het kabinet om 5 mei voor iedereen in Nederland een jaarlijkse vrije dag te maken.

Bijlage

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang, dat de inzichtelijkheid wordt vergroot van het wetgevingsproces en de besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur van Nederland voor burgers en bedrijven. Deze leden constateren, dat de regering een aantal aanbevelingen afdoet met de stelling dat die primair Aanbevelingen die primair de beide Kamers betreffen, zoals de instelling van een openbaar toezeggingenregister (C4). Deelt de regering de mening van deze leden, dat een actieve betrokkenheid van de regering noodzakelijk is voor het slagen van een motievolgsysteem en een adequate toezeggingenregistratie? Zo ja, is de regering bereid daarover met de Kamer in overleg te treden? Is de regering bereid de informatievoorziening aan de Kamer over de uitvoering van moties en de opvolging van toezeggingen de stroomlijnen en ervoor te zorgen dat goede voorbeelden, zoals het Ministerie van OCW, worden nagevolgd?

De leden van de fractie van GroenLinks willen nog graag expliciet aandacht vragen voor een punt waar in de kabinetsreactie weinig aandacht voor is, namelijk de informatiepositie van het parlement. Al vaker is er in de Kamer gesproken over artikel 68 van de Grondwet en hoe dit artikel in de praktijk wordt toegepast. Een goed functionerend parlementair stelsel is gebaat bij een uitstekende informatiepositie. Dit betekent wat de aan het woord zijnde leden niet alleen dat informatie tijdig en volledig bij de Kamer moet zijn, maar ook dat de informatie goed controleerbaar is. Alleen dan kan het parlement haar controlerende taak en haar budgetrecht goed uitvoeren. Deze leden zou hier graag een nadere reflectie op ontvangen van het kabinet. Zij vragen het kabinet daarbij ook te reageren op het recent verschenen rapport «Inzicht in publiek geld (deel 2)» van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer maakt zich in dit rapport zorgen over de informatiepositie en het budgetrecht van de Kamer. De leden van de fractie van GroenLinks hebben deze zorgen ook en zien zijn ervan overtuigd dat een betere informatiepositie het parlementaire stelsel versterkt.

II Antwoord van de Minister

De commissie voor Binnenlandse Zaken heeft in het kader van een schriftelijk overleg vragen gesteld over het op 26 juni j.l. uitgebrachte kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel.¹ Hieronder worden deze vragen weergegeven en beantwoord. Daarbij wordt in beginsel de indeling van uw Verslag ter zake gevolgd. De beantwoording van enkele vragen vindt plaats in een andere

¹ Kamerstuk 34 430, nr. 10.

paragraaf dan waarin de desbetreffende vragen in uw Verslag zijn geplaatst, terwijl de paragrafen 1 en 3 zijn samengevoegd in één nieuwe paragraaf 1.

Een deel van de vragen heeft betrekking op in het kabinetsstandpunt toegezegde nadere uitwerkingen, bijvoorbeeld over het kiesstelsel, de constitutionele toetsing ex post en het terugzendrecht. Geprobeerd is deze vragen zo veel mogelijk inhoudelijk te beantwoorden. In de beantwoording van deze vragen wordt echter nog niet vooruitgelopen op de nadere afwegingen van het kabinet bij deze toegezegde nadere uitwerkingen.

1. Inleiding en de benadering van het kabinet

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet het risico van de in het eindrapport van de staatscommissie genoemde «erosie van de democratische rechtsstaat» beoordeelt.

Het kabinet is van mening dat een lange democratische traditie alleen niet langer voldoende is om ons land te beschermen tegen de gevaren die thans worden onderkend. Versterking van de democratische en rechtsstatelijke instituties alsook van de democratische cultuur is daarom noodzakelijk. Naar de mening van het kabinet heeft de staatscommissie een juiste analyse gemaakt van de risico's die de democratische rechtsstaat bedreigen.

Met de leden van de fractie van de ChristenUnie is het kabinet van mening dat het behoud van de democratische rechtsstaat niet vanzelfsprekend is. Aan het onderhouden en versterken ervan moet continue worden gewerkt.

De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag een specifiek tijdspad van de verschillende te verwachten voorstellen en maatregelen inclusief (streef)data van het kabinet. Daarnaast ontvangen deze leden graag een nadere toelichting op de categorisering van de in het kabinetsstandpunt vermelde mogelijke maatregelen alsook de precieze totstandkoming daarvan, zulks in relatie tot het tijdspad. Ook de leden van de D66-fractie vragen of het kabinet een tijdspad c.q. implementatieplan voor ogen heeft en, zo dat het geval is, hoe dat er uitziet. Deze leden vragen zich verder af hoe wordt geborgd dat daadwerkelijk in deze kabinetsperiode stappen worden gezet. De leden van de fracties van de SGP en het CDA vragen eveneens om een tijdschema van de verschillende voorstellen. De leden van de VVD-fractie informeren specifiek naar de tijdsplanning van de onderwerpen uit categorie B.

Het kabinet heeft een tijdschema geformuleerd voor de implementatie van de verschillende categorieën maatregelen. Uiteraard is dat tijdschema globaal en tentatief. Dat geldt met name voor maatregelen die (grond-)wetgeving vergen.

In het kabinetsstandpunt zijn de aanbevelingen van de staatscommissie ingedeeld in drie categorieën: A, B en C. Dit onderscheid is gebaseerd op de inhoudelijke appreciatie van de verschillende aanbevelingen. Aanbevelingen in de categorie A worden geheel of in belangrijke mate overgenomen door het kabinet; in enkele gevallen is de uitvoering al ter hand genomen. Aanbevelingen in de categorie B worden niet zonder meer overgenomen; het kabinet neemt daarover later een standpunt in. De aanbevelingen in categorie C worden niet overgenomen, bij deze aanbevelingen heeft het kabinet op onderdelen wel andere voorstellen gedaan.

Het tijdschema van de diverse maatregelen in categorie A ziet er als volgt uit:

1. *Kiesstelsel*: nog dit kalenderjaar ontvangt uw Kamer de uitwerking van de drie kiesstelsels (persoon- of lijststemsels, vereenvoudigd Deens kiesstelsel en een stelsel met versterkte kieskringen). Hierin worden onder meer de voor- en de nadelen van deze stelsels naast elkaar gezet. Deze uitwerking vormt de basis voor de keuze over het kiesstelsel dat het kabinet wil invoeren.
2. *De Wet op de politieke partijen (WPP)*: een wetsvoorstel zal in het voorjaar van 2020 in procedure worden gebracht; inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2022.
3. *Versterking van het burgerschapsonderwijs*: het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs wordt naar verwachting dit najaar aan de Tweede Kamer aangeboden. Daarnaast loopt er een traject om het gehele curriculum van het funderend onderwijs te herzien.
4. *Bevordering van burgerparticipatie en burgerschap; versterking digitaal burgerschap*: het betreft hier diverse afzonderlijke maatregelen die voor een aanzienlijk deel al zijn uitgevoerd of al in uitvoering zijn. Later dit jaar, bij de aanbidding van de diverse uitwerkingsnotities (waarover verderop meer) zal de Tweede Kamer nader geïnformeerd worden over de stand van zaken daaromtrent.
5. *Bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongeren-parlement*: Het streven is erop gericht om beide Kamers der Staten-Generaal hierover nog dit jaar nader te informeren.
6. *Versterking van de constitutionele toetsing ex ante*: deels is deze aanbeveling al geëffectueerd; waar het het voornemen betreft in de internetconsultatie nadrukkelijker aandacht te vragen voor de constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving.
7. *Aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet en een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer*: een hiertoe strekkend voorstel tot herziening van de Grondwet is in consultatie gegeven. Het voornemen is dit voorstel nog dit jaar aan de Raad van State voor advies voor te leggen. Verder streeft het kabinet ernaar om de eerste lezing in deze kabinetsperiode af te ronden.
8. *De procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad*: een hiertoe strekkend voorstel van rijkswet tot herziening van de Grondwet zal nog dit kalenderjaar door de Minister voor Rechtsbescherming in procedure worden gebracht.
9. *Actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren («Oekaze-Kok»)*: het is de bedoeling dat deze actualisering volgend voorjaar haar beslag krijgt.
10. *Diverse aanbevelingen over de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie*: voor zover de implementatie van deze aanbevelingen bij het kabinet berust, zal dit najaar over de voortgang daarvan worden gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

Het tijdschema van de diverse maatregelen in categorie B ziet er als volgt uit:

1. *Het bindend correctief referendum*: nog dit kalenderjaar ontvangen de Tweede en Eerste Kamer een kabinetsreactie op de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-Lintmeijer.
2. *De constitutionele toetsing ex post*: hierover zal een nadere afweging plaatsvinden. De uitkomst daarvan wordt zo mogelijk in dit kalenderjaar aan de Tweede en Eerste Kamer voorgelegd.
3. *Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar*: het kabinet heeft toegezegd uw Kamer einde van dit jaar nader te informeren, waarbij tevens het advies van de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) over dit onderwerp zal worden betrokken.

4. *Het terugzendrecht van de Eerste Kamer:* een aanvullende notitie over dit onderwerp wordt zo mogelijk nog dit kalenderjaar aan de Tweede en Eerste Kamer gezonden.
5. *Doorlichting van het bestaande wettelijke kader voor de verhoudingen met decentrale overheden:* op basis van deze doorlichting zullen taken en verantwoordelijkheden van gemeenten, provincies en nationale overheid worden verduidelijkt. De uitkomsten van de doorlichting zullen naar verwachting rond de zomer van 2020 bekend zijn. Vervolgens zal de Tweede Kamer over die uitkomsten worden geïnformeerd.
6. *Evaluatie van de Kaderwet zbo's en van de regeling agentschappen:* Een breed evaluatieonderzoek naar de regulering van zelfstandige bestuursorganen, en andere organisaties met een bepaalde zelfstandige positie, waarop het advies van de staatscommissie betrekking heeft, zal dit najaar worden voorbereid. Voorzien is dat de uitkomsten eind 2021 bekend zullen zijn.
7. *Een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet:* zodra de behandeling van dit voorstel in een verder gevorderd stadium is, zal het kabinet zich beraden op het formuleren van het bedoelde kabinetsstandpunt.

Het tijdschema van de diverse maatregelen in categorie C ziet er als volgt uit:

1. *De gekozen formateur:* het streven is nog dit jaar in goed overleg met de Tweede Kamer een nadere studie in te richten, waarin aandacht wordt geschonken aan de diverse mogelijkheden om de directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie te versterken, ook in het bredere staatsrechtelijke verband van de grotere rol en verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer in het formatieproces, zoals die sinds 2012 vorm heeft gekregen. De vorm van de studie is voorwerp van nader overleg.
2. *Verbreiding van Bevrijdingsdag (5 mei) tot Dag van de Vrijheid:* in het kabinetsstandpunt is de wens uitgesproken dat 5 mei voor iedereen een jaarlijkse vrije dag wordt. Uw Kamer zal dit najaar worden geïnformeerd over de voortgang van de verwezenlijking van deze wens.

3. Een toekomstbestendig parlementair stelsel

De leden van de fractie van GroenLinks vragen om een nadere toelichting van het kabinet op de vraag hoe jongeren, vrouwen en etnische minderheden beter kunnen worden betrokken bij het democratische proces door de voorstellen van het kabinet.

Door de leden van de fractie van de ChristenUnie wordt gevraagd of het kabinet van mening is dat de representatieve vertegenwoordiging, die minderheden een stem geeft, een verrijking van het parlementair stelsel is. En of het kabinet ook het uitgangspunt van de fractie volgt dat dit perspectief centraal moet staan bij de verdere uitwerking van de voorstellen.

In algemene zin is het kabinet voornemens om de randvoorwaarden voor participatieprocessen vast te leggen. Begrijpelijke en gerichte communicatie voor iedereen behoren tot die randvoorwaarden. De evenredigheid in onze representatieve vertegenwoordiging leidt ertoe dat ook de stem van minderheden in het parlement gehoord wordt.

Om de betrokkenheid van jongeren voor en bij de nationale politiek te vergroten, wordt gewerkt aan het opzetten van een jongerenparlement. Het kabinet zet, binnen een nader te bepalen termijn, ook in op een

verdubbeling van het aantal leerlingen dat via ProDemos een bezoek brengt aan het parlement.

De Minister voor basis- en voorgezet onderwijs en media zendt binnenkort een wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht naar de Tweede Kamer. De bedoeling is dat daarmee scholen worden verplicht actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor de wijze waarop de inwoners van de andere landen van het Koninkrijk betrokken worden bij de totstandkoming van rijkswetgeving en de ratificatie van internationale verdragen waarbij het Koninkrijk verdragspartij is. Meer in het bijzonder vragen zij naar de verhoudingen tussen de andere landen van het Koninkrijk en de Eerste Kamer in dit opzicht. De aan het woord zijnde leden vragen of het kabinet hun mening deelt dat er sprake is van een democratisch tekort en of het kabinet bereid is onderzoek te doen naar het versterken van de democratische betrokkenheid van de (inwoners van) de andere landen van het Koninkrijk, bijvoorbeeld door het instellen van een Koninkrijksparlement.

Zoals de aan het woord zijnde leden terecht opmerken, zag de adviesaanvraag aan de staatscommissie niet op de betrokkenheid van de (inwoners van de) andere landen van het Koninkrijk bij de totstandkoming van rijkswetgeving en de goedkeuring van internationale verdragen. De staatscommissie heeft hierover dan ook geen aanbevelingen gedaan. Het kabinet acht het niet wenselijk om de discussie over de aanbevelingen van de staatscommissie nu te verbreden met deze onderwerpen. Voor de goede orde wijs ik erop dat de Tweede Kamer op 5 juli jl. de motie van het lid Van Raak c.s. heeft aangenomen², waarin de regeringen van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland worden verzocht in een gezamenlijk overleg tot een nadere invulling te komen van de verantwoordelijkheden van de landen afzonderlijk en van het Koninkrijk als geheel, en de parlementen daarover te informeren. Het ligt in de rede de door de leden van de fractie van GroenLinks genoemde onderwerpen te betrekken bij de uitvoering van deze motie en het debat met uw Kamer daarover. Naar aanleiding van het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) («Fundamentele rechten in het Koninkrijk: Eenheid in bescherming»)³ is overigens reeds besloten om periodiek met vertegenwoordigers van de regeringen van Aruba, Curaçao en Sint Maarten te overleggen over de voortgang van de uitvoering van plannen ter implementatie van mensenrechtenverdragen waarbij het Koninkrijk verdragspartij is.

De leden van de SGP-fractie vragen of het stimuleren en opzetten van inspraakmogelijkheden, burgerfora en jongerenparticipatie wel de niet-gehoorde doelgroepen bedient, omdat vooral hoger opgeleiden participeren in dergelijke gremia? Daarbij vragen de leden van deze fractie ook of door het niet bereiken van de niet-gehoorde groepen het risico op het ontstaan van een nog grotere kloof tussen betrokkenheid van mensen met een hogere dan wel lagere opleiding? Hoe probeert het kabinet dit te voorkomen?

Het kabinet poogt om bij het versterken van de inspraakmogelijkheden alle Nederlanders te bereiken. Voor de jongeren, die de staatscommissie aanwijst als een van de ondervertegenwoordigde groepen, wordt het jongerenparlement opgericht. Daarbij zou de diversiteit van het jongeren-

² Kamerstuk 35 099 (R2114), nr. 23.

³ Adviesraad internationale vraagstukken, advies nr. 107 van 10 juli 2018 en de regeringsreactie daarop in de brief aan de Tweede Kamer van de Staatssecretaris en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (4 april 2019 Kamerstuk 33 826, nr. 29).

parlement zoveel mogelijk moeten worden gewaarborgd zodat jongeren van allerlei achtergronden de kans krijgen om hun mening te laten horen.

Het kabinet is ervan op de hoogte dat uit onderzoeken blijkt dat dit soort gremia vooral hoger opgeleiden aantrekken. Echter door middel van het zo toegankelijk mogelijk maken van inspraakmogelijkheden en, zoals bij het jongerenparlement, de diversiteit zoveel mogelijk te waarborgen kan dat risico op het ontstaan van een grotere kloof worden ingeperkt.

De leden van de SGP-fractie vragen of het kabinet weet wat het opleidingsniveau en de regionale spreiding is van de deelnemers aan de serie focusgroepen is, waarin verschillende maatregelen met burgers zijn besproken.

De focusgroepen hebben plaatsgevonden op twee randstedelijke (Amsterdam en Rotterdam) en twee niet-randstedelijke locaties (Zwolle en Den Bosch) verspreid over het land, waarbij op elke locatie twee focusgroepen zijn gehouden: een groep met acht laag-midden opgeleiden: een mix van vmbo, mbo 1/2/3 en mbo4 opgeleid, allen in de leeftijd 20–70 jaar, en een groep met acht hoogopgeleiden, HBO en WO, allen in de leeftijd 20–70 jaar.

Het onderwerp van de gesprekken en de opdrachtgever zijn niet bekend gemaakt bij het uitnodigen. Dit om de kans dat ook niet-politiek geïnteresseerde deelnemers meedoen zo groot mogelijk te maken. Dit is geslaagd: in alle groepen waren ook deelnemers vertegenwoordigd met een geringe politieke belangstelling.

In bijlage III van het rapport «Maatregelen om de democratie te versterken, focusgroepen met burgers»⁴ dat naar de beide Kamers gezonden staan de opleidingsniveaus van de afzonderlijke deelnemers aan de focusgroepen vermeld.

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

a. Kiesstelsel en kiesproces

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre een stem op een bepaalde kandidatenlijst, zonder dat er op een kandidaat wordt gestemd, past binnen de huidige grondwettelijke kaders?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of met de genoemde voorstellen het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging in stand blijft?

Het kabinet is van mening dat de drie stelsels die nader worden verkend (het persoons- of lijststemsels, het vereenvoudigd Deens stelsel en het stelsel met versterkte kieskringen) de evenredigheid niet aantasten.

De staatscommissie heeft in haar rapport uitvoerig stil gestaan bij de vraag of het kunnen stemmen op de kandidatenlijst van een partij mogelijk is binnen het huidige grondwettelijk kader. De staatscommissie beantwoordt die vraag bevestigend. Het kabinet deelt dat oordeel. Door niet te stemmen op één specifieke kandidaat (de persoonsstem) stemt de kiezer op de kandidatenlijst van de betreffende partij en daarmee op de volgorde van de kandidaten op die lijst. De kiezer accepteert zo deze lijst en volgt daarin de politieke partij die, zoals de leden van de VVD-fractie

⁴ Kamerstuk 34 430, nr. 11.

opmerken, heeft beoogd een «evenwichtige kandidatenlijst» samen te stellen. De kiezers stemmen via een lijst- of een persoonsstelsel op een kandidaat die volgens hen voor een zetel in aanmerking moet komen.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat het kiesstelsel niet te ingewikkeld moet worden. Zij wijzen erop dat het voor het fundament onder de democratie belangrijk dat het kiesstelsel voor een ieder overzichtelijk en begrijpelijk is.

De leden van de fractie van het CDA memoreren dat het kabinet vindt 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. Gelet op dat standpunt vragen deze leden welke ruimte er dan is voor het wijzigen van het kiesstelsel?

De leden van de D66-fractie menen tevens dat het beperken van de complexiteit voor de kiezer erbij gebaat is als hetzelfde kiesstelsel voor de volksvertegenwoordiging van andere bestuurslagen bruikbaar is. Deelt het kabinet deze overweging, luidt hun vraag.

De leden van de ChristenUnie-fractie benadrukken dat de genoemde voorstellen hun doel missen wanneer er onvoldoende duidelijkheid is bij de kiezers omtrent de veranderingen. Deelt het kabinet het uitgangspunt van deze leden dat ook een nieuw stelsel voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk moet zijn? Verwacht de Minister dat dit afdoende met de voorgestelde maatregelen kan worden ondervangen? Is hierin ook specifiek aandacht voor mensen met een visuele beperking, maar ook voor mensen met een verstandelijke beperking of analfabetisme, zo vragen deze leden.

Hoewel er best mogelijkheden zijn om bij de samenstelling van de lijsten en de invulling van het kiesstelsel meer rekening te houden met regionale spreiding, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of herziening van het kiesstelsel naar het Deense model niet betekent dat de verdeling van stemmen en het feitelijk effect van een uitgebrachte stem voor kiezers veel minder inzichtelijk wordt, omdat het stelsel ingewikkelder te begrijpen is.

