

# Probleemverkenning





# Probleemverkenning

## **Samenstelling staatscommissie parlementair stelsel**

### *Leden:*

- J.W. (Johan) Remkes (voorzitter)
- C. (Carla) van Baalen
- E.J. (Eric) Janse de Jonge
- J. (Jacob) Kohnstamm
- R.A. (Ruud) Koole
- E.F. (Flora) Lagerwerf-Vergunst
- T.W.G. (Tom) van der Meer
- A.C. (Nanneke) Quik-Schuijt

### *Secretariaat:*

- M.H. (Meine Henk) Klijnsma (secretaris)
- A. (Ardaan) van Ravenzwaaij (plv. secretaris)

# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding: de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Uitgangspunten van het parlementair stelsel</b>	<b>7</b>
2.1	Democratie in Nederland: pluriform, egalitair en maatschappelijk geworteld	8
2.2	Inbedding van het parlementair stelsel in de democratische rechtsstaat	9
2.3	Het parlementair stelsel: vier verschijningsvormen	10
<b>3</b>	<b>Een eerste analyse: sterke en zwakke kanten van het parlementair stelsel</b>	<b>13</b>
3.1	Basis van de parlementaire democratie	14
3.2	Het nationale parlement	19
3.3	De verhouding regering-parlement	21
3.4	Tweekamerstelsel	24
3.5	Voorlopige conclusies	26
<b>4</b>	<b>De historische ontwikkeling van het parlementair stelsel in Nederland</b>	<b>29</b>
4.1	Verdergaande parlementarisering	30
4.2	Gestage democratisering	33
4.3	De veranderende rol van politieke partijen	36
4.4	Het domein van de nationale overheid	37
4.5	De verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer	38
4.6	Voorlopige conclusies	38
<b>5</b>	<b>Het parlementair stelsel in een veranderende maatschappelijke omgeving</b>	<b>41</b>
5.1	Vertrouwen in de democratie	42
5.2	Maatschappelijk onbehagen	43
5.3	Het krimpende domein van de nationale overheid: Europese integratie en decentralisaties	46
5.4	De invloed van digitalisering	49
5.5	De veranderde relatie tussen kiezer en gekozenen	51
5.6	Samenvatting voorlopige conclusies	56
<b>6</b>	<b>Zes thema's voor het vervolg</b>	<b>59</b>
6.1	Volksvertegenwoordigers en representatie	60
6.2	Functieverlies politieke partijen	61
6.3	Kabinetsformatie en kiesstelsel	62
6.4	Weerbare democratie	62
6.5	Domeinverkleining nationale overheid: Europese integratie en decentralisaties	63
6.6	Tweekamerstelsel, referendum en constitutionele toets	64
6.7	Ter afsluiting	65
	<b>Bijlage: Verklaring van enkele begrippen</b>	<b>67</b>



Hoofdstuk

# 1

**Inleiding: de toekomst-  
bestendigheid van het  
parlementair stelsel**



## Instelling en opdracht

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft op maandag 13 februari 2017 de staatscommissie parlementair stelsel geïnstalleerd. Een staatscommissie is een tijdelijk adviesorgaan dat door de Kroon is ingesteld en waarvan de leden bij koninklijk besluit zijn benoemd. De staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie of de commissie) moet uiterlijk 1 januari 2019 haar advies uitbrengen.

De leden van de staatscommissie hebben een politiek-bestuurlijke en/of een wetenschappelijke achtergrond.<sup>1</sup> De regering heeft de staatscommissie gevraagd te adviseren over de wenselijkheid van veranderingen in het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie.