Is het kabinet het met de leden van de SP-fractie eens dat het beste kiesstelsel een zo eenvoudig mogelijk kiesstelsel is?

Het kabinet begrijpt de zorg van de leden van de fracties van VVD, D66, CU, SP en SGP met betrekking tot de begrijpelijkheid en toegankelijkheid van het kiesstelsel. Wijziging van het kiesstelsel mag er niet toe leiden dat het stelsel zo ingewikkeld wordt dat kiezers niet goed begrijpen hoe ze een stem kunnen uitbrengen en/of hoe de stem meetelt voor de uitslag van de verkiezingen. Voorlichting en goede uitleg kunnen een middel zijn om de kiezers te helpen het kiesstelsel te begrijpen. Een wijziging van het kiesstelsel zal daarom altijd gepaard moeten gaan met een voorlichtings-campagne en begrijpelijke uitleg aan de kiezers.

Het wordt echter naar de mening van het kabinet te complex als aan de kiezers moet worden uitgelegd dat de wijze waarop gestemd kan worden, verschilt per verkiezing. Door veel kiezers zal dat niet begrepen worden. Dat geldt in het bijzonder voor kiezers die laaggeletterd zijn. Het kabinet is daarom van mening dat als het kiesstelsel voor de Tweede Kamer zo wordt gewijzigd dat de kiezer een lijststem of een persoonsstelsel kan uitbrengen, de kiezer die mogelijkheid ook moet krijgen bij alle andere verkiezingen. Dat een kandidaat die op steun kan rekenen bij de kiezers

meer kans heeft om gekozen te worden is naar de mening van het kabinet van belang voor alle verkiezingen omdat het bijdraagt aan de binding tussen de kiezer en de gekozenen. Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers.

Om tot een goede beoordeling te komen of hiermee ook de doelgroep wordt bereikt die zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelt is naar de mening van deze leden meer nodig dan alleen te kijken naar de woonplaats van de Kamerleden. Is er ook zicht op in hoeverre de betrokkenheid van mensen uit andere regio's dan de Randstad ook bijvoorbeeld zichtbaar is in lagere opkomst bij landelijke verkiezingen?

In de onderstaande tabel zijn de opkomstpercentages van de laatste zes Tweede Kamerverkiezingen per provincie weergegeven, inclusief het gemiddelde opkomstpercentage over die zes verkiezingen in deze provincies. De tabel laat zien dat in de provincies Limburg en Noord-Brabant het opkomstpercentage het laagst is. De opkomst is het hoogst in de provincies Utrecht, Friesland en Overijssel. Kortom, in twee niet-randstedelijke provincies is de opkomst wat lager dan gemiddeld; in drie andere juist wat hoger. Verder valt op dat de onderlinge verschillen tussen de opkomstpercentages in de verschillende provincies niet extreem groot zijn.

Opkomst- percentages Tweede Kamer- verkiezingen ¹	2017	2012	2010	2006	2003	2002	Gemiddeld
Drenthe	82.39%	76.85%	76.41%	83%	82,97%	80,02%	80,27%
Flevoland	79.69%	72.3%	73.66%	78,87%	78,94%	78,69%	77,03%
Friesland	82.49%	77.06%	77.13%	82,86%	83,59%	81,89%	80,84%
Gelderland	83.27%	76.96%	77.24%	82,26%	82,69%	81,16%	80,58%
Groningen	81.27%	75.53%	75.2%	81,28%	81,61%	78,67%	78,93%
Limburg	78.33%	70.68%	72.92%	77,9%	75,34%	73,73%	74,82%
Noord-Brabant	81.27%	72.65%	73.69%	78,51%	78,27%	77,1%	76,92%
Noord-Holland	81.88%	74.66%	75.53%	79,74%	79,19%	78,77%	78,30%
Overijssel	83.52%	76.46%	76.62%	83,07%	83,65%	81,47%	80,80%
Utrecht	84.8%	78.42%	79.32%	82,9%	82,97%	82,4%	81,80%
Zeeland	81.27%	75.62%	76.78%	80,99%	80,65%	79,97%	79,21%
Zuid-Holland	80.15%	73.2%	74.1%	79,15%	78,54%	78,69%	77,31%

¹ Via: <https://www.verkiezingsuitslagen.nl/>.

De leden van de D66-fractie vragen om een nadere toelichting op de wijze waarop de drie voorgestelde varianten van elkaar verschillen wat betreft de mogelijke invoeringstermijn en complexiteit vanuit het perspectief van kiezers ten opzichte van het huidige stelsel?

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet vóór het eind van het jaar komt met een definitief voorstel voor het kiesstelsel dat alle verkiezingen betreft.

De leden van de fracties van D66- en CDA hebben vragen over de verkenning die het kabinet heeft aangekondigd naar het persoons- of lijststemsysteem, het vereenvoudigd Deens stelsel en het stelsel met versterkte kieskringen. In deze verkenning wordt gepoogd in kaart te brengen wat het stelsel betekent voor de complexiteit van de wetgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van de berekening en vaststelling van de uitslag), welke gevolgen heeft het voor de kiezers (wordt het bijvoorbeeld voor de kiezers ingewikkelder of gemakkelijker om te bepalen wat het effect is van hun stem), heeft het gevolgen voor politieke partijen en of voor de organisatie van de verkiezingen, etc. Verder wordt naast elkaar gezet in hoeverre de stelsels kunnen bijdragen aan het vergroten van de binding tussen de kiezer en de volksvertegenwoordigers. Verder wordt langs die weg kunnen de voor- en nadelen van de stelsels worden

beschreven. Het kabinet wil nu niet vooruitlopen om de uitkomsten van de verkenning. Het is inderdaad het voornemen om vóór het einde van dit jaar de uitkomsten van de verkenning en de conclusies daaromtrent met de Tweede Kamer te delen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af in hoeverre de regering bij de herziening van het kiesstelsel voornemens is gebruik te blijven maken van een voorkeursdrempel zoals die ook in het bestaande stelsel geldt. Een dergelijke drempel is met name ook van belang voor de aanwezigheid van een bepaalde mate van steun voor de verkiezing van kandidaten, zo stellen deze leden.

In de verkenning die het kabinet maakt van het persoons- of lijststemselsel, het vereenvoudigd Deens stelsel en het stelsel met versterkte kieskringen, zal per kiesstelsel worden aangegeven of daarin een voorkeursdrempel nodig wordt geacht. De Tweede Kamer ontvangt de uitkomsten van de verkenning nog voor het einde van dit jaar.

De leden van de SGP-fractie achten het van belang dat er ook ruimte is voor Kamerleden die juist een belangrijke vakinhoudelijke inbreng hebben.

Waarom meent het kabinet dat het kiesstelsel het beste middel is om de representatie te bevorderen? Deelt het kabinet de opvatting van de leden van de SP-fractie dat representatie vooral afhankelijk is van het optreden van volksvertegenwoordigers?

Het kiesstelsel bepaalt niet welke kwaliteiten kandidaten moeten hebben om verkiesbaar te zijn. Daar gaan de politieke partijen over. Wat het kabinet beoogt met een nieuw kiesstelsel is dat de stem van de kiezers op individuele kandidaten zwaarder meetelt zodat kandidaten die op steun kunnen rekenen van de kiezer ook eerder gekozen worden dan thans het geval is.

De D66-fractie informeert naar het bestaan van voorbeelden van andere landen, waarvan «best practices» overgenomen kunnen worden als het gaat om het doen van aanpassingen van het kiesstelsel om inhoudelijke representatie te bevorderen?

Het kabinet kent geen voorbeelden van andere landen die als «best practices» zou kunnen worden gebruikt bij de verkenning van het persoons- of lijststemselsel, het vereenvoudigd Deens stelsel en het stelsel met versterkte kieskringen, met dien verstande dat het vereenvoudigd Deens stelsel uiteraard gebaseerd is op het stelsel dat in Denemarken wordt gebruikt.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet mogelijke gedragseffecten ziet, die de drie kiesstelsels teweeg kunnen brengen en hoe deze effecten door het kabinet worden geduid.

De vraag of een wijziging van het kiesstelsel bij de kiezer zal leiden tot ander (stem)gedrag en zo ja tot welk gedrag is niet met zekerheid te beantwoorden. Of kiezers meer dan nu op een specifieke kandidaat zullen stemmen hangt naar de mening van het kabinet enerzijds af van de aantrekkingskracht van de kandidaten die door de partijen op de lijst worden gezet en anderzijds van het inzicht bij de kiezer dat kandidaten die een persoonsstelsel krijgen meer kans hebben om gekozen te worden. In de verkenning die wordt uitgevoerd zal op basis van het stemgedrag bij recente verkiezingen in kaart worden gebracht of en zo ja in welke mate een ander kiesstelsel zou hebben geleid tot meer «op eigen kracht» gekozen kandidaten.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat in het zogenoemde persoons- of lijststemsysteem de stem op de individuele kandidaat meer gewicht krijgt. Hoe wordt dit precies bewerkstelligd; wat moeten deze leden zich hierbij voorstellen?

Bij het bepalen van het aantal zetels over de partijen worden in het zogenoemde persoons- of lijststemsysteem de persoons- en lijststemmen per partij bij elkaar opgeteld. Het aldus verkregen totale aantal stemmen per partij is, net als in het huidige systeem, bepalend voor het aantal zetels dat de partij verwerft.

De grootste verandering treedt op bij het bepalen van de kandidaten die gekozen worden. Dat geschiedt in dit systeem als volgt:

- Eerst worden de door de partij verkregen zetels (zowel de volle zetels als de restzetels) naar evenredigheid van het aantal uitgebrachte stemmen verdeeld over de kandidatenlijst als geheel (lijstzetels) en de individuele kandidaten (persoonszetels).
- Vervolgens worden de lijstzetels toegekend aan kandidaten op basis van de lijstvolgorde.
- Daarna worden de persoonszetels toegekend aan de nog niet gekozen kandidaten op basis van het door hen verkregen aantal persoonsstemmen.

Een voorbeeld ter illustratie:

Partij X heeft bij een verkiezing tien zetels bemachtigd. Het totaal aantal stemmen dat op deze partij is uitgebracht is 1.000.000 en de landelijke kiesdeler is 100.000. Van het totaal aantal stemmen heeft 60% van de kiezer zijn stem uitgebracht via een lijststem en 40% heeft op een van de kandidaten van de lijst van partij X gestemd. Dat betekent dat er zes zetels op basis van de lijst worden verdeeld en vier zetels op basis van persoonsstemmen. In eerste instantie worden de zes lijstzetels verdeeld op basis van de lijstvolgorde. Deze komen dus toe aan de eerste zes kandidaten op de lijst. Vervolgens worden de persoonszetels verdeeld. Dit gebeurt in volgorde van het aantal persoonsstemmen dat de nog niet gekozen kandidaten hebben verkregen.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de analyse klopt dat in het Deense systeem regionale vertegenwoordiging als mechanisme wordt gebruikt om de vertegenwoordiging samen te stellen, terwijl andere descriptieve eigenschappen minder tot hun recht kunnen komen en veel kiezers bijvoorbeeld ook andere vormen van diversiteit van groot belang vinden. Deze leden zijn ten aanzien van dit systeem bezorgd dat de diversiteit van de volksvertegenwoordiging versmald wordt tot regionale diversiteit. Andere aspecten van diversiteit komen niet goed genoeg tot hun recht, zo menen zij. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat als een partij in iedere regio een mannelijke lijsttrekker heeft en louter via de districtszetels zetels behaalt er alleen maar mannen namens die partij zetels zullen innemen.

De regionale dimensie is, van de drie systemen waar het kabinet een verkenning naar uitvoert, in het vereenvoudigd Deens systeem het sterkst verankerd. Dat wil echter niet zeggen dat dit per se negatieve gevolgen heeft voor de diversiteit van de samenstelling van het vertegenwoordigend orgaan. In het vereenvoudigd Deens systeem kan nog steeds elke partij in elk kiesdistrict een lijst indienen die bestaat uit meerdere kandidaten. Die lijst kan zo divers zijn samengesteld als de partij zelf wil. Doordat in elk district een unieke lijst moet worden ingediend kan, als een partij in alle kiesdistricten deelneemt, ook het totaal aantal kandidaten groter zijn dan dat thans het geval is.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het zit met de lijstopvolging in het Deense systeem. Geschiedt opvolging per regio of via een landelijke vereffeningslijst?

Indien een gekozen vertegenwoordiger tussentijds aftreedt dan wel om een andere reden in de opvolging moet worden voorzien, wordt in het vereenvoudigde Deense stelsel voor de opvolging allereerst gekeken naar de lijst in het kiesdistrict waar de vertegenwoordiger was gekozen. Is die lijst uitgeput dan wordt geput uit de nationale (verzamel)lijst van de bedoelde partij.

Voorts is het voor de leden van de GroenLinks-fractie niet duidelijk hoe de regio's worden vastgesteld in het Deense systeem. Gaat dit via de huidige kieskringen, zo vragen deze leden zich af? Zo ja, kan dan ter illustratie van de werking van dit stelsel een overzicht worden gegeven hoeveel zetels per regio/kieskring beschikbaar zijn en hoeveel vereffeningszetels er zullen zijn? Zo nee, hoe werkt het dan wel?

Zou een vereenvoudigd Deens-stelsel worden ingevoerd dan moet Nederland in kiesdistricten worden ingedeeld. De indeling in Kamerkieskringen dateert uit 1918, het jaar dat de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd. Met name in de Randstad sluit de huidige indeling niet aan bij sociaaleconomische en -culturele regio's. Daarom zal een andere indeling noodzakelijk zijn. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is de omvang van de kiesdistricten. Die moet enerzijds niet zo groot zijn dat de kiezer hiermee te weinig binding ervaart, maar anderzijds ook weer niet te klein, omdat dan het aantal in de afzonderlijke kiesdistricten te verdelen zetels te klein wordt. Dat zou namelijk tot verstoring van de evenredigheid kunnen leiden. Een meer gedetailleerde beschrijving van dit stelsel ontvangt de Tweede Kamer nog voor het eind van dit jaar met de uitkomst van de verkenning die het kabinet eerder heeft toegezegd.

De fractie van GroenLinks geeft aan zich zorgen te maken over de begrijpelijkheid van het stelsel voor de kiezer, omdat het mogelijk onvoorspelbaar wordt welke kandidaat gekozen gaat worden. In het huidige kiesstelsel is het nooit zo dat door een stem op de kandidaat het onwaarschijnlijker wordt dat deze wordt verkozen. In het kiesstelsel dat door de staatscommissie is voorgesteld kan dat wel zo zijn.

De leden van deze fractie illustreren dat aan de hand van een voorbeeld waarbij een partij tien zetels haalt, negen zetels via de stemmen op de lijst en één via stemmen op specifieke kandidaten. In dat geval kan het zo zijn dat een kiezer, die bewust op kandidaat nummer 10 heeft gestemd, via deze persoonsstem heeft geholpen om kandidaat 11 of 12 een zetel te geven, omdat deze persoon meer stemmen heeft gehaald dan de kandidaat op plek 10. Wanneer deze persoon op de lijst had gestemd was de kans groter geweest dat kandidaat 10 via de lijststemmen was verkozen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet om een reactie op dit scenario.

In theoretische zin kan in het Persoons- en lijststem kiesstelsel het geschetste scenario zich voordoen. In de praktijk is de kans dat het scenario zich ook daadwerkelijk manifesteert heel klein. Het is namelijk onwaarschijnlijk dat de individuele stemmen die op een enkele kandidaat worden uitgebracht de verhouding tussen de persoons- en lijstzetels zouden veranderen. Immers de persoonsstemmen zullen verdeeld zijn over meerdere kandidaten van de lijst. Alleen als kiezers in hele grote getalen met elkaar zouden afspreken op wie de stem wordt uitgebracht zou een dergelijk effect kunnen optreden. Het is niet erg realistisch om te veronderstellen dat kiezers met elkaar degelijke afspraken zullen maken.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader inhoudelijk te motiveren waarom het niet wil tornen aan het aantal van 150 Kamerzetels. De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet eveneens om een nadere onderbouwing van dit standpunt. De leden van deze fractie wijzen er daarbij op dat het aantal van 150 Kamerleden staat sinds de jaren «50 van de vorige eeuw in de Grondwet. Sindsdien is de bevolking behoorlijk gegroeid en daarmee is derhalve ook de verhouding kiezers-gekozenen ingrijpend gewijzigd. Deze leden ontvangen voorts graag een nadere analyse van het kabinet over de verhouding tussen het aantal kiezers versus het aantal verkozenen. Zij vragen zich af hoe deze verhouding past in het internationale perspectief.

De staatscommissie heeft geen aanleiding gezien om te adviseren dat het aantal zetels in de Tweede Kamer zou moeten veranderen. Het kabinet ziet daar ook geen redenen voor. Om de binding tussen de kiezer en de personen die gekozen worden te kunnen vergroten is dat ook niet nodig. Overigens zou het aanpassen van het aantal zetels een wijziging van de Grondwet vergen.

Er zijn geen absolute normen voor de verhouding inwonertal-aantal parlamentszetels. Deze verhouding verschilt per land. De omvang van een parlement heeft soms ook historische redenen en dat maakt een vergelijking tussen landen daarom niet altijd zinvol. In onderstaande tabel wordt het aantal parlamentszetels in een aantal landen afgezet tegen het aantal inwoners in het desbetreffende land.

Land	Aantal zetels in het parlement ¹	Inwonertal ²	Hoeveel inwoners per lid van het parlement? ³
Nederland	150	17.081.000	113.873
België	150	11.350.000	75.667
Denemarken	175 ⁴	5.149.000	29.423
Duitsland	709	82.790.000	116.770
Finland	200	5.503.000	27.515
Frankrijk	577	66.770.000	115.719
Noorwegen	169	5.258.000	31.112
Oostenrijk	183	8.773.000	47.940
Portugal	230	10.310.000	44.826
Spanje	350	46.570.000	133.057
Verenigd Koninkrijk	650	66.040.000	101.600
Zweden	349	9.995.000	28.638

¹ Op basis van de laatste parlementaire verkiezingen in het land.

² Gebaseerd op de bevolkingsaantallen uit 2017. Op basis van de gegevens via CBS, Eurostat en ONS United Kingdom.

³ Voor het bepalen van de kiesdeler wordt uitgegaan van het aantal kiesgerechtigden en niet van het aantal inwoners. Omdat van de vermelde landen het aantal kiesgerechtigden niet bekend is, wordt in deze tabel gerekend met het aantal inwoners.

⁴ Het totale parlement bestaat uit 179 zetels, waarbij er 2 zetels voor Groenland en 2 zetels voor de Faeröer eilanden zijn gereserveerd. Omdat hier naar de verhouding tussen kiezer en gekozenen in Denemarken zelf wordt gekeken, wordt 175 zetels gehanteerd.

Uit deze tabel blijkt dat het Nederlandse parlement aan de kleine kant is in vergelijking met de parlementen van kleinere landen als België, de Scandinavische landen, Oostenrijk en Portugal. In vergelijking met volksvertegenwoordigingen van grotere landen (Spanje, Duitsland, Frankrijk en het VK) is het beeld echter anders; dan is verhouding tussen het inwonertal van Nederland en het aantal zetels van de Tweede Kamer helemaal niet zo klein, maar ofwel gemiddeld ofwel aan de grote kant.

De leden van de CDA-fractie stellen dat het in het huidige kiesstelsel mogelijk is voor politieke partijen om met verschillende kandidatenlijsten uit te komen in verschillende kieskringen. Op welke manier zou een wijziging van de functie van de kieskringen deze mogelijkheid versterken, zo vragen deze leden zich af.

Het huidige kiesstelsel maakt het inderdaad mogelijk dat partijen in elke of in een aantal kieskringen een (geheel) unieke lijst indienen. In de praktijk maakt geen enkele partij van deze mogelijkheid gebruik. Er zijn wel partijen die in alle of in enkele districten een deels unieke lijst indienen. Veelal variëren dan de laatste kandidaten op de lijst per kieskring en is de rest van de lijst in alle kieskringen (waarin de partij deelneemt) gelijk. Het is niet bekend – daar is tot nu toe ook geen onderzoek naar gedaan – waarom partijen zo weinig gebruik maken van de mogelijkheid om per kieskring een andere lijst in te dienen. De wet maakt het indienen van verschillende lijsten mogelijk, maar dwingt dat niet af. Een optie om de «regionale» potentie van de kieskringen beter te benutten zou kunnen zijn om wettelijk te regelen dat alleen een deel van de lijst, bijvoorbeeld de eerste vijf of eerste tien kandidaten, in alle kieskringen gelijk mag zijn. In de nadere verkenning over de kiesstelsels zal hierop, bij het beschrijven van de variant van de versterkte kieskringen, worden teruggekomen.

De leden van de fractie van het CDA vragen wat de stand van zaken is omtrent het aanpassen van het stembiljet? Het kabinet streeft ernaar het nieuwe stembiljet in te voeren bij de herindelingsverkiezingen in november 2021 en de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2022. Betekent dit dat het streven is om het kiesstelsel te wijzigen voor deze verkiezingen? Zo nee, betekent dit dat het nieuwe stembiljet na een wijziging van het kiesstelsel en dus na deze verkiezingen opnieuw gewijzigd zou moeten worden? Wat zijn de gevolgen van het in korte tijd meermaals aanpassen van het stembiljet voor de toegankelijkheid van de verkiezingen?

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in haar brief van 9 mei 2019 uiteengezet dat er een noodzaak is om een nieuw stembiljet in te voeren, omdat het huidige stembiljet (te) groot is en daardoor zowel voor de stembureaus als voor veel kiezers lastig hanteerbaar. In dezelfde brief, die met de Tweede Kamer is besproken in het algemeen overleg van 19 juni jl., is aangekondigd dat gewerkt zal worden aan een Tijdelijke experimentenwet om experimenten met nieuwe stembiljetten bij verkiezingen mogelijk te maken. Het kabinet wil niet in een keer een nieuw stembiljet landelijk invoeren. Eerst experimenteren in een aantal gemeenten en bij verschillende verkiezingen is nodig. Experimenten geven duidelijkheid over de werking in de praktijk en inzicht in de wijze waarop kiezers het beste kunnen worden voorgelicht en ondersteund, bijvoorbeeld met hulpmiddelen, bij het gebruik van een nieuw stembiljet.

Inmiddels is een ontwerp van de Tijdelijke experimentenwet nieuwe stembiljetten in consultatie gebracht. De planning is erop gericht volgend jaar (2020) dit wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen.

De nieuwe stembiljetten waarmee de Minister van BZK wil gaan experimenteren zijn zodanig ontworpen dat de kiezer daarop een keuze maakt voor een partij en voor een kandidaat. Zou het kiesstelsel worden gewijzigd waardoor de kiezer de mogelijkheid krijgt om een keuze te maken voor de partij (en daarmee voor de kandidatenlijst van die partij als geheel) of voor een specifieke kandidaat van die partij dan is dat mogelijk met de nieuwe stembiljetten. Daarvoor hoeft het ontwerp van de nieuwe stembiljetten niet te worden aangepast. De kiezer zal dus bij de invoering

van het nieuwe kiesstelsel niet geconfronteerd moeten worden met een ander stembiljet. Uiteraard zal bij de invoering van het nieuwe kiesstelsel wel aan kiezers moeten worden uitgelegd dat de kiezer op het stembiljet een andere keuze kan maken die daarvoor niet mogelijk was, zijnde een keuze voor alleen de partij waarmee de kiezer de lijst van die partij als geheel accepteert. Dat vergt een voorlichtingscampagne en een begrijpelijke uitleg voor (verschillende groepen) kiezers om over te brengen welke keuzes er gemaakt kunnen worden en hoe die keuzes doorwerken in de uitslag van de verkiezing.

De leden van de SGP-fractie vragen of ook wordt gekeken naar de bestaande ingewikkelde constructie van de verdeling van de restzetels?

Er zijn geen voornemens om de wijze waarop de restzetels worden verdeeld te herzien, met dien verstande dat de zetelverdeling in het vereenvoudigd Deens stelsel verloopt via twee niveaus waarbij het mogelijk is dat de restzetels op verschillende wijze worden verdeeld. In de verkenningssnotitie zal hier nader op worden ingegaan. Onderkend wordt dat de berekening van de restzetels niet voor iedereen makkelijk is te begrijpen. De Kiesraad geeft op zijn website uitleg over de Kieswet. Het kabinet zal de Kiesraad verzoeken te bezien of het mogelijk is de uitleg over de restzetelverdeling nog laagdrempeliger te maken.

De leden van de fractie van het CDA informeren naar de stand van zaken ten aanzien van experimenten met vormen van «early voting»? Worden beide vormen van vervroegd stemmen («early voting»), stemmen per brief en het openen van een (aantal) stemlokalen een of meerdere dagen voor de verkiezingen, meegenomen in de door de Minister van BZK aangekondigde experimenten met vervroegd stemmen, zo vragen de leden van de eerstgenoemde fractie verder.

Het kabinet wil de toegankelijkheid van het stemproces vergroten door meer en goede voorlichting over het stemmen, door het instellen door gemeenten van mobiele stembureaus en door te experimenteren met vormen van «early voting». De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet daarbij ook de suggesties betreft om een actieve opstelling van zorgprofessionals te bevorderen en de mogelijkheid om thuis of in de zorginstelling de stem te kunnen uitbrengen.

De leden van de D66-fractie vragen zich in dit kader af wanneer de regering verwacht de experimentenwetten «early voting» en die voor een nieuw stembiljet aan de Kamer te kunnen aanbieden?

De Minister van BZK werkt aan een voorstel van een Experimentenwet om experimenten mogelijk te maken met vormen van «early voting». De planning is erop gericht om bij eventuele herindelingsverkiezingen in november 2021 of bij de gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 de eerste experimenten te kunnen houden. Voorzien zijn experimenten waarbij in de dagen voor de dag van stemming kiezers hun stem bij een «early voting» stembureau kunnen uitbrengen. Experimenten met het stemmen per brief worden niet voorzien vanwege de risico's die daaraan verbonden kunnen zijn. Zou stemmen per brief mogelijk worden dan kan er druk op kiezers worden uitgeoefend om van die mogelijkheid gebruik te maken om zo te kunnen bepalen wat de kiezer stemt (ook wel als «family voting» aangeduid). De stemvrijheid en het stemgeheim komen dan in gevaar. Onderkend wordt dat ook bij het geven van een volmacht het risico bestaat dat kiezers onder druk worden gezet. Echter dat risico is beperkt doordat een kiezer naast zijn eigen stem maximaal twee volmachtstemmen kan uitbrengen. Een dergelijke beperking is bij briefstemmen niet aan te brengen. Bovendien is een van de doelstellingen

van de experimenten met «early voting» ook om de behoefte aan het stemmen per volmacht te verkleinen, waarmee ook de daaraan verbonden risico's worden beperkt.

De Kieswet kent de mogelijkheid voor gemeenten om mobiele stembureaus in te stellen die zich verplaatsen en op verschillende locaties zitting houden waar kiezers kunnen stemmen. Het stembureau komt als zodanig naar de kiezer toe. In het kader van experimenten met «early voting» zal worden gezien op welke wijze mobiele stembureaus kunnen worden ingezet voor kiezers die niet goed in staat zijn om zelf naar een stemlokaal te komen. Aandachtspunt daarbij is wel dat ook bij de experimenten met «early voting» en bij de inzet van mobiele stembureaus de transparantie, controleerbaarheid, stemvrijheid en stemgeheim in acht moeten worden genomen.

De leden van de CDA-fractie stellen dat de regering er bij gemeenten op heeft aangedrongen dat stembureaus worden ingericht op locaties die gemakkelijk toegankelijk zijn voor lager opgeleiden, jongeren en kiezers met een migratieachtergrond. Zij vragen in welke mate gemeenten gehoor hebben gegeven aan deze oproep. Ook willen zij weten wat de doelstelling was van de regering, en of die doelstelling is bereikt.

De Minister van BZK heeft gemeenten voorafgaand aan de verkiezingen op verschillende momenten geattendeerd op het belang van de toegankelijkheid van de verkiezingen. Gemeenten doen hun best bij het aanwijzen van stemlokalen zo te werk te gaan dat de verkiezingen goed toegankelijk zijn voor zo veel mogelijk groepen kiezers. Bij de verkiezingen in 2019 is de fysieke toegankelijkheid van de stemlokalen onderzocht, zoals dat ook bij eerdere verkiezingen is gebeurd. De resultaten van dat onderzoek zijn met uw Kamer gedeeld. Er is in dat onderzoek geen specifieke aandacht besteed aan de toegankelijkheid voor lager opgeleiden, jongeren en kiezers met een migratieachtergrond.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat stembureaus zoveel mogelijk toegankelijk zijn voor alle kiezers. Zij schrijven dat er wel voor moet worden gewaakt dat de keuze voor bepaalde locaties een politieke lading krijgt, in plaats van een benadering waarbij de spreiding over de gemeenten centraal staat. Is uit de ervaringen bij de Europees Parlements-verkiezing bekend in hoeverre gemeenten andere keuzes gemaakt hebben dan bij eerdere verkiezingen, zo vragen deze leden.

Het kabinet is het met de leden van de SGP-fractie eens dat het van belang is dat gemeenten zo veel mogelijk zorgen voor een evenwichtige spreiding van de stemlokalen. Als in een bepaalde wijk onverhoopt geen geschikt stemlokaal kan worden gevonden dat voldoet aan alle toegankelijkheidsvereisten, kan het onder omstandigheden gerechtvaardigd zijn dat de gemeente in die wijk toch een locatie als stemlokaal aanwijst die op bepaalde onderdelen niet maximaal toegankelijk is. Het college van B&W is daarover verantwoording schuldig aan de raad.¹⁰ Het is het kabinet niet bekend welke gemeenten op dit punt andere keuzes hebben gemaakt dan bij eerdere verkiezingen.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of het kabinet nog aan verdere opkomst bevorderende maatregelen denkt, en of zij hierbij succesvolle ervaringen uit het buitenland meeneemt.

¹⁰ Art. J 4, derde lid, van de Kieswet.

Bij elke verkiezing laat het kabinet een opkomst bevorderende voorlichtingscampagne uitvoeren. Voor de komende verkiezing van de leden van de Tweede Kamer (maart 2021) wil het kabinet de voorlichtingscampagne meer focussen op verschillende doelgroepen (zoals jongeren, laaggeletterden, forenzen en kiezers die tijdelijk in het buitenland verblijven) om zo te proberen het bereik van de campagne te vergroten.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet voornemens is de aanbeveling van de staatscommissie op te volgen om de verkiezingsuitslag per stembureau te laten publiceren in de databank van de Kiesraad.¹¹ Zo nee, waarom niet?

Het kabinet gaat inderdaad in de Kieswet regelen dat gemeenten de gegevens met betrekking tot de stemmen die per stembureau zijn uitgebracht doorgeven aan de Kiesraad zodat deze gegevens kunnen worden gepubliceerd in de databank Verkiezingsuitslagen. Het wetsvoorstel waarin dit is opgenomen, wordt binnenkort voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet voornemens is het aantal briefstembureaus bij ambassades in landen met veel Nederlandse kiezers en/of slecht functionerende posteries uit te breiden bij toekomstige verkiezingen. Zo nee, waarom niet.

Al enige tijd geleden¹² heeft de Minister van Buitenlandse Zaken de Tweede Kamer gemeld dat hij het voornemen heeft om het instellen van briefstembureaus af te bouwen. Het instellen van briefstembureaus is voor de ambassades en consulaten in de praktijk een te grote belasting. Daarnaast zijn de ambassades en consulaten niet of maar in zeer beperkte mate geschikt om de taken uit te voeren van de briefstembureaus. Met name het openbare karakter van de werkzaamheden van de briefstembureaus is moeilijk te verenigen met de beveiliging die voor ambassades en consulaten nodig wordt geacht. Het kabinet werkt aan een wijziging van de Kieswet om meer tijd te creëren om de briefstemmen bij het briefstembureau in Den Haag te krijgen. Kiezers kunnen dan nog steeds de briefstemmen (per post) sturen of in persoon aanleveren naar/bij een ambassade of consulaat. De ambassade of consulaat zorgt er dan voor dan de briefstemmen bij Den Haag worden bezorgd. Het briefstembureau van Den Haag is dan verder belast met de stemopneming van deze stemmen.

De leden van de D66-fractie wijzen op de risico's met betrekking tot de inzet van elektronische telmiddelen. Kan het kabinet ingaan op de risico's op dit gebied wat betreft cyberveiligheid, zo vragen deze leden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de stand van zaken omtrent «elektronisch stemmen». Welke ontwikkelingen zijn er? In hoeverre worden daar voorbereidingen voor getroffen? Gaarne krijgen deze leden een reactie van het kabinet.

Het kabinet wil het stemproces in Nederland nu niet kwetsbaar maken voor digitale risico's. In een Kamerdebat in het najaar 2018 hebben de leden Middendorp en Koopmans (beiden VVD) aandacht gevraagd voor hoe dit zich in de toekomst zou kunnen ontwikkelen. De Nationaal

¹¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*. p. 132. (Kamerstuk 34 430, nr. 9).

¹² Brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 13 november 2018 (Kamerstuk 32 734, nr. 33) en De Staat van het Consulaire voor Nederland en Nederlanders wereldwijd (editie 2018), p. 56, Kamerstuk 35 000 V, nr. 51.

Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid benadrukte onlangs in de Nationale Veiligheid Strategie 2019¹ dat de toenemende digitale dreiging, onderlinge afhankelijkheden en de opkomst van nieuwe technologieën om een risico-gestuurde benadering vragen van wat beschermd moet worden. Het kabinet wil het stemproces beschermen tegen digitale dreigingen. Het risico dat, als elektronisch stemmen zou worden ingevoerd, er pogingen worden gedaan om het stemproces te beïnvloeden dan wel om de integriteit van het stemproces in diskrediet te brengen wordt op basis van de thans onderkende cyberdreigingen te groot geacht. Het is niet waarschijnlijk dat die dreigingen in de nabije toekomst substantieel zullen afnemen.

Voor elektronisch tellen maakt het kabinet een andere afweging. De invoering van een nieuw stembiljet maakt het mogelijk om wel de stap te zetten om de stembiljetten elektronisch te gaan tellen. Uiteraard moet dat wel op een veilige manier gebeuren en moet er een terugvaloptie zijn. De Deskundigengroep Prins heeft in 2015 de randvoorwaarden en eisen geformuleerd om op een veilige manier elektronisch te kunnen tellen.¹⁴ Cruciaal daarin is dat niet alleen vertrouwd kan worden op de uitkomst van de elektronische telling. Nadat de papieren stembiljetten elektronisch zijn geteld, is een betekenisvolle handmatige controle nodig om vast te stellen dat de elektronische telling correct is. Bij twijfel over de juistheid van de elektronisch telling kunnen de stembiljetten volledig handmatig worden geteld en kan zo bepaald worden wat de uitkomst is.

De leden van de fractie van de SP willen graag een nadere toelichting waarom het kabinet afwijkt van de aanbeveling van de parlementaire commissie, dat het aantal ondersteuningsverklaringen van politieke partijen naar 1.200 zou kunnen. Het kabinet wil dit verhogen naar 5.000 tot 10.000, omdat in omringende landen het benodigde aantal ook hoger is. Waarom vindt het kabinet dit een goede argumentatie? Waarop is het aantal van tussen de 5.000 en 10.000 gebaseerd?

Het kabinet deelt het standpunt van de staatscommissie dat het belangrijk is dat (nieuwe) partijen die willen deelnemen aan de verkiezingen kunnen aantonen dat ze beschikken over draagvlak bij de kiezers. Het kabinet is van mening dat de door de staatscommissie geadviseerde verhoging van het aantal ondersteuningsverklaringen niet betekenisvol genoeg is. Dat is de reden waarom gekozen is voor een hoger aantal. Een aantal van tussen de 5.000 en 10.000 ondersteuningsverklaringen is, zo blijkt uit de vergelijking met de landen om ons heen, niet buitensporig hoog.

3.2. De Wet op de politieke partijen (WPP)

In algemene zin kan over dit onderwerp worden opgemerkt dat het versterken van de onafhankelijke positie van politieke partijen een belangrijk doel is van de WPP. De in deze wet te regelen nadere eisen aan de organisatie en inrichting van politieke partijen moeten hier een bijdrage aan leveren.

De leden van de CDA-fractie vragen om welke nadere eisen dit gaat. De leden van de ChristenUnie-fractie geven in dit kader aan van mening te zijn dat er een precaire balans is tussen «de noodzaak tot duidelijkheid en regulering enerzijds» en «anderzijds een notie van onmisbaarheid van onafhankelijke politieke partijen voor het waarborgen van de representatieve democratie». Zij vragen of ik deze spanning tussen «regulering en

¹ Toegezonden aan de Tweede Kamer bij brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 7 juni 2019 (Kamerstuk 30 821, nr. 81 + bijlage).

¹⁴ Kamerstuk 33 829, nr. 15.

onafhankelijkheid» zie, hoe ik de balans hiertussen wil bewaren en of ik hierbij in het bijzonder in wil gaan op de regeling inzake het partijverbod.

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of kan worden toegelicht aan welke morele grenzen wordt gedacht bij het bepalen van de grenzen van de onafhankelijkheid en handelingsvrijheid van politieke partijen.

Het kabinet is van mening dat politieke partijen onmisbaar zijn voor het functioneren van onze democratie en vindt daarom dat hun positie moet worden versterkt en beter in wetgeving tot uitdrukking moet komen. In de WPP wordt daarom een samenhangende regeling voor politieke partijen geïntroduceerd, die toegesneden is op de specifieke positie en functies van politieke partijen in onze democratie.

In de WPP zullen daarom ook eisen aan de organisatie en inrichting van politieke partijen worden overwogen. Voor een belangrijk deel betreft dit regels die nu in de Wfpp aan de financiering van politieke partijen worden gesteld en de eisen die nu in de Kieswet zijn verbonden aan de registratie van de aanduiding van de partijnaam.

Om de wetgeving zo goed mogelijk toe te snijden op de specifieke functies van politieke partijen kan het noodzakelijk zijn om deze eisen aan te vullen. Hierbij valt te denken aan maatregelen die de democratische organisatie van politieke partijen kunnen versterken. Momenteel wordt gezien hoe hieraan invulling kan worden gegeven. Het behoud, en waar mogelijk versterken van de onafhankelijke positie van politieke partijen, is ook hierbij een belangrijk uitgangspunt.

Met morele grenzen wordt in deze context bedoeld dat van politieke partijen mag worden verwacht dat zij hun organisatie inrichten volgens fundamentele democratische beginselen, zoals beschreven in de toelichting tot opname van een algemene bepaling in de Grondwet. Politieke partijen zijn immers belangrijke vormgevers van onze democratie en daarom hecht het kabinet er waarde aan dat zij ook zelf democratisch georganiseerd zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering hun mening deelt dat een solide financiële basis noodzakelijk is voor het functioneren van politieke partijen.

Vanzelfsprekend is het kabinet met de leden van de CDA-fractie van mening dat politieke partijen een solide financiële basis nodig hebben om te kunnen functioneren. Het is echter de vraag wat exact onder een solide financiële basis moet worden verstaan. In het debat hierover speelt een aantal elementen een rol. Een voorbeeld hiervan is de hoogte van de overheidssubsidie. Gelet op het belang dat in Nederland van oudsher aan de onafhankelijke positie van politieke partijen wordt gehecht is deze subsidie in internationaal vergelijkend opzicht relatief laag¹⁵. De vraag of de huidige subsidie voldoende is om een solide financiële basis voor politieke partijen te bieden, is aan de orde in het debat over dit voorstel van wet en voordien in het debat over het voorstel tot aanpassing van de Wfpp.

De leden van de CDA-fractie vragen welke verplichtingen die de staatscommissie voorstelt omtrent de inzet van digitale instrumenten van plan is op te nemen in de Wet op de politieke partijen.

¹⁵ Eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie, *Het publieke belang van politieke partijen* (Den Haag, 2018), pagina 51.