Volgens het instellingsbesluit heeft de staatscommissie tot taak de regering te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel, daarbij in overweging nemend dat:

- de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert, zoals onder meer blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau;
- de Europese besluitvorming voor de parlementaire taak en de vormgeving daarvan voor beide Kamers van de Staten-Generaal toenemende betekenis heeft;
- veel taken de afgelopen jaren zijn gedecentraliseerd naar andere overheden;
- de electorale volatiliteit sterk is toegenomen;
- digitalisering en sociale media onmiskenbaar invloed hebben op het karakter van de representatieve democratie en het functioneren van het parlementaire stelsel;
- bezinning over verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie (in het licht van bovenstaande overwegingen) gewenst is.<sup>2</sup>

Deze opdracht is ontleend aan de tekst van een eerder door de Eerste Kamer aangenomen motie-Duthler.<sup>3</sup> Na het aannemen van deze motie heeft overleg plaatsgevonden tussen de beide Kamers van de Staten-Generaal. Dat heeft geresulteerd in bovengenoemde opdracht.

De staatscommissie heeft verder kennisgenomen van de tweede motie Duthler.<sup>4</sup> Deze strekt ertoe de behandeling van het wetsvoorstel Van der Staaij (inzake wijziging van de Grondwet op het punt van goedkeuring van (wijzigingen van) oprichtingsverdragen van de EU met een versterkte meerderheid) op te schorten en de mogelijkheid om hogere drempels in te

<sup>1</sup> Voor de samenstelling van de staatscommissie zie: [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl)

<sup>2</sup> Instellingsbesluit staatscommissie parlementair stelsel, Koninklijk Besluit van 1 februari 2017, *Staatscourant* 2017, nr. 6895.

<sup>3</sup> Kamerstukken I 2015/16, 34 000, Q.

<sup>4</sup> Kamerstukken I 2016/17, 30874 (R1818), G.



stellen voor de overdracht van bevoegdheden aan de EU in onderzoek te geven aan de staatscommissie parlementair stelsel.

Ook de - voor de staatscommissie relevante - passages uit het recente regeerakkoord zal de staatscommissie in haar werkzaamheden betrekken.

Als vertrekpunt voor haar werkzaamheden heeft de staatscommissie de volgende centrale vraag geformuleerd: *in hoeverre is ons parlementaire stelsel in staat om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functioneren om daarmee fundamentele democratische waarden<sup>5</sup> tot uitdrukking te brengen?*<sup>6</sup>

Om deze vraag te beantwoorden is het van belang te weten hoe het huidige Nederlandse parlementair stelsel tot stand is gekomen, hoe de omgeving is veranderd, hoe het stelsel vandaag de dag functioneert en welke stelselveranderingen er eventueel noodzakelijk zijn om ook in de toekomst een optimale werking van het parlementaire stelsel te borgen. Dit in het licht van verwachte maatschappelijke en andere relevante ontwikkelingen. De staatscommissie realiseert zich ten volle dat het functioneren van het parlementair stelsel in veel opzichten wordt gekenmerkt door een wisselwerking tussen enerzijds de institutionele vormgeving en anderzijds de politieke cultuur.

Daarbij is het de vraag of ons politieke systeem, waarvan het parlementair stelsel een cruciaal onderdeel vormt, nog steeds voldoende effectief is. Dit is de rode draad van deze probleemverkenning.

Dit rapport is een verslag van de opdracht- en probleemverkennde fase van het werk van de staatscommissie. In deze fase heeft de staatscommissie haar opdracht via drie verschillende invalshoeken benaderd: via een eerste analyse van de sterke en zwakke punten van het huidige Nederlandse parlementair stelsel, via een beschrijving van de ontwikkeling van het stelsel in de afgelopen twee eeuwen en via een inventarisatie van relevante maatschappelijke en andere ontwikkelingen. Elke invalshoek heeft geleid tot een aantal aandachtspunten voor de volgende fase van het werk van de commissie, de verkenning van oplossingsrichtingen. Deze aandachtspunten zijn samengebracht in zes thema's voor het vervolg.