Voorts vragen de leden van de fracties van CDA en D66 wat de stand van zaken is van de totstandkoming van adequate regelgeving voor politieke partijen op het gebied van digitale kwetsbaarheden en digitale campagnevoering.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet bereid is om ook naar het gebruik van psychologische analyses als onderdeel van microtargeting te kijken.

Op dit moment wordt verkend op welke wijze regulering op deze punten mogelijk en wenselijk is. Zo wordt gezien of voor een transparantieplichting rondom politieke advertenties geplaatst door politieke partijen en/of hun neveninstellingen een soortgelijk proces kan worden ingericht als het publiceren van het overzicht ontvangen bijdragen en schulden zoals vastgelegd in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp).

Het kabinet heeft geen voornemens om in dit kader zelf het gebruik van psychologische analyses als onderdeel van microtargeting te onderzoeken, maar zal wel kennisnemen van ontwikkelingen op dit vlak, indien deze relevant zijn voor de regulering van microtargeting.

De leden van de fractie van D66 vragen daarnaast naar de uitkomsten van de inventarisatie van het huidige juridisch kader rond technologiebedrijven en de verspreiding van desinformatie en wanneer dit onderzoek voltooid zal zijn.

De Universiteit van Amsterdam werkt aan een onderzoek op dit thema. Voor de behandeling van de begroting van BZK zal u de tussenrapportage van dit onderzoek worden toegezonden als bijlage bij de Kamerbrief over desinformatie. De eindrapportage van de UvA wordt verwacht in november/december van dit jaar.

Daarnaast doet de Rijksuniversiteit Groningen internationaal vergelijkend onderzoek naar (ontwikkeling van) regelgeving voor digitale politieke campagnevoering en microtargeting. Na afronding van dit onderzoek zult u over de uitkomsten van dat onderzoek worden geïnformeerd. Dan zal ook worden ingegaan op de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie over welke regels voor openbaarheid van financiering, openbaarheid van afkomst van (campagne)boodschappen en toezicht in andere Europese landen als goede voorbeelden worden gezien.

De leden van de fractie van het CDA vragen naar voorbeelden van buitenlandse inmenging in de verkiezingen.

Het verspreiden van desinformatie als onderdeel van heimelijke politieke beïnvloeding door statelijke actoren is een reële dreiging, ongeacht waar of wanneer dit zich afspeelt. Er zijn verschillende verklaringen en waarschuwingen van landen over buitenlandse inmenging door middel van desinformatiecampagnes, bijvoorbeeld tijdens de Franse presidentscampagne en de Amerikaanse presidentsverkiezing van 2016.

De leden van de D66-fractie vragen of de regering meer duidelijkheid kan geven over het punt of zij een onafhankelijke toezichthouder op de WPP overweegt. En zo ja, in welke vorm. Ook de leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe het kabinet de vorm van toezicht op politieke partijen voor zich ziet.

De instelling van een aparte, onafhankelijke toezichthouder op de uitvoering en de naleving van de WPP is een serieuze optie voor het kabinet. Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel wordt onderzocht hoe hieraan het beste vorm kan worden gegeven.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom er in de voorstellen voor giften aan politieke partijen gekozen wordt voor een onderscheid tussen giften uit de Europese Unie en uit de overige landen. Zij vragen waarom hiervoor wordt gekozen en of de mogelijkheid van beïnvloeding niet overal even sterk is.

Het kabinet maakt onderscheid tussen giften uit de Europese Unie (EU) en de Europese Economische Ruimte (EER) en giften van daarbuiten omdat de meeste Nederlandse politieke partijen nauwe banden met Europese zusterpartijen hebben, bijvoorbeeld door samenwerking in het Europees parlement. Het kabinet vindt daarom dat het mogelijk moet blijven om financiële relaties met politieke partijen uit de EU en EER te onderhouden. Voorts wijst het kabinet op het feit dat beperkingen van het vrij verkeer van kapitaal binnen de EU en de EER slechts spaarzaam zijn toegelaten.

3.3. Versterking van het burgerschapsonderwijs

De leden van de CDA-fractie vragen met welke organisaties het kabinet werkt aan het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden.

Niet-limitatief betreft het organisaties als ProDemos Huis voor democratie en rechtsstaat, Nationaal Comité 4 en 5 mei, Nationale JeugdRaad, Stichting Nederlands Debatinstituut, het Prinsjesfestival en de VNG. Daarnaast wordt samengewerkt met het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, Statenlidnu, de Wethoudersvereniging, de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden en de Vereniging van Griffiers aan de professionalisering van politieke ambtsdragers. Daarvan maken vaardigheden die bijdragen aan de democratie deel uit.

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom het kabinet de aanbeveling van de staatscommissie niet opvolgt om de vakken geschiedenis en staatsinrichting, alsmede maatschappijleer verplicht te stellen.

Versterking van het vak geschiedenis, staatsinrichting en maatschappijleer moet worden gezien in de bredere context van het curriculum van het voortgezet onderwijs, zodat een eventuele keuze om hier wijzigingen in door te voeren bewust en onderbouwd kan worden gemaakt. Het traject om te komen tot een herziening van het curriculum is immers gestart vanuit de noodzaak om de onderwijshoud te actualiseren, de doorlopende leerlijn te versterken, de overladenheid terug te dringen en de maatschappelijke opdracht aan scholen te verduidelijken. De integrale afweging ten aanzien van wat zou moeten behoren tot de kern en wat tot de vrije ruimte van scholen wordt de komende tijd in het kader van curriculum.nu gemaakt.

Zeer belangrijk voor de leden van de D66-fractie is de versterking van het burgerschapsonderwijs. Wat de leden betreft, zou het kabinet als het gaat om democratieonderwijs verder mogen gaan: een dagje naar het museum of één schooljaar met twee lesjes per week volstaan niet. Ook Europees vergeleken scoren Nederlandse jongeren slecht op hun politieke kennis, vaardigheden en vertrouwen. Als we iets willen doen aan het gebrek aan vertrouwen in de politiek en aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, is een cruciale rol weggelegd voor burgerschap in het onderwijs. Anders blijven «drempels» voor velen te hoog en worden de democratische «dijken» niet versterkt. Daarom is in het regeerakkoord

afgesproken om de kerndoelen op burgerschap aan te scherpen en de burgerschapsopdracht in de wet te verduidelijken zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Op dit moment is een herziening van het onderwijscurriculum gaande waar ook burgerschapsonderwijs onderdeel van is.

De leden van de D66-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs? De leden van de CDA-fractie vragen verder op welke wijze scholen voor primair en voortgezet onderwijs worden verplicht om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen.

Het wetsvoorstel wordt dit najaar aan uw Kamer aangeboden door de Minister voor Basis en Voortgezet Onderwijs en Media.

Een van de punten van kritiek op de huidige burgerschapsopdracht is dat deze te weinig richtinggevend en verplichtend is. Ook in het regeerakkoord is dat onderkend. Daarin is de zorg uitgesproken dat het voor scholen mogelijk is om de burgerschapsopdracht niet uit te voeren zoals die bedoeld is. De burgerschapsopdracht in de wet wordt daartoe verduidelijkt, zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Het doel is en blijft dat een school in al haar uitingen handelt in lijn met de democratische rechtstaat. Het wetsvoorstel dat hier uitwerking aan geeft, is toegestuurd geweest aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Momenteel wordt gewerkt aan het nader rapport ter voorbereiding van indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering de adviezen van de staatscommissie, bijvoorbeeld de aanbeveling om een «doorlopende leerlijn burgerschap» met duidelijke voorwaarden vast te stellen, betreft bij de curriculumherziening?

Binnen het genoemde traject voor de herziening van het curriculum voor het primair en voortgezet onderwijs zijn ook voor het thema burgerschap voorstellen ontwikkeld. Na politieke besluitvorming dienen deze voorstellen als basis voor concrete onderwijsdoelen voor het primair en voortgezet onderwijs. Op basis daarvan zullen concrete onderwijsdoelen, in een doorlopende leerlijn van het begin van het primair onderwijs tot en met het einde van het voortgezet onderwijs, worden ontwikkeld.

De leden van de fractie van GroenLinks vinden burgerschapsonderwijs van groot belang. Deze leden zijn zich bewust van het feit dat er binnenkort een aanpassing van het curriculum volgt. Graag vernemen zij hoe het burgerschapsonderwijs er in de praktijk nu uit ziet in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en op het mbo en hoe dit er na de wetswijziging en de curriculumwijziging uit zal komen te zien. Wat zullen de verschillen zijn en op welke wijze wordt het burgerschapsonderwijs in concrete zin versterkt?

De inspectie constateert al een aantal jaar dat de huidige algemene formulering van de burgerschapsopdracht het moeilijk maakt voor scholen in het primair en voortgezet onderwijs om een vertaling te maken van de algemene burgerschapsopdracht naar een samenhangend onderwijsaanbod. Het leidt ertoe dat scholen veelal geen leerdoelen formuleren en het burgerschapsonderwijs weinig planmatig inrichten. Hierdoor ontbreekt samenhang binnen de invulling in de opeenvolgende jaren en ook het meten van de opbrengsten komt niet van de grond. De

invulling van het burgerschapsonderwijs verschilt hierdoor tussen onderwijstypen, scholen en zelfs tussen schoolklassen.

Om scholen in het primair en voortgezet onderwijs een duidelijker kompas aan te reiken, heeft de regering besloten om de burgerschapsopdracht in de wettelijke bepalingen te verduidelijken. Doordat de wet veel scherper vastlegt wat van scholen verwacht wordt, en tevens binnen de integrale curriculumherziening wordt gewerkt aan een nadere brede uitwerking van het burgerschapsonderwijs krijgen scholen veel meer richting. Scholen blijven met dit nieuwe wetsvoorstel de ruimte houden om het burgerschapsonderwijs binnen de wettelijke kaders vorm te geven op een wijze die past bij hun levensbeschouwelijke of pedagogische grondslag en de schoolcontext.

Voor het mbo zijn de kaders voor loopbaan en burgerschap opgenomen in het Examen- en kwalificatiebesluit beroepsopleidingen WEB. Het wetsvoorstel burgerschap voor het funderend onderwijs sluit inhoudelijk goed aan bij de burgerschapsopdracht van het mbo. Het voorliggende wetsvoorstel heeft geen betrekking op het mbo.

Via de Burgerschapsagenda mbo 2017–2021 wordt een impuls gegeven aan de kwaliteit van het burgerschapsonderwijs in het mbo. Uw Kamer wordt dit najaar geïnformeerd over de voortgang van de burgerschapsagenda door de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

3.4. Bevordering van burgerparticipatie en burgerschap (inclusief digitaal burgerschap)

De leden van de CDA-fractie vragen naar de oorzaak van de constatering die de regering in navolging van de staatscommissie doet, dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument internetconsultatie. Deze leden vragen ook welke doelstelling het kabinet daarbij hanteert.

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre het kabinet mogelijkheden ziet om nieuwe technologieën in te zetten voor een digitale dialoog met burgers en om de mening van burgers te peilen bij bepaalde maatschappelijke vraagstukken. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe wordt gewaarborgd dat het verbeteren van internetconsultatie daadwerkelijk de participatie van alle burgers bevordert. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat volgens het kabinet de effecten zijn van de voorgestelde maatregelen voor het versterken van burgerparticipatie en burgerschap. Tevens vragen zij hoe de participatie daadwerkelijk vergroot wordt en wat de concrete (kwantitatieve en kwalitatieve) doelstellingen van het kabinet zijn.

Graag verwijs ik deze leden naar de voorstellen die de Minister van Veiligheid en Justitie eerder aankondigde in zijn brief aan de Kamer inzake het Innovatiebeleid.¹⁶

Inzet van het kabinet is om het bereik van internetconsultatie te verbeteren. Om het gebruik van internetconsultatie, en daarmee de participatie, door alle burgers te bevorderen, zet het kabinet onder meer in op meer, en op doelgroepen gerichte, communicatie via online en offline media. Ook zijn in het JenV «Startup in Residence»-programma via de challenge «Innovatie in consultatie» nieuwe mogelijkheden verkend om het bereik van de site te vergroten. De Staatssecretaris van BZK zet zich met het programma «Tel mee met Taal» in om digitale vaardigheden te bevoor-

¹⁶ Kamerstuk 33 009, nr. 39 par. 4: verbeteringen internetconsultaties.

deren. Hiermee wordt beoogd meer burgers toe te rusten om gebruik te maken van dergelijke participatie-instrumenten.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens hoe de internetconsultatie zich verhoudt tot de andere (wettelijk verplichte) adviestrajecten.

Internetconsultatie over voorstellen tot wet- en regelgeving vindt plaats via de website www.internetconsultatie.nl in de fase van de ambtelijke voorbereiding, dus voordat de ministerraad een besluit neemt over het voorstel, of bij een ministeriële regeling de Minister. Als regel wordt het voorstel tegelijkertijd voorgelegd aan adviesorganen en andere betrokken instanties. De reacties die in de internetconsultatie binnenkomen alsmede de uitgebrachte adviezen worden in onderling verband gezien en kunnen leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel of de toelichting. Dat leidt er toe dat meerdere gezichtspunten in het geheel van consultatie en advisering over een concreet voorstel aan bod (kunnen) komen, waardoor de kwaliteit van het betreffende voorstel kan worden verbeterd.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de betekenis van internetconsultatie met betrekking tot de aandacht voor grondwettelijke aspecten van wetgeving.

Het kabinet zal in het proces om het bereik van internetconsultatie te vergroten ook meenemen dat in de rubriek «waarop kunt u reageren» nadrukkelijker aandacht wordt gevraagd voor constitutionele aspecten, en dat aan burgers, in voorkomende gevallen, bij de consultatie hierover nadere vragen worden gesteld. Op deze manier kan in een vroegtijdig stadium van het wetgevingsproces de verenigbaarheid van voorgenomen wetgeving met de Grondwet aan de orde worden gesteld. In de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel kunnen daardoor mogelijke vraagstukken of moeilijkheden worden geadresseerd en hersteld of, in andere gevallen, in de toelichting op het wetsvoorstel specifiek aandacht worden besteed aan gesignaleerde knelpunten. Daarmee wordt eveneens een verbetering beoogd van de wetgevingskwaliteit.

De leden van de Groen Links-fractie, de CDA-fractie en die van de ChristenUnie-fractie hebben voorts gevraagd naar de effecten van de voorgestelde maatregelen en de effecten voor het overbruggen van de participatiekloof.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de staatscommissie dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van digitale technologieën ter bevordering van burgerparticipatie op nationaal niveau. Voor het versterken van digitaal burgerschap en digitale participatie heeft het kabinet reeds verschillende maatregelen genomen.

Binnen het samenwerkingsprogramma «Democratie in Actie» is bijvoorbeeld volop aandacht voor instrumenten van e-democracy, waaronder verschillende digitale participatietools die onder andere gericht zijn op een digitale dialoog met burgers. In de proeftuin digitale democratie onderzoeken en testen verschillende gemeenten bijvoorbeeld de applicatie «Consul», die verschillende participatiefuncties combineert, waaronder discussies starten, voorstellen indienen, participatief begroten en stemmen.

Het vergroten van burgerparticipatie geschiedt niet met één maatregel. De staatscommissie heeft in haar rapport tal van maatregelen geadviseerd die kunnen bijdragen aan het vergroten van burgerparticipatie en burgerschap. In hoeverre de in de kabinetsreactie al aangekondigde maatregelen in kwantitatieve en kwalitatieve zin bijdragen aan het

vergroten van de participatie, zal in de praktijk moeten worden gezien. Met de maatregelen wordt beoogd meer mensen te laten deelnemen aan het politieke en democratische proces, in het bijzonder groepen die nu nog niet goed zijn vertegenwoordigd, zoals jongeren.

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

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het jongerenparlement zich verhoudt tot de functie van politieke jongerenorganisaties en hoe worden de mogelijkheden voor versterking van politieke jongerenorganisaties met het oog op de inhoudelijke vertegenwoordiging van jongeren beoordeeld. Het jongerenparlement heeft tot doel de inzichten en de belangen van jongeren meer door te laten klinken in het parlement en daarmee bij te dragen aan de inhoudelijke representatie van jongeren. Met het oog op de representativiteit van het jongerenparlement zelf dient de samenstelling voldoende divers te zijn.

Bij de voorbereiding is en wordt daarom steeds afgestemd met jongeren en verschillende jongerenorganisaties, waaronder de Nationale Jeugdraad (NJR). Samen met de NJR wordt het gesprek gevoerd met (politieke) jongerenorganisaties en jongeren in heel Nederland om het jongerenparlement vorm te geven en te bekijken hoe deze organisaties zich tot het jongerenparlement kunnen verhouden.

De leden van de VVD-fractie vragen naar de uitkomsten van het congres jongerenparlement op 19 juni 2019.

Tijdens het congres is gedebatteerd over de leeftijdscategorie, de slagkracht en de werving van de leden van het jongerenparlement. De input wordt – naast de input verkregen tijdens de vele gesprekken die met jongeren(organisaties) zijn gevoerd – meegenomen bij de inrichting van het jongerenparlement. Dat geldt ook voor de opbrengsten van de nog uit te voeren consultaties met jongeren en jongerenorganisaties in de komende periode.

De leden van de VVD-, D66-, GroenLinks- en de SGP-fractie vragen zich af wat de stand van zaken is rondom de vormgeving van het jongerenparlement en hoe bepaalde elementen daarin zullen worden opgepakt. Op dit moment is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenwerking met het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de NJR en zoveel mogelijk jongeren drukdoende met het inrichten van het jongerenparlement. Het streven is erop gericht om per 1 januari 2020 een Instellingsbesluit Jongerenparlement te publiceren. Beide Kamers der Staten-Generaal worden hierover nog dit najaar geïnformeerd.

Begin 2020 wordt vervolgens gestart met een pilotparlement, dat de werkwijze van het jongerenparlement verder gaat uitwerken. Hierbij wordt ook uitdrukkelijk aandacht besteed aan de samenwerking met uw Kamer. Uiteraard zullen in deze fase ook jongeren en jongerenorganisaties in ons land verder betrokken blijven bij het proces.

Voorts vragen de leden van de CDA- en VVD-fractie of wordt overwogen meer burgerfora in te stellen.

Het kabinet deelt de constatering van de staatscommissie dat er sprake is van een onderbenutting van het burgerforum als manier om advies in te winnen van burgers. Ook deelt het kabinet de constatering dat er onvoldoende gehoor is voor belangen en idealen van groepen die in de Nederlandse polderdemocratie niet goed zijn vertegenwoordigd. Om tot deze twee acties te komen, is een herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer noodzakelijk. De Tweede Kamer is dus in beginsel primair aan zet bij het opzetten van burgerfora.

De leden van de SGP-fractie vragen aandacht voor de democratische legitimatie van burgerfora e.d. Deze leden vragen zich af hoe wordt voorkomen dat er in allerlei niet-democratisch gelegitimeerde fora, platforms en dergelijke akkoorden worden gesloten, waarna het democratisch gekozen parlement weinig tot geen mogelijkheden meer heeft om hier nog wijzigingen in aan te brengen.

De leden van de SGP-fractie snijden hier een staatsrechtelijk belangrijk onderwerp aan. Het Jongerenparlement heeft geen besluitvormende rol die op enigerlei wijze de vrijheid van de Tweede Kamer om te beslissen beperkt. Dat neemt natuurlijk niet weg dat er wel sprake kan zijn en ook dikwijls is van zelfbinding.

Een tweede aspect dat hier van belang is betreft de democratische legitimatie, met name de representativiteit, van de bedoelde fora e.d. Ten aanzien van de verdere vormgeving van het beoogde jongerenparlement is dit een nadrukkelijk punt van aandacht voor het kabinet.

3.6. Constitutionele toetsing *ex ante*

Vragen over constitutionele toetsing *ex ante* via het instrument internet-consultatie zijn opgenomen deels opgenomen onder 3.4, bevordering van burgerparticipatie en burgerschap (inclusief digitaal burgerschap) en deels onder 4.2, constitutionele toetsing *ex post*.

3.7. De positie van de Eerste Kamer

De leden van de D66-fractie juichen voorstellen toe die bevorderen dat de Eerste Kamer functioneert als *chambre de réflexion* die vooral kijkt naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de strijdigheid van wetgeving met de democratische rechtsstaat. Een terugzendrecht zou daar naar hun mening bij passen. De leden van de fractie van GroenLinks zijn van mening dat de Eerste Kamer in het huidige parlementaire stelsel een waardevolle functie heeft als *chambre de réflexion*. Deze leden ontvangen graag de visie van het kabinet ten aanzien van de rol van de Eerste Kamer.