De probleemverkenning is als volgt opgebouwd:

Na de inleiding wordt in [hoofdstuk 2](#) beschreven wat de staatscommissie beschouwt als de uitgangspunten voor haar opdracht: de waarden waaraan het parlementair stelsel dient bij te dragen en de definiëring van het parlementair stelsel. In [hoofdstuk 3](#) wordt een eerste balans opgemaakt. Wat ziet de commissie als sterke en zwakke kanten van ons parlementair stelsel? Daarbij wordt gebruik gemaakt van de waarden en de definiëring uit [hoofdstuk 2](#).

---

<sup>5</sup> Op deze waarden wordt nader ingegaan in [paragraaf 2.2](#).

<sup>6</sup> Zie hierna, [paragraaf 2.1](#).

Vervolgens wordt in [hoofdstuk 4](#) de historische ontwikkeling van het parlementair stelsel beschreven. In [hoofdstuk 5](#) worden relevante maatschappelijke ontwikkelingen geschetst en worden de voorlopige conclusies samengevat. In [hoofdstuk 6](#) wordt een aantal thema's benoemd dat volgens de staatscommissie aanleiding zou kunnen zijn tot aanpassing van, dan wel aanvulling op het parlementair stelsel.

Hoofdstuk

# 2

**Uitgangspunten van het  
parlementair stelsel**

In dit hoofdstuk beschrijft de staatscommissie wat zij essentieel vindt bij de interpretatie en uitvoering van haar opdracht: de democratische waarden die voor het parlementair stelsel uitgangspunt zijn en de inbedding van de democratie in onze rechtsstaat. Vervolgens beschrijft de commissie meer precies wat zij verstaat onder het parlementair stelsel.

## 2.1 Democratie in Nederland: pluriform, egalitair en maatschappelijk geworteld

Nederland is een dichtbevolkt land met een pluriform samengestelde bevolking met een sterk ontwikkelde *civil society*<sup>7</sup> en een dynamische en hoogontwikkelde economie. De Nederlandse samenleving geldt als complex (vanwege de pluriformiteit) en als vitaal (onder meer vanwege de hoge mate van maatschappelijke participatie). Van oudsher kent Nederland op alle bestuurlijke en maatschappelijke niveaus een op consensus gerichte cultuur van (publieke) besluitvorming.

De Nederlandse samenleving is ook sterk egalitair van aard. Dat gegeven kleurt de politieke cultuur nader in. Een en ander heeft ook de vormgeving en het functioneren van de Nederlandse democratische rechtsstaat sterk beïnvloed, met name na 1945. Het in artikel 1 van de Grondwet verankerde gelijkheidsbeginsel getuigt daarvan. In geen enkel ander land ter wereld is dit gelijkheidsbeginsel als eerste artikel in de Grondwet opgenomen.

De egalitaire politieke cultuur van Nederland brengt met zich mee dat de norm dat iedereen erbij hoort, sterk leeft. Het gaat hier om een elementaire notie van materiële democratie, die ook alles te maken heeft met de emancipatie van groepen en individuen: immers, door middel van politieke participatie wordt bevorderd dat langs lijnen van wetgeving en beleid hun positie wordt versterkt en ontplooiingsmogelijkheden worden verbeterd. Volgens de staatscommissie gaat het hierbij om een belangrijke legitimatiegrond van ons stelsel.

---

<sup>7</sup> In diverse publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau wordt de Nederlandse *civil society* uitvoerig beschreven en geanalyseerd. Zowel in absolute zin als in vergelijking met andere westerse landen was en is de Nederlandse *civil society* kracht en vitaal. Wel neemt het ledental van sommige organisaties in het traditionele middenveld (vakbonden, de meeste kerken, veel politieke partijen) af, terwijl ook de intensiteit van de participatie van burgers in maatschappelijke organisaties per saldo afneemt, al vindt er wel een verschuiving naar meer eigentijdse vormen van participatie plaats. SCP, *In het licht van de toekomst. Sociaal en Cultureel rapport 2004*. Den Haag 2004. p. 187-197 en *Betrekkelijke betrokkenheid. Sociaal en cultureel rapport 2008*. Den Haag 2008. p. 65-90, en H. Posthumus, J de Ridder en P. de Hart (SCP), *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society*. Den Haag 2014. p. 171-175.

## 2.2 Inbedding van het parlementair stelsel in de democratische rechtsstaat

De opdracht van de staatscommissie richt zich op verkiezing, taken, positie en functioneren van het parlementaire stelsel en de parlementaire democratie. Daarbij is het van belang ook stil te staan bij het overkoepelende geheel dat het functioneren van het parlementair stelsel en de parlementaire democratie omsluit, namelijk de *democratische rechtsstaat*. De parlementaire democratie is als het ware ingebed in de democratische rechtsstaat, of zoals wel wordt gezegd: democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar. Belangrijkste normen<sup>8</sup> in dit verband zijn de volgende.

1. De spreiding van machten over de verschillende instituties (politiek, maatschappelijk, constitutioneel), zowel horizontaal als verticaal (de verhouding centrale-decentrale overheid en de verhouding overheid-*civil society*), en wel zodanig dat daartussen een goede balans ontstaat.

In het verlengde hiervan is er de noodzaak dat de regering effectief moet (kunnen) worden gecontroleerd en, daarmee samenhangend, ook door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen. Institutioneel is voor de parlementaire democratie daarom de vormgeving van de *trias politica* (de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht)<sup>9</sup> en de daaruit voortvloeiende *checks and balances* van essentieel belang.

2. Voorts vereist het *legaliteitsbeginsel* dat overheidsgezag niet alleen wordt uitgeoefend op een (Grond)wettelijke basis, maar ook is gebonden aan het recht. Voor de rechtzoekende moet rechtsbescherming bestaan die wordt verleend door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, tot wie hij ook toegang moet hebben. Voor de bescherming tegen de overheid (en soms bescherming door de overheid) bestaan (afdwingbare) grondrechten.
3. De kern van de democratie is de mogelijkheid van een vreedzame wisseling van de macht. Het algemeen kiesrecht en periodieke vrije en geheime verkiezingen zijn cruciaal, zodat vertegenwoordiging en verantwoording zijn gewaarborgd. Daarnaast is van belang dat de publieke belangenafweging door het parlement een zo adequaat mogelijke vertolking is van alle relevante belangen en opinies.

---

<sup>8</sup> Vgl. de checklist van de Venice Commission van de Raad van Europa (Commission Democracy through Law) van 18 maart 2016 (Study 711/2013, CDL-AD (2016)007).

<sup>9</sup> In Nederland is overigens van een strikte scheiding van machten geen sprake. De regering is zowel medewetgever als uitvoerder. Toch wordt uitgegaan van macht en tegenmacht, zodat er een machtsevenwicht ontstaat. Overigens laten parlementaire stelsels elders, zoals dat van het Verenigd Koninkrijk, zien dat de relatie tussen democratie en machtenspreiding ook anders kan worden vormgegeven. In het ideaaltypische parlementaire model van de 18<sup>e</sup> en 19<sup>e</sup> eeuw, dat altijd zeer belangrijk is geweest in het Verenigd Koninkrijk, bestaat geen stelsel van *checks and balances*. In dit model kan de wetgeving afkomstig van het parlement slechts zeer beperkt worden beïnvloed door de regering en de rechter. Recentelijk is in het Verenigd Koninkrijk de rechter onafhankelijker geworden van regering en parlement als gevolg van de toetreding tot de EEG in 1973 en de totstandkoming van het *Supreme Court* in 2009.