Het kabinet onderschrijft de constatering van de staatscommissie dat in het functioneren van de Eerste Kamer het zwaartepunt ligt op de heroverweging van wetsvoorstellen vanuit een grotere distantie tot het kabinet en het regeerakkoord en met bijzondere aandacht voor rechtmatigheid, doeltreffendheid, doelmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Er bestaat onvermijdelijk spanning tussen enerzijds het politieke karakter dat de Eerste Kamer als gekozen orgaan nu eenmaal heeft en anderzijds haar rol als *chambre de réflexion* die niet gebaat is bij een sterke politieke profilering. Deze inherente spanning ligt aan de basis van de terughoudendheid die de opstelling van de Eerste Kamer doorgaans kenmerkt en van haar focus op de kwaliteit van de wetsvoorstellen.

Een verlenging van de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer, in combinatie met een minder directe koppeling aan een concrete verkiezingsuitslag, doet naar het oordeel van het kabinet meer recht aan de eigen legitimatie van de Eerste Kamer door de verkiezing door de leden van provinciale staten, en past bij een getrapte gekozen volksvertegenwoordiging die functioneert vanuit een zekere afstand tot de dagelijkse politiek.

In verband met de positie van de Eerste Kamer wijst de staatscommissie erop dat in de tweede lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet de situatie kan ontstaan dat een beperkte minderheid van de indirect gekozen Eerste Kamer een Grondwetswijziging verhindert, die

gesteund wordt door een grote meerderheid (van ten minste twee derden) van de Tweede Kamerleden die direct gekozen zijn in verkiezingen die mede tot doel hebben om kiezersinvloed op die Grondwetswijziging mogelijk te maken. Hiermee kan een impasse ontstaan in de verhouding tussen de Kamers onderling, mede in relatie tot het kabinet en de kiezers. Deze situatie achten wij met de staatscommissie onwenselijk en daarom stellen wij een wijziging voor die ertoe strekt om de tweede lezing van Grondwetsherzieningen te behandelen in een verenigde vergadering van de beide Kamers.

De staatscommissie beval tevens aan om de Eerste Kamer een terugzendrecht toe te kennen. Zoals in het kabinetsstandpunt over het eindrapport van de staatscommissie is opgemerkt, zal het kabinet zich nader beraden op deze aanbeveling.

De leden van de fractie van de SP zijn verbaasd dat het kabinet in het kader van de bestuurlijke vernieuwing voor de toekomst van de Eerste Kamer teruggrijpt naar de periode vóór 1983. Deze leden begrijpen niet waarom de aanbevelingen van de staatscommissie met betrekking tot de positie van de Eerste Kamer zo gemakkelijk opzij worden gelegd. De leden van de fractie van de SP constateren dat de staatscommissie oorspronkelijk in het leven is geroepen om een analyse te maken van de positie van de senaat in ons politieke bestel en begrijpen niet waarom juist op dit punt de analyse en de voorstellen van de staatscommissie door het kabinet niet serieus worden genomen.

De stelling dat het kabinet de analyse en de voorstellen van de staatscommissie op dit punt niet serieus neemt, kan niet worden onderschreven. De staatscommissie is ingesteld om een bezinning te plegen op het parlementaire stelsel in brede zin. In haar eindrapport heeft zij vijf aanbevelingen geformuleerd over de positie van de Eerste Kamer. Twee daarvan zijn gericht aan de regering. Het gaat om de aanbeveling om een terugzendrecht in te voeren en de aanbeveling om de herzieningsprocedure van de Grondwet aan te passen. Met beide aanbevelingen is het kabinet aan de slag gegaan. De staatscommissie adviseerde niet om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer aan te passen. Op dit punt maakt het kabinet een andere afweging dan de staatscommissie.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de Eerste Kamer is betrokken bij het voorstel van het kabinet om de wijze van verkiezing aan te passen. De leden van de SGP-fractie vragen zich af of het niet logischer zou zijn om eerst in het politieke debat te bespreken of voorstellen tot wijziging van de Grondwet gewenst zijn. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom is besloten een wetsvoorstel over de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer in consultatie te brengen, nog voordat over het voornemen, en het totaalpakket, met beide Kamers is gesproken. Zij vragen wat de verhouding is tussen het voorstel om de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer te verlengen en de herzieningsprocedure van de Grondwet aan te passen. Zij vragen om een overzicht van de Grondwetswijzigingen die het kabinet voor zich ziet en of, en zo ja welke, volgorde hierin wenselijk wordt geacht. De leden van de fractie van GroenLinks zijn enigszins verbaasd over de snelheid waarmee het voorstel nu is opgepakt om de zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer te verlengen. Waarom, zo vragen zij, wordt dit voorstel niet in samenhang met de andere wijzigingen ten aanzien van de rol en bevoegdheden van de Eerste Kamer opgepakt (zoals het terugzendrecht)?

In het kabinetsstandpunt dat het kabinet in juni aan de Kamers heeft gezonden, is een aantal Grondwetswijzigingen aangekondigd. De eerste bestaat uit twee onderdelen (zittingsduur leden Eerste Kamer en tweede

lezing herzieningsprocedure) die beide gaan over de positionering van de Eerste Kamer en daarom in één conceptwetsvoorstel zijn opgenomen. Het is kabinetsbeleid om wetsvoorstellen aan internetconsultatie te onderwerpen voordat ze behandeld worden in de ministerraad. Op deze manier kan inbreng vanuit de samenleving worden meegenomen voordat de ministerraad besluit of en zo ja, in welke vorm een voorstel ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd. In het kabinetsstandpunt is ook aangegeven dat internetconsultatie een manier is om constitutionele aspecten vroegtijdig te kunnen signaleren zodat die meegenomen kunnen worden in de advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State. Het gaat hier dus niet om een bijzondere of een versnelde procedure maar om gangbare handelingen in het kader van de voorbereiding van een regeringsvoorstel waarover de Kamers zijn geïnformeerd.

Het is aan de Kamers zelf om te besluiten of en wanneer zij een debat willen voeren over het eindrapport van de staatscommissie dat in december 2018 aan beide Kamers is gezonden en over het kabinetsstandpunt dat in juni van dit jaar aan beide Kamers is aangeboden. Het kabinet is uiteraard gaarne bereid om in overleg te treden met de Kamers over deze documenten en over de analyses, aanbevelingen en voornemens die hierin zijn opgenomen. Ten overvloede zij er nog op gewezen dat beide Kamers, waar het gaat om voorstellen tot wijziging van de Grondwet, volop de gelegenheid hebben tot debat en oordeelvorming over voorstellen van de regering.

De tweede wijziging die voortvloeit uit het kabinetsstandpunt ziet op de wijze van benoeming van de leden van de Hoge Raad. Dit voorstel kan, wat het kabinet betreft, los worden gezien van het voorstel over de positie van de Eerste Kamer, en kan worden behandeld zonder dat daarin een bepaalde volgorde van behandeling zou moeten worden betracht.

Het kabinet beraadt zich nog op een aantal andere aanbevelingen van de staatscommissie, waaronder de invoering van een terugzendrecht. Indien die nadere afweging leidt tot de conclusie dat verdere wijzigingen van de Grondwet noodzakelijk zijn, zal de Kamer daarover worden geïnformeerd.

3.8. Aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet voorstander is van aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet en een andere wijze van verkiezen van de Eerste Kamer. Wanneer verwacht het kabinet daarvoor wetsvoorstellen om de Grondwet te wijzigen naar de Kamer te zenden?

De internetconsultatie over het concept voor een Grondwetsherzieningsvoorstel over deze onderwerpen loopt tot 9 oktober van dit jaar. Nadat de inbreng van de internetconsultatie en ook de overige resultaten van de consultatie zijn verwerkt, zal de ministerraad worden verzocht om ermee in te stemmen dat het wetsvoorstel aan de Afdeling advisering van de Raad van State wordt voorgelegd. Het streven is gericht op indiening bij de Tweede Kamer in het voorjaar van 2020.

De leden van de CDA-fractie vragen of het behandelen van de tweede lezing in de verenigde vergadering van beide Kamers volgens het kabinet zou leiden tot een verkleining van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, aangezien het wijzigen van de Grondwet daarmee eenvoudiger wordt. Zij vragen verder of de voorgestelde aanpassing van de tweede lezing niet zou leiden tot een uitholling van de positie van de Eerste Kamer.

De leden van de GroenLinks-fractie zijn benieuwd naar een nadere toelichting van het kabinet op de stelling dat een aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Zij vragen of het kabinet ook naar andere mogelijke varianten heeft gekeken en zo ja, welke?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet noodzakelijk is. Juist bij wijziging van de Grondwet mag een brede consensus gevraagd worden, omdat anders het risico groot is dat de Grondwet een speelbal wordt van wisselende politieke meerderheden. Deze leden begrijpen dan ook niet wat de regering precies bedoelt met de stelling dat een andere herzieningsprocedure bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Kan dit nader toegelicht worden?

De aanbeveling van de staatscommissie heeft niet als doel om het eenvoudiger te maken om de Grondwet te wijzigen. Met de staatscommissie is het kabinet van mening dat een zware procedure voor Grondwetswijziging de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat verzekert. De staatscommissie wijst er terecht op dat ook een tweekamerstelsel, als onderdeel van het bredere stelsel van *checks and balances*, deze weerbaarheid verzekert. De vormgeving van de herzieningsprocedure moet daarom worden gezien in het perspectief van het staatsbestel als geheel. Vanuit dat perspectief is er een risico dat de Eerste Kamer in een situatie kan komen waarin een minderheid van haar indirect gekozen leden een Grondwetswijziging verhindert die al in eerste lezing door beide Kamers is aangenomen en die tevens wordt gesteund door een grote meerderheid van de Tweede Kamer die mede is gekozen om een tweede lezing mogelijk te maken. Een dergelijk scenario kan het draagvlak voor het tweekamerstelsel verkleinen.

De behandeling van de tweede lezing in een verenigde vergadering komt aan deze bezwaren tegemoet met behoud van de waarborg dat de Grondwet alleen gewijzigd kan worden als het parlement daar twee keer mee heeft ingestemd nadat de kiezer de gelegenheid heeft gehad om de voorgestelde wijziging mee te laten wegen bij zijn stemkeuze voor de Tweede Kamerverkiezingen. Ook het vereiste van een twee-derde meerderheid in de tweede lezing moet wat het kabinet betreft in stand blijven. Het kabinet heeft daarom geen andere varianten overwogen.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of de argumentatie over de herzieningsprocedure waarbij kritiek is op de mogelijkheid dat een derde van de Eerste Kamer een wijziging kan tegenhouden niet op precies dezelfde wijze geldt voor de Tweede Kamer of de verenigde vergadering. Weliswaar heeft de Eerste Kamer een andere vorm van kiezersmandaat dan de Tweede Kamer, maar dat is toch niet automatisch een mindere vorm?

Het kabinet ziet het als een belangrijke bestaansreden voor de tweede lezing dat kiezers de gelegenheid hebben om bij de Tweede Kamerverkiezingen rekening te houden met het feit dat een meerderheid van de beide Kamers hebben ingestemd met het voornemen om de Grondwet te wijzigen. Er ligt dan een concreet voorstel dat niet meer gewijzigd kan worden en waarvan duidelijk is welke partijen vóór en tegen hebben gestemd. De directe verkiezing van de Tweede Kamer die volgt op de afronding van de eerste lezing is dus een belangrijke extra mogelijkheid voor kiezersinvloed voordat een Grondwetswijziging tot stand komt. De Tweede Kamer die bij deze verkiezingen wordt gekozen, heeft daarmee een bijzondere legitimatie ten behoeve van de afronding van de Grondwetswijziging. Dit geldt niet voor de Eerste Kamer.

3.9. Andere wijze verkiezen Eerste Kamer

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de mate van representatie in het huidige stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer. Zij vragen of de Minister met de ChristenUnie de meerwaarde van de vertegenwoordiging van kleinere partijen in de Eerste Kamer ziet.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoe dit voorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt van een zo evenredig mogelijke samenstelling van de volksvertegenwoordiging. Kleine partijen worden door deze wijze van verkiezen benadeeld en grote partijen bevoordeeld. De huidige effectieve kiesdrempel wordt immers verhoogd van 1,33 procent nu naar 2,6 of 2,7 procent in het nieuwe stelsel (afhankelijk van de verkiezing van 37 of 38 zetels). Waarom kiest het kabinet hier bewust voor?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de Minister de stelling deelt dat het niet wenselijk is wanneer de kiesdrempel voor de Eerste Kamer de facto viermaal zo hoog ligt als die voor de Tweede Kamer?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af wat de precieze consequenties zijn van een gedeeltelijke verkiezing van de Eerste Kamer. Is ook overwogen wat hiervan de effecten zijn voor de samenstelling van de Kamer en de mate van representativiteit van deze Kamer? Wat zijn de gevolgen van deze vorm van verkiezing voor bijvoorbeeld kleinere partijen?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de evenredigheid van vertegenwoordiging wordt gewaarborgd binnen de voorgestelde grondwetswijziging voor de verkiezing van de Eerste Kamer die nu in internetconsultatie is. De leden van de Groen-Links-fractie vragen of de Minister heeft overwogen om correctiemechanismen in te zetten om de samenstelling van de Eerste Kamer net zo representatief te laten zijn als in het huidige systeem. Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

De wijze van verkiezing van de Tweede en de Eerste Kamer geeft uitdrukking aan verschillende beginselen en belangen. Het kabinet hecht sterk aan het beginsel van evenredige vertegenwoordiging waardoor een grote diversiteit aan maatschappelijke opvattingen en overtuigingen doorklinken in het parlement. Het streven naar een hoge mate van evenredigheid komt onder andere tot uitdrukking in een lage kiesdrempel. Daarnaast moet de wijze van verkiezing ondersteunend zijn aan de rolverdeling, de stabiliteit en de toekomstbestendigheid van het tweekamerstelsel. Met het oog op deze belangen is het kabinet voorstander van een stelsel waarin de Eerste Kamer een langere zittingsduur heeft en de verkiezingsmomenten een eigen ritme volgen.

De huidige wijze van verkiezing van de Eerste Kamer waarborgt een grote mate van evenredigheid, maar ook bij een verkiezing in twee helften is de evenredigheid gewaarborgd. Ook vóór 1983 bepaalde de Grondwet dat de Eerste Kamer werd gekozen op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging. Bij een vergelijking tussen de kiesdrempels die *de facto* bestaan voor de Kamers moet rekening worden gehouden met een aantal verschillen. Ten eerste heeft de Tweede Kamer twee keer zo veel leden en dit uitgangspunt staat wat het kabinet betreft niet ter discussie. Ten tweede zijn er belangrijke verschillen tussen de Kamers in de wijze van verdeling van de restzetels. Bij de Tweede Kamerverkiezingen geldt dat een lijst niet kan participeren in de verdeling van restzetels als zij niet tenminste één keer de kiesdeler heeft gehaald. Bij de Eerste Kamerverkiezingen geldt deze regel niet en kunnen lijsten die niet de kiesdeler halen,

toch een restzetel verwerven. Tot slot kan de getrapte verkiezing van de Eerste Kamer effect hebben op de verdeling van de restzetels.

Hoe dan ook leiden de verschillen in de feitelijke kiesdrempels er niet toe dat er in de Eerste Kamer op dit moment minder fracties vertegenwoordigd zijn dan in de Tweede. In hoeverre dit bij een verkiezing in helften verandert, valt uiteraard niet met zekerheid te berekenen, omdat niet goed voorspeld kan worden of en hoe het gedrag van de actoren beïnvloed wordt door een institutionele wijziging als deze. Ook kan de nadere uitwerking van het stelsel de uiteindelijke effecten beïnvloeden. Bij de uitwerking in de Kieswet zal worden onderzocht of er institutionele mogelijkheden bestaan om de effecten voor kleine partijen te beperken.

De leden van de ChristenUnie-fractie waarom is besloten aanvullend op de staatscommissie met extra maatregelen te komen.

Het kabinet onderschrijft de analyse van de staatscommissie dat aanpassingen noodzakelijk zijn om de goede werking van het tweekamerstelsel in de toekomst te waarborgen. Bij elk van de aanbevelingen maakt het kabinet een eigen afweging alvorens tot besluitvorming over te gaan. Waar het gaat om de optimale inrichting van het proces van verkiezing van de Eerste Kamer maakt het kabinet een andere afweging dan de staatscommissie.

De leden van de SGP-fractie vragen of de voorgestelde aanpassing van de zittingsduur van de Eerste Kamer wel daadwerkelijk een verminderde politisering betekent van de Statenverkiezingen?

Een verminderde politisering van de provinciale statenverkiezingen is niet het oogmerk van deze aanpassing. De verkiezing van de provinciale staten is een belangrijk onderdeel van het politieke proces in de provincie en het streven is niet om deze verkiezingen te depolitiseren. Het kabinet vindt het echter wel onwenselijk als het provinciale karakter van het democratisch proces in de provincies overschaduwd wordt door het nationale karakter van de Eerste Kamerverkiezing. Door de Eerste Kamerverkiezingen in een ander ritme en in twee fases te laten plaatsvinden, zullen de provinciale statenverkiezingen niet minder politiek worden, maar wel meer over provinciale politieke vraagstukken kunnen gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het klopt dat in het voorstel van het kabinet het zo is dat in sommige zittingsperioden van provinciale staten één en in sommige zittingsperioden twee keer een verkiezing van de Eerste Kamer zal vallen (er wordt immers eens in de drie jaar gestemd en in sommige tijdsvakken van vier jaar vallen dan twee verkiezingen en in andere tijdsvakken vallen twee verkiezingen)? Zo ja, waarom vindt het kabinet dit wenselijk? En wat is het effect van een tijdvak van vier jaar met daarin twee keer Eerste Kamerverkiezingen op de samenstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van het effect van tijdvakken met maar één verkiezing van de Eerste Kamer?

De wijze van verkiezing van de Eerste Kamer die het kabinet voor ogen staat, heeft als doel om een minder nadrukkelijke koppeling te maken tussen het moment van de provinciale statenverkiezingen en het moment van de Eerste Kamerverkiezingen. Afhankelijk van de uitwerking die in de Kieswet wordt gekozen, kan dit betekenen dat in sommige periodes de provinciale staten twee keer stemmen voor de Eerste Kamer en in andere periodes één keer. Door de wijze waarop de verkiezing van de Eerste Kamer vóór 1983 was geregeld, waarbij de staten in groepen waren verdeeld die om en om de helft van de Eerste Kamer kozen, kon het daarnaast ook voorkomen dat de helft van de provinciale staten niet kon

deelnemen aan een Eerste Kamerverkiezing. Er zijn echter ook uitwerkingen mogelijk waarin dit laatste effect niet optreedt. Bij de uitwerking van de wijze van verkiezing in de Kieswet zal hierin een keuze kunnen worden gemaakt. Hoe dan ook zal de samenstelling van de Eerste Kamer steeds een afspiegeling zijn van de samenstelling van provinciale staten die wordt bepaald door de voorkeuren van de kiesgerechtigde inwoners van de provincies.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet ook heeft overwogen om de termijn van de provinciale staten te wijzigen naar bijvoorbeeld drie jaar of de termijn van de Eerste Kamer naar bijvoorbeeld acht jaar zodat in iedere legislatuur van de provinciale staten even vaak verkiezingen zijn? Zo nee, waarom niet?

Een oogmerk van de verlenging van de zittingstermijn van de leden van de Eerste Kamer is dat er minder nadruk komt te liggen op het politieke karakter van de Eerste Kamer. Dit wordt mede bereikt doordat er geen koppeling meer bestaat tussen het moment van de verkiezing van de Eerste Kamer en het moment van de provinciale statenverkiezingen. Daarom heeft het kabinet niet gezocht naar oplossingen waarbij deze twee verkiezingsmomenten steeds op hetzelfde moment of steeds kort na elkaar plaatsvinden.

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

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel om de benoemingsprocedure voor leden van de Hoge Raad te wijzigen en zien een nadere uitwerking tegemoet.