4. Voor de vormgeving en de inhoud van de democratie is het van belang dat aangesloten wordt bij de wijze waarop democratie bij de burgers, in de samenleving wordt ervaren. Deze band tussen politiek en samenleving vertegenwoordigt in Nederland een democratische waarde.
5. Dit betekent dat maatschappelijke regels ook in de politiek gelden. Dat geldt voor het afleggen van verantwoording, het verdienen van vertrouwen, het horen van tegengeluiden, het belang van debat voorafgaand aan belangrijke besluiten. Alleen al vanwege de voorbeeldwerking van de nationale politiek voor het functioneren van de samenleving is het van groot belang dat deze regels worden na- en dus voorgeleefd.
6. Van het kabinet (als bestuur) wordt goed bestuur gevraagd: slagvaardigheid, onpartijdigheid en transparantie. Van het bestuur wordt verwacht dat het efficiënt en effectief is. Voorts wordt verwacht dat het bestuur verantwoording aflegt aan de volksvertegenwoordiging en de samenleving (*accountability*). Voor de berichtgeving over het doen en laten van regering en parlement zijn onafhankelijke en pluriforme media (publieke waakhond) van belang voor de oordeelsvorming in een democratische samenleving.

## 2.3 Het parlementair stelsel: vier verschijningsvormen

Zoals al opgemerkt, is het parlementaire stelsel een belangrijk onderdeel geworden van het democratische stelsel als geheel. Het parlementair stelsel is een regeringsvorm waarbij de uitvoerende macht (regering) niet alleen verantwoording aflegt aan het parlement, maar bovendien het politieke vertrouwen van het parlement behoeft. Een parlement bestaat uit gekozen vertegenwoordigers van het volk en is het hoogste verkozen beraadslagende orgaan binnen een democratische rechtsstaat.

Het Nederlandse parlement vertegenwoordigt het gehele Nederlandse volk. Zo staat het in de Grondwet<sup>10</sup>. *Hoe* het Nederlandse volk wordt vertegenwoordigd, bepaalt de Grondwet echter niet; wel dat die vertegenwoordiging *evenredig* moet zijn, preciezer: haar verkiezing dient plaats te vinden op de grondslag van evenredige vertegenwoordiging.<sup>11</sup> Daarmee wordt het mogelijk gemaakt dat vrijwel elke maatschappelijke, levenbeschouwelijke of politieke stroming, overtuiging of opvatting van enige omvang en gewicht in het parlement is vertegenwoordigd. Het gaat hierbij om inhoudelijke representatie, dat wil zeggen dat belangen, idealen en ideeën van de kiezers worden vertegenwoordigd. Dit betekent echter niet dat het parlement ook als vanzelfsprekend een exacte *afspiegeling* (naar demografische kenmerken als geslacht, etniciteit en leeftijd, en sociale kenmerken als opleidingsniveau, woonplaats en sociale afkomst)

---

<sup>10</sup> Artikel 50 Grondwet.

<sup>11</sup> Artikel 53, eerste lid, Grondwet.

is of behoort te zijn van de Nederlandse bevolking. Wel lijkt de aanname gewettigd dat een al te gebrekkige afspiegeling de kwaliteit van de inhoudelijke representatie vermindert (zie ook [paragraaf 5.5](#)).<sup>12</sup>

Het Nederlandse parlementair stelsel heeft naar het oordeel van de staatscommissie vier verschijningsvormen.

- a. *Het parlementair stelsel: de basis van de parlementaire democratie*  
Het parlement is primair een volksvertegenwoordiging. Het principe van representatie is de belangrijkste legitimerende voorwaarde van de parlementaire democratie. De commissie zal daarom aandacht besteden aan de wijze van verkiezing van de leden van de Tweede en de Eerste Kamer (het kiesstelsel), aan de samenstelling van beide Kamers (denk aan inhoudelijke, demografische en sociale vertegenwoordiging), aan de pluriformiteit, aan de interne kandidaatstelling door politieke partijen en aan directe vormen van betrokkenheid van burgers bij het parlementaire werk.
- b. *Het parlementair stelsel: het nationale parlement en zijn domein*  
De staatscommissie legt de nadruk op het *nationale* parlement, maar zal daarbij ook aandacht besteden aan de relatie met de democratische instituties op Europees en op decentraal niveau. Dat betekent dus aandacht voor de effecten van Europese integratie en van decentralisaties op het domein van het nationale parlement en, in het verlengde daarvan, zijn functioneren.
- c. *Het parlementair stelsel: de verhouding regering-parlement*  
De staatscommissie zal zich bezinnen op de relatie van beide Kamers tot de regering. Denk hierbij aan elementen als de (onder)scheiding der machten (*trias politica*), *checks and balances*, monisme en dualisme, de periode van regeringsvorming/kabinetsformatie (de machtsvorming), de rol van regeerakkoorden en het parlement als arena voor het politieke bedrijf tussen coalitie en oppositie.
- d. *Het parlementair stelsel: een tweekamerstelsel*  
De staatscommissie zal zich bezinnen op de taken en het functioneren van zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer. Medewetgeving en controle van de regering zijn belangrijke taken van de Tweede en Eerste Kamer; representatie een cruciale legitimerende voorwaarde. De staatscommissie zal zich daarnaast richten op aspecten als fractievorming en fragmentatie, ondersteuning, de onderlinge verhoudingen (wat te doen bij onderlinge conflicten tussen beide kamers) en de pro's en contra's van een tweekamerstelsel.

---

<sup>12</sup> Vgl. A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor hokjesdenken*. Amsterdam, 2017.





Hoofdstuk

# 3

**Een eerste analyse: sterke en zwakke kanten van het parlementair stelsel**

In dit hoofdstuk worden de sterke en zwakke kanten van het parlementair stelsel op een rij gezet. Bij het wegen en waarderen van deze sterke en zwakke kanten wordt gebruik gemaakt van de vier verschijningsvormen van het parlementair stelsel en de daarin beschreven rechtsstatelijke waarden waarbinnen het Nederlandse parlementaire stelsel is ingebed (zie hiervoor het vorige hoofdstuk). De sterke en zwakke kanten die de staatscommissie benoemt, hebben zowel betrekking op het parlementair stelsel als zodanig als op de huidige politieke cultuur. Deze analyse geeft ook een eerste indruk van kansen en risico's. Het hoofdstuk besluit met een aantal voorlopige conclusies voor het vervolg van de werkzaamheden van de staatscommissie.

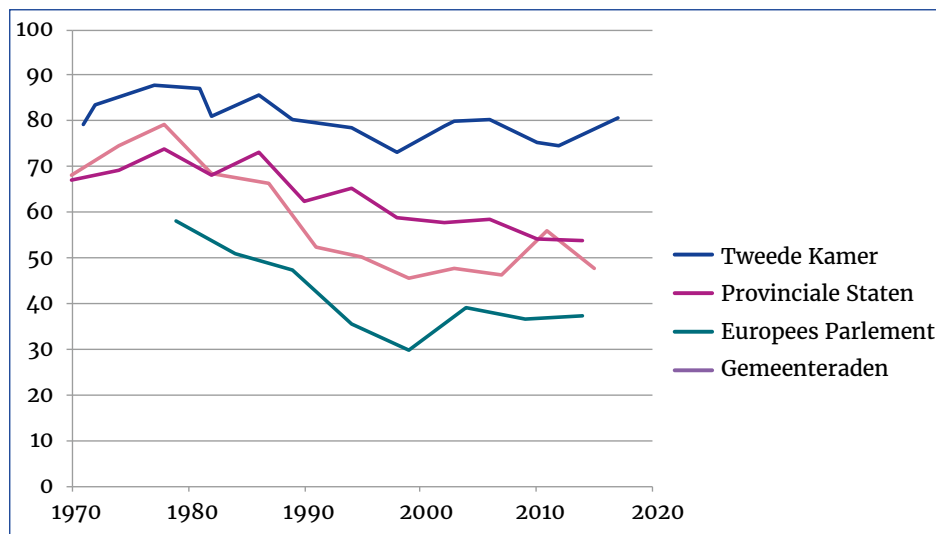
### 3.1 Basis van de parlementaire democratie