Graag meld ik de leden van deze fractie dat de Minister voor Rechtsbescherming samen met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding voor een voorstel van rijkswet tot wijziging van artikel 118 Grondwet in eerste lezing ter hand heeft genomen.

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

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet de analyse van de staatscommissie deelt dat rondom de toepassing van regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries soms onduidelijkheden en misverstanden bestaan. De leden van deze fractie vragen ook of het kabinet met de aangekondigde actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren een wijziging beoogt of alleen vergroting van de bekendheid van deze procedure.

Deze leden vragen het kabinet ook nader in te gaan op de mogelijkheden en problemen van contact tussen Kamerleden en bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe tot de actualisering van de Aanwijzingen wordt gekomen, of dit met de beide Kamers nader wordt afgestemd en op welke termijn de Kamers deze actualisering tegemoet kunnen zien.

Het kabinet deelt de analyse van de staatscommissie dat er soms onduidelijkheden en misverstanden bestaan rondom de toepassing van de regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren. Het kabinet beoogt met de actualisering van de Aanwijzingen geen wijziging van de toepassing van de Aanwijzingen. Met de actualisering beoogt het kabinet de bekendheid van de Aanwijzingen te vergroten, in het bijzonder van de

bestaande procedure voor Kamerleden om op verzoek, snel en eenvoudig toegang te krijgen tot feitelijke informatie die op de ministeries aanwezig is.

Ook wil het kabinet de toepassing van de Aanwijzingen verduidelijken door in de Aanwijzingen de uitleg op te nemen die daaraan, na de totstandkoming van de Aanwijzingen, in diverse Kamerstukken is gegeven. Zo constateert de staatscommissie dat gemakkelijk misverstand kan bestaan over de vraag of de Aanwijzingen gelden voor contacten tussen Kamerleden en bestuurders en medewerkers van zbo's. Het kabinet wil daarom mogelijke misverstanden wegnemen door in de Aanwijzingen de toelichting op te nemen die hierover later is gegeven in de Leidraad en in een brief aan de Eerste Kamer.¹⁷ Deze toelichting komt erop neer dat het wenselijk is dat de Minister of Staatssecretaris op de hoogte is als één van de Kamers het voornemen heeft om een medewerker van een zbo uit te nodigen. De gedachte hierachter is dat de bewindspersoon in de gelegenheid wordt gesteld om eventueel zelf de vragen van de Kamer te beantwoorden als hij van mening is dat deze binnen zijn (beperkte) verantwoordelijkheid voor een zbo vallen. Dit bevordert tevens een goede werkrelatie tussen het zbo en de Minister.

In antwoord op de vragen van de GroenLinks-fractie kan worden vermeld dat de actualisering van de Aanwijzingen de komende paar maanden (inter)departementaal wordt voorbereid in de vorm van een herzien ministerieel besluit. Mocht daaraan behoefte bestaan, wissel ik daarover graag van gedachten met uw Kamer tijdens het algemeen overleg over het Eindrapport van de Staatscommissie parlementair stelsel. De verwachting is dat de Aanwijzingen volgend voorjaar geactualiseerd zijn en daarmee gereed voor publicatie in de Staatscourant.

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

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader uiteen te zetten, waarom het, anders dan de staatscommissie, van oordeel is dat de informatievoorziening aan de beide Kamers over Europese (wetgevings)dossiers niet onder de maat zou zijn.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat kabinet en staatscommissie van mening verschillen over de informatievoorziening aan beide Kamers. Ook deze leden hebben behoefte aan een nadere toelichting van het kabinet hierover. De leden van deze fractie constateren voorts dat met enige regelmaat informatie over Europese stukken (bijvoorbeeld raadsagenda's) de Kamer te laat bereikt. Zij vragen het kabinet of er op dat punt nog tijdswinst valt te behalen of dat het simpelweg niet mogelijk is om de bedoelde informatie eerder aan de Kamer te doen toekomen.

De leden van de fractie van GroenLinks ervaren dat Europese regelgeving die naar de Kamer wordt gezonden, niet altijd helder leesbaar is met als gevolg dat consequenties voor Nederlandse regelgeving niet altijd duidelijk zijn. Deze leden zouden graag zien dat consequenties van Europese regelgeving voor Nederlandse regelgeving duidelijker worden verwoord en dat er meer feitelijke duiding wordt gegeven. Graag ontvangen zij een reactie van het kabinet hierop.

Zoals al aangegeven in het kabinetsstandpunt herkent het kabinet zich niet in de constatering van de staatscommissie dat de informatievoorziening aan beide kamers over Europese (wetgevings)dossiers onder de maat is.

¹⁷ Kamerstuk 422C, Q.

Achtergrond hiervoor is dat het kabinet actief invulling aan artikel 68 Grondwet geeft en veel waarde hecht aan optimale informatievoorziening inzake EU-aangelegenheden aan het parlement.

Om dit concreet vorm te geven hebben kabinet en de Kamer uitgebreide afspraken gemaakt over hoe de informatievoorziening over EU-aangelegenheden moet worden vormgegeven. Deze tussen de Tweede Kamer en het kabinet gemaakte afspraken zijn vastgelegd in een reeks van Kamerbrieven.¹⁸

Ten aanzien van deze afspraken moet o.a. gedacht worden aan het opstellen van BNC-fiches over mededelingen en voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving van de Commissie, het toezenden van geannoteerde agenda's voor bijeenkomsten van de Raad van Ministers en de Europese Raad, het houden van een voorbereidend Algemeen Overleg over de Raad van Ministers en plenair debat over de Europese Raad, het toezenden van een schriftelijk verslag na een Raad van Ministers en de Europese Raad, het houden van terugblikdebatten over de Raad van Ministers of Europese Raad (indien gewenst), het toezenden van kwartaalrapportages per departement over de in onderhandeling zijnde EU-wetgevingsdossiers, het maken van 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 aan het parlement te borgen, spreekt de Minister van Buitenlandse Zaken, in zijn hoedanigheid van coördinerend bewindspersoon voor de EU-informatievoorziening, namens het kabinet jaarlijks met de Tweede Kamer over de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd. Tijdens het Algemeen Overleg EU-informatievoorziening wordt gezien of de bestaande afspraken worden nageleefd, of deze moeten worden bijgesteld of dat er gelet op ontwikkelingen in de Unie nadere afspraken rond de EU-informatievoorziening moeten worden gemaakt. Door deze werkwijze kan, naar het oordeel van het kabinet, ten aanzien van de informatievoorziening relatief snel en flexibel 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 zijn de separate afspraken die met de Tweede Kamer zijn gemaakt rond de informatievoorziening over de BREXIT.

Met betrekking tot de helderheid van Commissievoorstellen en in het bijzonder de gevolgen voor Nederlandse wetgeving wijst het kabinet op de BNC-fiches die opgesteld worden over nieuwe voorstellen. Daarin worden de juridische, financiële, beleidsmatige en sinds kort ook de constitutionele aspecten en gevolgen, alsmede de gevolgen voor de regeldruk van het voorstel voor Nederland beschreven. Mochten aan de hand hiervan vragen ontstaan of verdere verduidelijking nodig zijn, dan

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 1198, Kamerstuk 22 112, nr. 1290, Kamerstuk 22 112, nr. 1357, Kamerstuk 22 112, nr. 1366, Kamerstuk 22 112, 1548, Kamerstuk 22 112, nr. 1876, Kamerstuk 22 112, nr. 1985, Kamerstuk 22 112, nr. 2232, Kamerstuk 22 112, nr. 2274, Kamerstuk 22 112, nr. 2330, Kamerstuk 22 112, nr. 2661, Kamerstuk 22 112, nr. 2461, Kamerstuk 23 987, nr. 186, Kamerstuk 35 000 VII, nr. 38.

kunnen de leden daarover in het concrete geval vragen stellen aan de verantwoordelijke Minister. Bovendien kan bij de voorbereiding van de Raden waarin de desbetreffende voorstellen worden besproken, bijvoorbeeld naar aanleiding van de geannoteerde agenda, vragen worden gesteld om een en ander te verduidelijken.

Met betrekking tot consequenties merkt het kabinet op dat in beginsel ieder wetgevingsvoorstel voorzien is van een impact assessment. De Commissie mag afzien van het laten uitvoeren van een impact assessment, maar moet dit wel onderbouwen in haar mededeling over het voorstel. Echter, het kabinet vindt dat er in nog te veel gevallen impact assessments ontbreken. Uitgangspunt zou moeten zijn dat voor elk voorstel voor nieuwe regelgeving of aanpassing van bestaande regelgeving, een impact assessment wordt uitgevoerd door de Commissie. Afhankelijk van het concrete geval kan de Commissie ervoor kiezen om bij het verslag van de impact assessment slechts kort in te gaan op bepaalde gevolgen voor bijvoorbeeld de regeldruk als evident is dat er nauwelijks of geen gevolgen zijn voor de regeldruk. Dit laat echter onverlet dat in elk geval wel een impact assessment zou moeten worden uitgevoerd.

Deze inzet maakt deel uit van de kabinetsinzet op terrein van betere regelgeving op Europees niveau als verwoord in de Staat van de Unie. De nieuwe Commissie zal deze agenda voortzetten. Uiteraard verwelkomt Nederland deze voortzetting.

Gelet op het voorgaande (het complex van afspraken rond de EU-informatievoorziening en de frequente interactie tussen kabinet en Kamer over EU-aangelegenheden) is het kabinet van oordeel dat informatievoorziening rond EU-aangelegenheden niet als ondermaats valt te kwalificeren, temeer daar hierover tussen kabinet en Kamer sprake is van een permanente dialoog waarbij het altijd mogelijk is deze, waar nodig, aan te passen en bij te stellen.

Wat betreft het tijdig toezenden van documenten, merkt het kabinet op dat de leden van het parlement sinds 2013 toegang hebben tot het interne informatiesysteem van de Raad, het *Delegates Portal*, waarin de vertrouwelijke raadsdocumenten met de «limité-markering» zijn opgenomen. Agenda's van Raden zijn hierin terug te vinden. Op het moment dat deze documenten in het systeem worden geplaatst kunnen zowel kabinet als parlement over deze documenten beschikken. Het is uiteraard weleens het geval dat documenten laat verschijnen, het kabinet heeft hier helaas geen invloed op.

De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren dat het initiatiefvoorstel-Van der Staaij in de Eerste Kamer is verworpen.¹⁹ Deze leden en de leden van de SGP-fractie vragen welke mogelijkheden ik zie om tegemoet te komen aan zorgen die leven bij een gedeelte van het parlement met betrekking tot sluipende en stilzwijgende overdracht van bevoegdheden aan (instellingen van) de Europese Unie.

Ten aanzien van de opmerking van de leden van de SGP-fractie dat ervoor moet worden gewaakt dat er sluipenderwijs en stilzwijgend een steeds groter deel van de macht aan de EU wordt overgedragen wijs ik op de kabinetsappreciatie van 16 maart 2018 over de initiatiefnota van het lid Bisschop «De lidstaten weer aan het roer»!²⁰ en het notaoverleg dat hierover plaats heeft gevonden met uw Kamer op 21 juni 2018. Ten

¹⁹ Kamerstuk 30 874 (R1818), zie Handelingen I 2018/19, 24e vergadering (2 april 2019, derde termijn) en 25e vergadering (9 april 2019, stemmingen).

²⁰ Kamerstuk 34 884, nr. 3.

aanzien van de vermeende sluipende bevoegdheidsoverdracht heeft het kabinet in die appreciatie met verwijzing naar de voorlichting van de Raad van State van 2014²¹ benadrukt dat overdracht van bevoegdheden aan de EU plaatsvindt overeenkomstig de Grondwet; namelijk na voorafgaande instemming van de Staten Generaal.

Het initiatiefvoorstel-Van der Staaij strekte tot wijziging van de Grondwet op het punt van goedkeuring van (wijzigingen van) oprichtingsverdragen van de Europese Unie met een versterkte meerderheid van twee-derden van het aantal uitgebrachte stemmen. De bezwaren tegen dit wetsvoorstel betroffen in belangrijke mate het bereik van de wet. Enkele belangrijke aan de EU gerelateerde verdragen of besluiten vallen er niet onder, terwijl het anderzijds verdragen betreft die niet altijd bijzondere aandacht en uitdrukkelijke goedkeuring van het parlement rechtvaardigen.

De maatregelen die kunnen worden genomen om aan de zorgen over de overdracht van bevoegdheden aan de EU tegemoet te komen zijn tweeledig. Enerzijds kan de regering van haar kant de Kamers informeren over de aard en de opzet van verdragen en besluiten in het kader van de Europese Unie. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de Minister van BZ enkele toezeggingen gedaan dat in de BNC-fiches uitdrukkelijk aandacht zal worden besteed aan constitutionele aspecten van EU-voorstellen. Daartoe is het format voor BNC-fiches aangepast.²² Anderzijds kunnen de Kamers op hun beurt deze informatie benutten om hun standpunt ter zake te bepalen en eventueel nader onderzoek te doen of nadere inlichtingen of advies te vragen. Op deze wijze kan gericht worden ingeschat of versterkte aandacht van de Kamers gewenst of noodzakelijk is, zodat de Kamers dienovereenkomstig tot instemming of goedkeuring kunnen besluiten.

De leden van de SGP-fractie vragen in dit verband wat het standpunt is van het kabinet inzake de uitleg van artikel 91, derde lid, van de Grondwet dat voorschrijft dat verdragen die (noodzaken tot) afwijken van de Grondwet uitdrukkelijk en met een twee-derde meerderheid van het aantal uitgebrachte stemmen moeten worden goedgekeurd.

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 gezien 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.²³

Het kabinet heeft er op gewezen dat voor het bepalen van de grondslagen en beginselen waarop de Grondwet berust een algemene bepaling in de Grondwet behulpzaam kan zijn. Maar ook indien het voorstel om een dergelijke algemene bepaling op te nemen in de Grondwet (dat thans in eerste lezing is aangenomen door beide Kamers) in tweede lezing zou

²¹ Afdeling advisering van de Raad van State, voorlichting inzake de democratische controle bij overdracht van bevoegdheden en soevereiniteit, Kamerstuk 33 848, nr. 15.

²² Kamerstuk 22 112, nr. 2534.

²³ 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 Kamerstuk 26 800 VI, A, p. 6.

worden verworpen, zal bij de beantwoording van de vraag of een verdrag afwijkt van een grondwetsbepaling mede moeten worden gezien welke strekking de bepaling heeft en welke beginselen daaraan ten grondslag liggen. Dit is een verantwoordelijkheid van alle bij de goedkeuring van verdragen betrokken actoren: regering en parlement. De regering faciliteert deze beoordeling door zo veel mogelijk een oordeel te geven over de vraag of naar haar oordeel sprake is of zou kunnen zijn van een afwijking als bedoeld in artikel 91, derde lid, Grondwet.

Tenslotte vragen de leden van de SGP-fractie hoe het kabinet denkt om te gaan met een tweetal aanbevelingen van de staatscommissie,²⁴ ook in het geval er geen constitutioneel hof komt zoals de staatscommissie voor ogen staat. Ook de leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar het standpunt van het kabinet over het voorstel voor een Europawet.

De Europawet die als initiatiefwetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig is gemaakt, beoogt afspraken rond de informatievoorziening over de Europese Unie wettelijk te verankeren. Het kabinet herhaalt dat het er zich voor inspent om in Europees verband zoveel mogelijk openbaarheid te betrachten en ook om aan de grondwettelijke inlichtingenplicht jegens de Kamer loyaal en adequaat te voldoen. Het initiatiefwetsvoorstel bevindt zich momenteel nog in de beginfase van behandeling in de Kamer. Het kabinet wacht de bevindingen van de Kamer af en zal hierover te gelegener tijd een standpunt bepalen.

Voor betrokkenheid van de rechter, hetzij in de vorm van een constitutioneel hof, hetzij in de vorm van een bestaande rechterlijke instantie (of een instantie met rechtspraak belast) bij de beantwoording van de vraag of verdragen of besluiten van de Europese Unie (noodzaken tot) afwijken van de Grondwet (de hiervoor aangesneden uitleg en toepassing van artikel 91, derde lid, Grondwet) zie ik vooralsnog geen noodzaak. Dat vloeit voort uit het feit dat de gedachtewisseling over de mogelijkheden van constitutionele toetsing door de rechter en eventueel de instelling van een constitutioneel hof nog niet zijn afgerond.

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

4.1. Het bindend correctief referendum

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet hun mening deelt dat de inhoudelijke representatie niet verbeterd wordt door een noodprocedure, zoals beoogd met het correctief bindend referendum, maar juist door een aanpassing van het kiesstelsel.

De leden van de D66-fractie zien de reactie van het kabinet op de motie-Lintmeijer met belangstelling tegemoet en spreken de hoop uit dat het kabinet ambitie toont bij de inhoudelijke standpuntbepaling over het correctief bindend referendum.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of het kabinet, vooruitlopend op een definitief standpunt, nader in kan gaan op de voor- en nadelen van een correctief bindend referendum. De leden van deze fractie vragen ook of de zinsnede: «Het kabinet streeft ernaar om over deze en andere aanbevelingen in dit hoofdstuk de beide Kamers waar mogelijk voor het

²⁴ Aanbevelingen B6 en B7 uit het kabinetsstandpunt over het Eindrapport van de staatscommissie met betrekking tot de evaluatie van de Kaderwet zbo's (2021/2022) en een nader te bepalen evaluatie van de regeling agentschappen en over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet.

eind van dit jaar nader te informeren» betekent dat het kabinet ernaar streeft om met een uitgewerkt standpunt te komen. Tot slot vragen de leden van de GroenLinks-fractie welke nieuwe vormen van directe democratie het kabinet betreft bij de uitwerking van de motie-Lintmeijer.

De leden van de SP-fractie vragen om een inhoudelijke reactie van het kabinet op het voorstel voor een correctief bindend referendum van de staatscommissie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar de optuiging van het correctief bindend referendum: hoe beoordeelt het kabinet de mogelijkheid van een opkomst- en uitkomstdrempel en een grondwettelijke borging van deze drempels?

Het bindend correctief referendum is een onderwerp dat de afgelopen jaren veelvuldig aan de orde is geweest in de Kamer, en waarover zeer verschillend wordt gedacht. Zoals in het kabinetsstandpunt al is aangegeven, betreft het een instrument dat niet zonder meer inpasbaar is in de vertegenwoordigende democratie, zoals zij in Nederland de afgelopen anderhalve eeuw vorm heeft gekregen. Daarom wil het kabinet uiterst zorgvuldig opereren in dit dossier. De staatscommissie heeft geadviseerd een correctief bindend referendum in te voeren, als aanvulling op en versterking van het huidige Nederlandse parlementaire stelsel. Daarnaast heeft de Eerste Kamer tijdens de parlementaire behandeling van de intrekking van de Wet raadgevend referendum de motie-Lintmeijer aangenomen. Deze motie verzoekt de regering te komen met een initiatief voor een visie op nieuwe vormen van directe democratie als aanvulling op het huidige representatieve stelsel.

Tot slot heeft het lid Van Raak een initiatiefwetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van een correctief bindend referendum. De Raad van State heeft op 18 september 2019 een advies vastgesteld over dit initiatiefwetsvoorstel. Zoals aangekondigd in het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie, kiest het kabinet voor een gefaseerde aanpak. Dit betekent dat eerst de reactie van het kabinet op de motie-Lintmeijer wordt uitgebracht. Het streven is deze reactie dit kalenderjaar uit te brengen. Op basis van deze reactie kan 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, indien beschikbaar, over het initiatiefvoorstel-Van Raak worden betrokken. Het kabinet hecht eraan nu niet vooruit te lopen op de definitieve standpuntbepaling, maar streeft ernaar die zo mogelijk samen met de reactie op de motie Lintmeijer naar de Tweede en Eerste Kamer te sturen.

4.2. De constitutionele toetsing ex post

De leden van de CDA-fractie vragen naar de staatsrechtelijke implicaties van de invoering van een constitutioneel hof voor de Eerste Kamer.

Daarover kan verschillend worden gedacht. Enerzijds kan worden verondersteld dat de staatsrechtelijke implicaties beperkt zijn, omdat het oordeel van een constitutioneel hof over de grondwettigheid van een wet zou berusten op één of meer concrete gevallen, terwijl het oordeel van de Eerste Kamer berust op een abstracte inschatting van de verenigbaarheid met de Grondwet, alleen al omdat de (maatschappelijke) effecten van de toepassing van de wet op dat moment nog niet aan het licht zijn getreden en hoogstens kunnen worden ingeschat. In die optiek zijn de Eerste Kamer

en een constitutioneel hof, gezien het verschil in beoordeling, comple-
mentair.

Anderzijds is de veronderstelling dat de invoering van een constitutioneel hof juist grote staatsrechtelijke implicaties heeft. Het is dan immers niet langer de wetgever zelf, maar een rechterlijke instantie die het laatste woord heeft over de verenigbaarheid van de wet met de Grondwet, hetgeen een belangrijke verschuiving in de bevoegdheden van de staatsmachten wetgever en rechter teweegbrengt.

De leden van de CDA-fractie vragen ook naar een alternatief voor de mogelijke rol die een constitutioneel hof kan hebben bij het opleggen van een partijverbod aan politieke partijen.

In de huidige situatie is het opleggen van een partijverbod (op grond van artikel 2:20 Burgerlijk Wetboek) niet voorbehouden aan een specifieke rechterlijke instantie. In de visie van het kabinet staat of valt het opleggen van een partijverbod daarom ook niet met de instelling van een constitutioneel hof. Evenwel is, gelet op de rol die politieke partijen spelen in het geheel van de politieke besluitvorming en de uitvoering daarvan, denkbaar dat een partijverbod zich zodanig onderscheidt van het verbieden van een willekeurige rechtspersoon dat een bijzondere instantie wordt aangewezen voor dit doel. Dat zou in dit verband ook een (bestaande) hoogste rechterlijke instantie kunnen zijn.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie naar de stappen die zijn gezet om de constitutionele toets van wetsvoorstellen gedurende het wetgevingsproces (*ex ante*) te versterken.

Naar aanleiding van eerdere toezeggingen die ik deed aan de Tweede Kamer met betrekking tot de kenbaarheid van constitutionele aspecten in de toelichting op wetsvoorstellen²⁵ wordt thans, meer nog dan voorheen, uitdrukkelijk aandacht besteed aan grondwettelijke aspecten. Ook wordt in de BNC-fiches uitdrukkelijk aandacht besteed aan constitutionele aspecten van EU-voorstellen. Daartoe is het format voor BNC-fiches aangepast.²⁶

Voorts wordt in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) en in het Integrale Afwegingskader (IAK), die leidend zijn bij de ambtelijke voorbereiding van wetsvoorstellen, gewezen op de toetsing aan hoger recht, zoals de Grondwet, het Unierecht en verdragen.²⁷ Daarmee zijn er gezaghebbende en gedetailleerde richtlijnen voor – met name – wetgevingsambtenaren. Daarnaast is een Handreiking constitutionele toetsing in voorbereiding, waarin alle aspecten van en de momenten waarop toetsing aan de Grondwet plaatsvindt aan de orde komen.

Zo nodig kan de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies over een wetsvoorstel of regeling wijzen op eventuele tekortkomingen bij de manier waarop gevolg is gegeven aan deze aanwijzingen.

Het voornemen van het kabinet om ook in de internetconsultatie aandacht te vragen voor de grondwettelijke aspecten van een concept-wetsvoorstel is aan de orde gesteld in het onderdeel over verbeteringen in de internetconsultatie. Korthedshalve wordt hier daarnaar verwezen.

²⁵ Kamerstuk 35 000 VII en 22 112, nr. 38.

²⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 2534.

²⁷ Ar 2.15: «Bij het opstellen van een regeling wordt onderzocht welke hogere regels de vrijheid van regeling ten aanzien van het betrokken onderwerp hebben ingeperkt.»; Ar 4.34: «De toelichting bevat een verantwoording van de regeling. Daarbij komen, voor zover van toepassing, in ieder geval de volgende punten aan de orde: (...) f. de verenigbaarheid met hoger recht en de verhouding tot andere regelingen;»; IAK 6.2.1 betreft de verenigbaarheid met de Grondwet en hoger recht, in welk kader de grondrechtencheck is voorgeschreven.

De leden van de VVD-fractie stellen vragen over de internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten en ook de leden van de SGP-fractie vragen naar het voornemen om in de internetconsultatie en aansluitend in de toelichting op het wetsvoorstel aandacht te besteden aan constitutionele aspecten.

Zoals hiervoor uiteengezet bij de stappen ter versterking van de constitutionele toetsing tijdens het wetgevingsproces (*ex ante*) zijn deze stappen mogelijk zonder aanpassing van de regels en mede om die reden wordt daaraan reeds in belangrijke mate uitvoering gegeven. De veronderstelling van deze leden van de fracties van de VVD en SGP dat dit nu al gebeurt, is dan ook juist.

De leden van de D66-fractie vragen wanneer het kabinet een nader standpunt zal bepalen met betrekking tot constitutionele toetsing door de rechter (*ex post*). Ook de leden van de SGP-fractie vragen welk vervolgtraject het kabinet voor ogen staat.

Voor de vraag of enige vorm van constitutionele toetsing door de rechter (*ex post*) zal worden voorgesteld, is allereerst van belang dat de principiële keuze wordt gemaakt welke staatsmacht ten principale het oordeel toekomt over de grondwettigheid van wetten: de wetgever of de rechter. Onder het huidige toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet komt dat oordeel (uiteindelijk) toe aan de wetgever. Pas wanneer die vraag is beantwoord, kunnen de modaliteiten worden overwogen. Die bestaan grofweg uit drie varianten: de huidige situatie onverkort handhaven, het oordeel laten aan de wetgever in reactie op een rechterlijk advies dan wel het (uiteindelijke) oordeel in handen leggen van de rechter – in welke vorm dan ook. Dat zal betekenen dat op het bestaande toetsingsverbod een uitzondering wordt gemaakt of dat het toetsingsverbod geheel wordt afgeschaft.

Daar tussenin bestaat de mogelijkheid dat de rechter een advies uitbrengt aan de wetgever omtrent een of meer grondwettigheidsaspecten in de wetgeving aan de hand van een of meer concrete casus. In dat geval is het (eind)oordeel voorbehouden aan de wetgever.

De afwegingen die het kabinet op dit punt moet maken zijn nog niet afgerond. Het kabinet streeft ernaar dat tegen het einde van dit kalenderjaar te doen en zal daarover de Kamers informeren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen welke nadere afwegingen het kabinet overweegt. De afwegingen zijn hierboven geschetst. De visie van het kabinet waarnaar deze leden vragen is evenmin afgerond, omdat daarvoor eerst de principiële keus moet worden gemaakt welke van de drie bovengeschetste varianten bij nadere afweging de voorkeur verdient.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts waarom Nederland één van de weinige landen is zonder constitutionele toetsing (door de rechter, *ex post*).

Naar de opvatting van het kabinet wordt de handhaving van het toetsingsverbod in artikel 120 Grondwet tot nu toe voor een belangrijk deel toegeschreven aan het belang van de democratische legitimatie van wetgever. Die democratische legitimatie heeft de rechter niet of in duidelijk mindere mate, omdat hij voor het leven is benoemd en niet gekozen. Daarbij is de visie op de wet als product van een democratisch besluitvormingsproces of als uitdrukking van de volkswil medebepalend.

Tenslotte vragen de leden van de GroenLinks-fractie waarom constitutionele toetsing (door de rechter, *ex post*) wel bestaat in het Caribische deel (alleen Sint-Maarten) van het Koninkrijk en niet in het Europese deel van het Koninkrijk.

Sinds 2010 bestaat op Sint Maarten de mogelijkheid van een constitutionele toets die wordt uitgevoerd door het Constitutioneel Hof. Deze constitutionele toets voorziet in toetsing van wetten aan de Staatsregeling. Het betreft wetten (landsverordeningen) waarvan de parlementaire behandeling is afgerond en die dus zijn bekrachtigd, maar die nog niet in werking zijn getreden. Zaken kunnen alleen door de Ombudsman aan het Constitutioneel Hof worden voorgelegd. Het Hof spreekt een bindend oordeel uit, wat betekent dat de (onderdelen van de) wet die in strijd zijn geoordeeld met de Staatsregeling worden vernietigd. Het is vervolgens aan de wetgever om het geconstateerde gebrek te repareren.

De leden van de GroenLinks-fractie constateren terecht dat aldus een vorm van constitutionele toetsing door de rechter op Sint Maarten mogelijk is.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of geconcentreerde toetsing de mogelijke bezwaren tegen de invoering van constitutionele toetsing door de rechter kan opheffen.

Naar de overtuiging van het kabinet kan geconcentreerde toetsing een deel van de bezwaren wegnemen. Geconcentreerde toetsing die in handen wordt gelegd van één of meer hoogste rechterlijke instanties schept een waarborg voor de rechtseenheid en voorkomt dat verschillende lagere rechterlijke instanties uiteenlopend oordelen over dezelfde of soortgelijke vragen over de uitleg en toepassing van de Grondwet. Dat neemt evenwel niet weg, dat ook bij geconcentreerde toetsing het uiteindelijke oordeel over de grondwettigheid van de wet wordt uitgesproken door de rechter en niet door de wetgever. Anders gezegd wordt ook met geconcentreerde toetsing, evenals bij gespreide toetsing, de principiële keuze gemaakt om het eindoordeel over de verenigbaarheid van de wet met de Grondwet bij de rechter te leggen (en niet langer bij de wetgever).

Voorts vragen de leden van de ChristenUnie-fractie mij of ik overtuigd ben van de voordelen van constitutionele toetsing door de rechter. Naar de mening van deze leden zijn de genoemde nadelen van constitutionele toetsing te ondervangen. Deze leden vragen tevens aan welke varianten het kabinet denkt.

Wat betreft de overtuiging dat de voordelen van constitutionele toetsing zwaarder wegen dan de nadelen of niet merk ik op dat het kabinet nog een afweging moet maken. Pas wanneer het kabinet de (eerdergenoemde) principiële keuze heeft gemaakt aan wie de uiteindelijke bevoegdheid toekomt om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van de wet met de Grondwet: wetgever of rechter, komt het kabinet ook toe aan de vraag welke varianten binnen die keuze mogelijk en wenselijk zijn en waarvoor alsdan in gemeen overleg met de Kamers kan worden gekozen.

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

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd waarom het kabinet ondanks het advies van de staatscommissie niet wil afzien van een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar zestien jaar. Ook leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat de nadere motivering voor het kabinet is dit specifieke voorstel op te nemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen naar een onderbouwing van de vermeende positieve effecten van een eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd op de politieke betrokkenheid van jongeren. Verder vragen deze leden in hoeverre dergelijke positieve effecten te verwachten zijn in de praktijk. Ook de leden van het CDA hebben hiernaar gevraagd en zijn specifiek benieuwd naar de redenen van het kabinet om te vertrouwen op het optreden van dergelijke positieve effecten. De leden van de GroenLinks-fractie vragen wanneer het kabinet de nadere verkenning over het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd gaat afronden en de Kamer hierover informeren.

In reactie op de vragen van deze leden merkt het kabinet op dat het een directe afwijzing van een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd niet opportuun vindt. De staatscommissie constateert geen doorslaggevende argumenten voor óf tegen een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd. Recent heeft ook de Raad voor het Openbaar Bestuur een rapport uitgebracht²⁸ waarin een aantal argumenten en verwachte positieve effecten voor het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd worden genoemd. De Raad heeft een positief advies uitgebracht over een dergelijke verlaging. Tegelijk constateert het kabinet dat het aantal beschikbare onderzoeksresultaten naar ervaringen in de buitenlandse praktijk nog beperkt is. Het kabinet wil dit nader wegen, met inbegrip van eventuele aanvullende maatregelen rond de politieke betrokkenheid van jongeren, en de conclusies daaromtrent voor het einde van het jaar met de Tweede Kamer delen.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe een eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar zich zou verhouden tot de tendens in diverse wetten om de leeftijdsgrens van 16 jaar naar 18 jaar of 21 jaar te verhogen. Ook vragen de leden van de SGP-fractie of het niet logischer is om te kiezen voor een meer eenduidige leeftijd in plaats van verschillende leeftijden.

Het kabinet erkent dat sommige wetten de leeftijdsgrens juist hebben verhoogd, maar constateert geen algemene tendens. De Raad voor het Openbaar Bestuur constateert bijvoorbeeld dat 16-jarigen zelfstandig een arbeidsovereenkomst mogen aangaan met een werkgever, een arts verzoeken om hen alsnog te vaccineren wanneer hun ouders dat hebben geweigerd, een testament opstellen dat rechtsgeldig is en zich in het gemotoriseerde verkeer begeven wanneer zij een brommerrijbewijs hebben gehaald. Verder onderstreept het kabinet dat het trekken van leeftijdsgrenzen vaak niet goed mogelijk is zonder een zorgvuldige en genuanceerde afweging van de eisen die voor de uitoefening van een specifiek recht aan het individu worden gesteld.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet waarom de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wel voor het actief kiesrecht zou gelden, maar niet voor het passief kiesrecht.

In de meeste landen is de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd alleen doorgevoerd voor het actief kiesrecht. Het kabinet heeft bij de aangekondigde verkenning ook primair het oog op het actief kiesrecht, maar zal daarin ook ingaan op de overwegingen rond het passief kiesrecht.

De leden van de ChristenUnie vragen of ook andere landen stemrecht voor minderjarigen kennen.

²⁸ Advies van de Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Jong geleerd, oud gedaan; Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd.*

Het kabinet constateert dat er enkele Europese landen zijn waar minderjarigen stemrecht hebben. In Griekenland, Malta, Oostenrijk en Schotland hebben 16- en 17-jarigen stemrecht op nationaal niveau. In Duitsland kunnen deze jongeren in deelstaatverkiezingen stemmen en in Estland kunnen zij bij lokale verkiezingen stemmen. Tot slot mogen werkende 16- en 17-jarigen in Slovenië hun stem uitbrengen, terwijl in Hongarije alleen getrouwde 16- en 17-jarigen mogen stemmen. Voor niet in de Grond- en Kieswet geregelde verkiezingen kan ook in Nederland de leeftijd worden verlaagd. De beslissing hierover is aan de organen die dergelijke verkiezingen organiseren. In Rotterdam is er bij de verkiezing voor de gebiedscommissies en wijkraden al geëxperimenteerd met verlaging van de leeftijd. Dit experiment wordt momenteel door de gemeente Rotterdam geëvalueerd.

4.4. Terugzendrecht Eerste Kamer

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader uit te werken welke gevolgen het toekennen van een terugzendrecht aan de Eerste Kamer zou kunnen hebben voor het functioneren van het tweekamerstelsel. Deze leden vragen niet alleen naar de staatsrechtelijke gevolgen, maar ook naar de te verwachten gevolgen in werkwijze en cultuur.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd wanneer het kabinet met een nader uitgewerkt standpunt komt over het terugzendrecht. Zij vragen het kabinet ook aan te geven wat het nader beraden concreet betekent. Wordt er onderzoek gedaan en zo ja door wie en op welke wijze?

Het kabinet zal een nadere afweging maken over de aanbeveling van de staatscommissie om de Eerste Kamer de bevoegdheid toe te kennen wetsvoorstellen terug te zenden aan de Tweede Kamer. In het eindrapport van de staatscommissie wordt een aantal mogelijke nadelen en neveneffecten beschreven die kunnen optreden bij de invoering van een terugzendrecht zoals de staatscommissie aanbeveelt.

Het kabinet beraadt zich nog op de vraag hoe zwaar deze nadelen wegen in relatie tot de voordelen van het toekennen van een terugzendrecht. In het kader van deze afweging zal het kabinet niet alleen kijken naar de staatsrechtelijke gevolgen, maar ook naar de mogelijke gevolgen voor de werkwijze en de cultuur. De Kamer zal zo mogelijk dit jaar nog geïnformeerd worden over de uitkomst van deze nadere afweging.

In een eerder stadium is uw Kamer geïnformeerd over het onderzoek dat is verricht naar de vormgeving van tweekamerstelsels in andere landen (*Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 4*). Deze studie besteedt ook aandacht aan vormen van geschilbeslechting die in andere stelsels bestaan en geeft een overzicht van de voorstellen die op dit vlak eerder in Nederland zijn gedaan. Het kabinet overweegt op dit moment niet om nader onderzoek te laten verrichten naar dit onderwerp.

De leden van de SP-fractie vragen of het kabinet de opvatting van de staatscommissie deelt dat de representativiteit van de volksvertegenwoordiging vooral is gediend met een middel waarmee de bevolking haar vertegenwoordigers kan corrigeren.

In het huidige parlementaire stelsel hebben inwoners verschillende mogelijkheden om de volksvertegenwoordiging te corrigeren. Een directe mogelijkheid zijn bijvoorbeeld de periodieke algemene verkiezingen, waarmee inwoners een oordeel uitspreken over de prestaties van de volksvertegenwoordiging. Het kabinet zal de beide Kamers, zoals eerder

vermeld, aan het eind van dit jaar informeren over de stand van zaken rond de standpuntbepaling over het correctief bindend referendum. Deze referendumvariant wordt door de staatscommissie nadrukkelijk gezien als «noodrem» en daarmee als correctie van de volksvertegenwoordiging.

De leden van de SP-fractie vragen waarom het kabinet meent dat de staatscommissie bij haar voorstel voor een terugzendrecht voor de Eerste Kamer geen zorgvuldige afweging heeft gemaakt? Graag ontvangen deze leden een inhoudelijke reactie van het kabinet op het voorstel van de staatscommissie.

Het eindrapport van de staatscommissie en de tussenrapportages die daaraan voorafgingen, geven blijk van een grondige en zorgvuldige bestudering van de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel. Het kabinet heeft in juni nog geen besluit genomen over de aanbeveling van de staatscommissie om de Eerste Kamer een terugzendrecht toe te kennen. Deze aanbeveling vergt een nadere afweging. De Kamer zal zo mogelijk dit jaar nog geïnformeerd worden over het standpunt van het kabinet ten aanzien van deze aanbeveling.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de Minister denkt over andere uitvoeringen van het terugzendrecht dan de variant die de staatscommissie aanbeveelt, bijvoorbeeld een variant waarbij de Eerste Kamer, na het terugzenden, haar vetorecht zou behouden. Hoe kan worden geborgd dat in elk van deze scenario's geen sprake zal zijn van een vertragingstechniek dan wel uitholling van de positie van de Eerste Kamer, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

De risico's op vertraging van het wetgevingsproces en uitholling van de positie van de Eerste Kamer moeten onder ogen worden gezien bij de nadere afweging van de aanbeveling van de staatscommissie. De staatscommissie draagt enkele alternatieven aan voor het geval deze risico's te groot worden geacht bij de variant die zij aanbeveelt. Het risico op vertraging kan volgens de staatscommissie ondervangen worden door een termijn in te voeren waarbinnen het terugzendrecht gebruikt moet worden. Met het oog op het risico op de uitholling van de positie van de Eerste Kamer wijst de staatscommissie op de mogelijkheid om te bepalen dat de Eerste Kamer het verwerpingsrecht in alle gevallen behoudt, dus ook als een wetsvoorstel wordt teruggezonden naar de Tweede Kamer. Het kabinet zal deze mogelijkheden betrekken bij de nadere afweging van het terugzendrecht.

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

Naar aanleiding van de aanbeveling van de staatscommissie om processuele en meer inhoudelijke randvoorwaarden in een Wet op de decentralisaties te codificeren, vragen de leden van de CDA-fractie wanneer de aangekondigde doorlichting van het bestaande wettelijk kader met betrekking tot interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden zal plaatsvinden.

Het kabinet ziet naar aanleiding van de analyse van de staatscommissie – waar het kabinet veel herkent – en de hieruit volgende aanbeveling een directe aanleiding de bestaande spelregels (wettelijk kader) voor decentralisatieprocessen en andere interbestuurlijke trajecten door te lichten. Daarbij zullen tevens actuele rapporten en relevante praktijkvoorbeelden worden betrokken.

De aangekondigde doorlichting moet leiden tot een analyse van de mogelijkheden om te komen tot een pakket van maatregelen waardoor decentralisaties aan de voorkant beter worden voorbereid, en achteraf voor iedereen duidelijker is hoe verantwoordelijkheden en taken zijn verdeeld: bij gemeenten en provincies en bij het parlement. Die maatregelen kunnen gericht zijn op nieuwe wettelijke bepalingen, maar ook op andere instrumenten voor of met de decentrale overheden.

De doorlichting zal plaatsvinden in goed overleg met de bestuurlijke partners, (vertegenwoordigers van) gemeenten, provincies en waterschappen.

Gezien de scope van de doorlichting en de uit te werken analyse, alsmede het belang dat een pakket aan maatregelen breed gedragen wordt door alle betrokken partijen in het interbestuurlijke domein, verwacht ik de eerste uitkomsten van de doorlichting voor de zomer van 2020 tegemoet te kunnen zien, en met een kabinetsreactie aan uw Kamer te doen toekomen.

De leden van de fractie van GroenLinks geven aan erg uit te zien naar een nadere analyse van het bestaande wettelijk en financieel kader, en vragen het kabinet deze exercitie open en zonder taboes in te gaan.

De leden van de SGP-fractie zien dat door voortdurende opschaling van gemeenten politieke besluitvorming verder bij de burger vandaan komt te staan, en zien daar bij de doorlichting graag ook aandacht voor.

Zowel het Eindrapport van de staatscommissie als andere recentelijke adviezen en beschouwingen bevatten onderdelen waaruit blijkt dat er een wens bestaat om wettelijke kaders te stellen die niet alleen zien op decentralisaties, maar ook kunnen zien op recentralisaties of anderszins op het interbestuurlijke verkeer tussen centrale en decentrale bestuursorganen. In de kabinetsreactie is dan ook de keuze gemaakt de aandacht breder te richten op bestaande (en mogelijk nieuwe) wetgeving en/of beleidsinstrumenten met betrekking tot de interbestuurlijke verhoudingen.

Bij de voorziene doorlichting van praktijkvoorbeelden kunnen de bestaande spelregels voor decentralisatieprocessen en andere interbestuurlijke trajecten tegen het licht worden gehouden, inclusief de wijze waarop de rol van het nationale parlement bij decentralisaties invulling krijgt. De doorlichting zal mijns inziens zeker ook aandacht kunnen schenken, of een verbinding kunnen leggen met lopende initiatieven, gericht op de beschikbaarheid van voldoende mogelijkheden voor differentiatie tussen decentrale overheden en het in voldoende mate waarborgen van democratische controle bij en door decentrale overheden.

De leden van de D66-fractie merken op voorstanders te zijn van een groter lokaal belastinggebied, en menen dat dit, zonder dat dit leidt tot een toename van de totale belastingdruk, kan bijdragen aan het versterken en ontwikkelen van de lokale democratie en de betrokkenheid daarbij kan vergroten. Zij spreken de hoop uit dat de regering open wil staan voor de oproep van de VNG om lokale overheden meer ruimte te geven om zelf belastingen te heffen. Ze vragen zich in dat kader af hoe de omvang van het lokale belastinggebied in Nederland zich tot lokale belastingheffing in combinatie met lokale taken in andere landen verhoudt, zoals Denemarken.

De Staatssecretaris van Financiën werkt momenteel aan concrete bouwstenen en voorstellen voor verbetering en vereenvoudiging van het

belastingstelsel.²⁹ Onderdeel van dit traject is de belastingmix, ofwel het aandeel van verschillende belastingen in de totale belastingopbrengst. Naast schuiven tussen grondslagen en tarieven op rijksniveau kijken we ook naar een mogelijke verschuiving naar een ruimer gemeentelijke belastinggebied. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Financiën trekken hierin samen op. De Vereniging Nederlandse Gemeenten is ook bij dit proces betrokken. Onder meer worden eerder uitgewerkte plannen³⁰ opnieuw doordacht. Het doel is om begin 2020 met concrete voorstellen te komen.

Het is in algemene zin moeilijk om landen onderling te vergelijken. De verhouding van de omvang van het lokaal belastinggebied tot bijdragen van de centrale overheid en de verhouding tot het takenpakket is vaak historisch gegroeid en afhankelijk van de bestuurlijke structuur of culturele aspecten. Dat neemt niet weg dat Nederland in internationaal opzicht een klein eigen belastinggebied voor gemeenten heeft. Gemeenten heffen van hun totale inkomsten circa 10% zelf via de onroerende zaak belasting (OZB). Denemarken is volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) het meest gedecentraliseerde land binnen de OESO.^{31, 32} In Denemarken is dit aandeel ruim 35%, waarvan bijna 90% lokale inkomstenbelasting betreft.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen naar de voornemens van dit kabinet met betrekking tot interbestuurlijke samenwerking, de leden van de SGP-fractie vragen naar de voornemens van de regering ten aanzien van het versterken van de politieke zeggenschap van gemeenteraden over gemeenschappelijke regelingen.

Het kabinet heeft een wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen in voorbereiding. Dit voorstel ligt nu in consultatie. Versterking van de positie van gemeenteraden is een belangrijk doel van dit wetsvoorstel. Mijn voornemen is de wetswijziging langs drie lijnen vorm te geven:

1. Versterken van de positie van gemeenteraden bij besluitvorming in gemeenschappelijke regelingen.
2. Aanvullende controle-instrumenten voor gemeenteraden.
3. Verbeteren van de positie van gemeenteraden met betrekking tot het functioneren van de regeling.

Een sterke positie van gekozen volksvertegenwoordigers is een voorwaarde voor de legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen en interbestuurlijke akkoorden.

De hiervoor reeds genoemde, door het kabinet voorgenomen, doorlichting van de interbestuurlijke verhoudingen kan mogelijk eveneens uitmonden in voorstellen die de politieke zeggenschap van gemeenteraden bij interbestuurlijke samenwerking verder versterken.

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

De leden van de D66-fractie geven aan dat de verduidelijking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet tot de volgende evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (hierna: de Kaderwet) kan wachten.

²⁹ Kamerstuk 32 140, nr. 50.

³⁰ Kamerstuk 32 140, nr. 28.

³¹ <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20NETHERLANDS.pdf>.

³² <http://www.sng-wofi.org/country-profiles/Fiche%20DENMARK.pdf>.

De staatscommissie stelt voor vaststaand beleid inzichtelijker te maken door het wettelijk te verankeren. Zoals aangegeven in het kabinetsstandpunt dient de aanpassing van deze wetgeving te geschieden als dit de uitkomst is van de volgende evaluatie van de Kaderwet. Dat neemt niet weg dat het inzichtelijk maken van het beleid ook op andere manieren (tot die tijd) kan worden gerealiseerd. Dit gebeurt onder meer door het verduidelijken van de Kaderwet op het punt van doelmatigheid en het tijdstip van de toezending van het jaarverslag aan beide Kamers en door de vakministeries te faciliteren in het borgen van het sturingsmodel met opdrachtnemer, opdrachtgever en eigenaar.³³ Op deze manier geeft het kabinet aandacht aan het inzichtelijker maken van het veld.

Naar aanleiding van de opvatting van de leden van de D66-fractie wil het kabinet verduidelijken dat de voorbereiding van een breed evaluatieonderzoek naar de regulering van zelfstandige bestuursorganen, en andere organisaties met een bepaalde zelfstandige positie, waarop het advies van de staatscommissie betrekking heeft, reeds dit najaar zal starten. De planning is erop gericht dat de uitkomsten eind 2021 bekend zullen zijn.

De leden van de D66-fractie vragen of het kabinet de trend herkent van uitbreiding van (de taken van) zelfstandige bestuursorganen.

[A192] Het kabinet herkent deze door de staatscommissie genoemde trend niet. De conclusie bij de laatste evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen is dat het aantal en de diversiteit van deze groep organisaties niet onnodig zijn vergroot. Het aantal zbo's is sinds 2012 netto gedaald en voor de zbo's die er zijn bijgekomen, is steeds voldoende onderbouwd waarom de toegekende taak niet onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid kon worden uitgeoefend. Er is dus sprake van een restrictief kabinetsbeleid.

[V193] De leden van de D66-fractie vragen voorts of het kabinet meent dat over de uitoefening van publieke taken en het uitgeven van publieke middelen volledige transparantie moet bestaan, en indien deze vraag positief wordt beantwoord of het kabinet kan aangeven hoe dit geborgd wordt bij zbo's die wettelijk gezien niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen.

Het scheppen van duidelijkheid omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid en het financieel toezicht behoren tot de doelstellingen van de Kaderwet. Dit betekent onder meer dat het besluit van vaststellen van de jaarrekening dient te worden goedgekeurd door de Minister, dat het jaarverslag van een zbo door deze organisatie naar de beide Kamers en de vakminister wordt gestuurd en dat bij de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo wordt ingegaan op doelmatigheid en doeltreffendheid. Uiteraard kunnen ook in afzonderlijke instellingswetten nadere regels zijn gesteld over deze onderwerpen. Zoals eerder met u gedeeld onderzoekt op dit moment een interdepartementale werkgroep hoe de beoordeling van doelmatigheid verder kan worden verbeterd.³⁴ Het kabinet is van mening dat over de publieke taken en publieke middelen voldoende transparantie dient te bestaan.

Wat betreft de ministeriële verantwoordelijkheid voor zbo's dient erop te worden gewezen dat alle zbo's onder een (beperkte) ministeriële verantwoordelijkheid vallen. De organisaties die niet onder de Kaderwet vallen, zijn op een andere wijze gereguleerd in (instellings)wetgeving. Een voorbeeld zijn keuringsinstanties zoals de APK-garagehouders. Deze

³³ Kamerstuk 33 147, nr. 8.

³⁴ Kamerstuk 33 147, nr. 8, Kamerstuk 33 147, nr. 4.

vallen onder de tucht van de markt en controle door middel van de Kaderwet zou minder doelmatig zijn. Overigens is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing op veruit de meest zbo's.

De leden van de fractie van D66 vragen of het kabinet van mening is dat ook voor DNB en ING geldt dat de er volledige transparantie moet zijn. Zo het antwoord op deze vraag ontkennend luidt, vragen deze leden hoe dat gerijmd kan worden met de gewenste verantwoording over publieke taken en middelen. Zo het antwoord bevestigend luidt, vragen zij zich af hoe dan de beperkte informatie die de Kamer heeft gekregen over het toezicht van DNB op ING in de periode die in het kader van Houston is onderzocht. Voorts vragen de leden van de D66-fractie rondom dit herstellkader dat tussen DNB en ING is afgesproken.

Op de taken die DNB en de AFM als zbo uitvoeren, is de Kaderwet van toepassing. Een aantal bepalingen is evenwel buiten toepassing verklaard, omdat de Wet bekostiging financieel toezicht 2019 of de Wet op het financieel toezicht de desbetreffende materie reeds regelt.

Transparantie van het toezicht en daarbinnen van het financieel toezicht is een belangrijk thema. Het kabinetsbeleid is er op gericht om DNB en de AFM te stimuleren om transparant te zijn en eventuele barrières daarvoor weg te nemen. Dit beleid is gericht op transparantie over de bedrijfsvoering van de toezichthouders, over de toezichtstrategie en over de resultaten van het toezicht. Zo wordt van belang geacht dat de begrotings- en verantwoordingsstukken van DNB en de AFM inzichtelijke en kenbare informatie over de bedrijfsvoering en de toezichtstrategie bevatten.

Naast transparantie is echter ook vertrouwelijkheid van belang voor het financieel toezicht. Het beroepsgeheim van de toezichthouders, dat ook in diverse Europese richtlijnen en verordeningen dwingend wordt voorgeschreven, draagt bij aan goed toezicht en beschermt ook de belangen van instellingen die onder toezicht staan. Een gevolg van de toezichtvertrouwelijkheid is dat DNB geen uitspraken kan en mag doen over het toezicht op ING in de periode die in het kader van Houston is onderzocht of over het herstellkader dat met ING is overeengekomen.

4.8. Een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet

De leden van de D66-fractie zijn er voorstander van om de parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming, in het bijzonder bij de totstandkoming van wetgeving en het sluiten van verdragen, alsmede de op dit moment geldende procedures bij wet te regelen. Zij wachten de reactie van het kabinet op het betreffende Grondwetsvoorstel te zijner tijd af.

Zoals eerder aangegeven bevindt het betreffende initiatiefwetsvoorstel voor een Europawet zich momenteel nog in de beginfase van behandeling in de Kamer. Het kabinet wacht de bevindingen van de Kamer af.

5. Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)

5.1. De gekozen formateur

De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorgenomen brede studie naar het formatieproces, de probleemstelling en de onderzoeksopzet. De leden van de fractie van GroenLinks vragen hoe het staat met dit voornemen, hoe het kabinet dit

proces wil vormgeven en of het haalbaar is dit proces, zoals het kabinet zich ten doel stelt begin 2020 af te ronden.

Het streven is nog dit jaar in goed overleg met de Tweede Kamer een nadere studie in te richten, waarin aandacht wordt geschonken aan de diverse mogelijkheden om de directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie te versterken, ook in het bredere staatsrechtelijke verband van de grotere rol en verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer in het formatieproces, zoals die sinds 2012 vorm heeft gekregen. De vorm van de studie is voorwerp van nader overleg.

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

De leden van de fracties van D66, ChristenUnie en GroenLinks zijn net als de staatscommissie en het kabinet positief over het aanwijzen van 5 mei als officiële vrije dag.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks informeren vervolgens naar de relatie van de opmerkingen van de Staatssecretaris van VWS om Tweede Pinksterdag in te ruilen voor 5 mei als vrije dag met hetgeen in het kabinetsstandpunt over een en ander is gesteld. De leden van de fractie van D66 vragen op welke wijze het kabinet de betrokken sociale partners gaat ondersteunen bij het verwezenlijken van zijn oproep van 5 mei een jaarlijkse vrije dag te maken. Zij vragen ook of het kabinet bereid is een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit te laten voeren naar de gevolgen van 5 mei als nationale erkende feestdag.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen zich af wat de oproep van het kabinet om van 5 mei een jaarlijkse vrije dag te maken in de praktijk betekent. Zij vragen of het kabinet deze oproep expliciet onder de aandacht brengt in gesprekken met de verschillende sociale partners. Daarbij vragen deze leden of het kabinet zich ervan bewust is dat in steeds meer sectoren wordt gewerkt zonder collectieve arbeidsvoorwaarden en hoe in dat licht ervoor kan worden gezorgd dat het ook voor personeelsvertegenwoordigers gemakkelijk is om hierover afspraken met de werkgever te maken. Ook informeren de leden van de GroenLinks-fractie naar andere mogelijkheden om de oproep van het kabinet kracht bij te zetten.

Het kabinet steunt de oproep om van 5 mei een jaarlijkse vrije dag te maken. Het kabinet besluit niet over het al dan niet werken op nationale feestdagen, waaronder 5 mei, of algemeen erkende feestdagen. Dat is aan de sociale partners. De Stichting van de Arbeid doet gewoonlijk eens in de vijf jaar de aanbeveling aan werkgevers om 5 mei vrij te geven met behoud van loon, voor zover dat niet al in cao of arbeidsovereenkomst is geregeld en de arbeid zich daar niet tegen verzet. Laatstelijk is dit gebeurd met betrekking tot 5 mei 2015.

Deze lijn volgend heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de wens om 5 mei ieder jaar als vrije dag aan te wijzen onder de nadrukkelijke aandacht gebracht van de voorzitter van de SER en de voorzitters van de Stichting van de Arbeid. De Minister gaat ervan uit dat de Stichting van de Arbeid zich goed bewust is van de betekenis van 5 mei en de wens van het kabinet om deze dag aan te bevelen als vrije dag. De optie om daarvoor een andere vrije dag, bijvoorbeeld Tweede Pinksterdag, te laten vervallen kan onderdeel zijn van een degelijke aanbeveling. De opmerking daarover van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport kan gezien worden als een ondersteuning van de oproep van het kabinet.

Wat de betekenis van de oproep voor ZZP-ers betreft gaat het kabinet ervan uit dat zij het voorbeeld zouden volgen als de Stichting van de Arbeid daartoe een aanbeveling zou doen.

Gelet op de eigen bevoegdheden van de sociale partners, is het niet aan het kabinet om nader te treden in de afwegingen die sociale partners maken om van 5 mei een verplichte vrije dag te maken.

In dit licht is het kabinet vooralsnog niet overtuigd van het nut van nader onderzoek naar een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA), en hetzelfde geldt voor onderzoek naar een ruil met een andere feestdag.

6. Overige onderwerpen (Bijlage)

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang dat de inzichtelijkheid wordt vergroot van het wetgevingsproces en de besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur van Nederland voor burgers en bedrijven. Deze leden constateren dat de regering een aantal aanbevelingen afdoet met de stelling dat die primair de beide Kamers betreffen, zoals de instelling van een openbaar toezeggingenregister (C4). Deelt de regering de mening van deze leden, dat een actieve betrokkenheid van de regering noodzakelijk is voor het slagen van een motievolgsysteem en een adequate toezeggingenregistratie? Zo ja, is de regering bereid daarover met de Kamer in overleg te treden? Is de regering bereid de informatievoorziening aan de Kamer over de uitvoering van moties en de opvolging van toezeggingen de stroomlijnen en ervoor te zorgen dat goede voorbeelden, zoals het Ministerie van OCW, worden nagevolgd, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie vragen ten aanzien van de instelling van een openbaar toezeggingenregister of een actieve betrokkenheid van de regering noodzakelijk is voor het slagen van een motievolgsysteem en een adequate toezeggingenregistratie, en of de regering bereid is daarover met de Kamer in overleg te treden.

Het concluderen over en het registreren van toezeggingen van de regering aan een van beide Kamers ligt primair op het terrein van de Kamers zelf. En hoewel de uitvoering van de toezegging op het terrein van de regering ligt, komt de Kamers ook het eindoordeel toe of een toezegging ook daadwerkelijk is uitgevoerd. In dat perspectief ligt een al te nauwe betrokkenheid van de regering bij het registreren van toezeggingen niet voor de hand. Een eventueel initiatief hiertoe laat de regering dan ook graag aan de Kamers zelf.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen aandacht voor de informatiepositie van het parlement. Deze leden ontvangen, met het oog op de controlerende taak van de Kamer, graag een nadere reflectie van het kabinet op artikel 68 van de Grondwet en de toepassing daarvan.

Het kabinet onderstreept het belang van een goed werkend parlementair stelsel en beschouwt de inlichtingenplicht jegens de Kamers als een van de hoekstenen van de parlementaire democratie. Voor een nadere reflectie op artikel 68 Grondwet verwijs ik korthedshalve naar de brieven die hierover aan het parlement zijn gestuurd in 2016 en in 2002 (*Kamerstuk 28 362, nr. 8 resp. Kamerstuk 28 362, nr. 2*). Het kabinet blijft uiteraard graag met uw Kamer in debat over de wijze waarop het parlement het best kan worden geïnformeerd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet ook te reageren op het recent verschenen rapport «Inzicht in publiek geld (deel 2)» van de Algemene Rekenkamer.

Het kabinet acht de informatiepositie van de Tweede Kamer, zeker in relatie tot het budgetrecht, zeer belangrijk. De publicatie van de Algemene Rekenkamer is er op gericht om het gesprek tussen Tweede Kamer en kabinet rond de Rijksbegroting van handvatten te voorzien. Het rapport bevat interessante suggesties voor verbetering die het Kabinet nader wil bestuderen. Deze publicatie van de Algemene Rekenkamer is tot stand gekomen zonder hoor/wederhoor-procedure. De Minister van Financiën zal in overleg treden met de collega's van het kabinet om te komen tot de gevraagde en meer inhoudelijke reactie. Deze reactie zal na de begrotings-behandelingen rond het kerstreces verschijnen.

In bijlage 14 van de Miljoenennota (Kamerstuk 35 300, nr. 2) (te vinden op www.rijksbegroting.nl) is een set maatregelen genoemd die de informatie-voorziening van de Tweede Kamer in en rond begrotingen verbetert.

Specifiek gaat het dan om:

- de weergave van de verplichtingen in de budgettaire tabellen;
- verdere ontwikkeling van www.rijksfinancien.nl en integratie van deze website met www.rijksbegroting.nl;
- pilots rond informatie op basis van baten-lasten naast informatie op basis van kas-verplichtingen;
- ontwikkelingen rond de Operatie Inzicht in Kwaliteit.

Tot slot houdt het kabinet zich zeer aanbevolen voor concrete voorstellen vanuit de Tweede Kamer.