In het voorgaande hoofdstuk is opgemerkt dat het parlement het gehele Nederlandse volk *wordt geacht* te vertegenwoordigen. De voor de hand liggende en daarmee in deze sterkte-zwakke analyse centraal staande vraag is in welke mate deze representatie ook daadwerkelijk plaatsvindt. Preciezer geformuleerd: worden en voelen burgers zich écht vertegenwoordigd door hun volksvertegenwoordigers bij de behartiging van hun belangen en de vertolking van hun opvattingen en idealen?

#### *Sterktes*

1. De beantwoording van deze vraag vraagt in de eerste plaats om een waardering van het Nederlandse kiesstelsel. De *sterkte* van ons kiesstelsel is onmiskenbaar dat iedere stem telt en dat daardoor de politieke samenstelling van de volksvertegenwoordiging een getrouwe afspiegeling is van de getalsmatige stemvoorkeuren. Anders dan in meerderheidsstelsels gaat bij evenredige vertegenwoordiging bijna geen (uitgebrachte) stem verloren. Ook politieke minderheden zien zich - naar rato - vertegenwoordigd in de Tweede Kamer. De Kamer is gemakkelijk toegankelijk voor nieuwe partijen die ofwel nieuwe belangen en opvattingen vertegenwoordigen of bestaande belangen en ideeën anders zeggen te vertegenwoordigen dan al bestaande partijen. Dit alles maakt de kans groter dat ook wantrouwende kiezers, meer dan in meerderheidsstelsels, een stem hebben in het parlement. Tot slot brengt het evenredige kiesstelsel met zich mee dat het onmogelijk is dat in een land van minderheden zoals Nederland, verkiezingen tot een enkelvoudige politieke meerderheid in het parlement leiden, tegen de feitelijke politieke krachtsverhoudingen in.

2. Een tweede kracht van de Nederlandse parlementaire democratie is de krachtige en diep gewortelde democratische rechtsstaat, waarmee de parlementaire democratie ten diepste is verweven. In het verlengde daarvan moet worden gewezen op het overheidsapparaat dat in het algemeen integer en professioneel is.<sup>13</sup> Dit maakt dat het Nederlandse politieke systeem internationaal vergeleken als stabiel wordt beschouwd. Ook de Nederlandse verkiezingen slaan in internationaal vergelijkend opzicht een goed figuur: verkiezingen in Nederland zijn in hoge mate eerlijk en vrij van fraude.<sup>14</sup>
  
3. Een derde sterk punt van het Nederlandse politieke systeem is de grote betrokkenheid van de kiezers. Het democratische systeem als zodanig kan bij de meeste kiezers op veel vertrouwen rekenen, zo blijkt.<sup>15</sup> Ook de opkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen is hoog (zie figuur 3.1).<sup>16</sup> Die hoge opkomst heeft als bijkomend voordeel dat door middel van de verkiezingsuitslag een zeer omvangrijke en brede groep kiezers *politiek* wordt gerepresenteerd. Het Nederlandse kiesstelsel maakt het mogelijk dat de kiezers op grond van eigen idealen, belangen, opinies en oordelen daadwerkelijk kunnen kiezen. Dat laatste gebeurt dan veelal uit een cluster van twee of drie verwante partijen.<sup>17</sup>



Figuur 3.1: Opkomstpercentages verkiezingen in Nederland vanaf 1970 tot en met 2017<sup>18</sup>

<sup>13</sup> C. Dahlstöm, e.a., *Quality of Government Expert Survey Report*. Göteborg, 2015. p. 29.

<sup>14</sup> P. Norris, e.a., "Assessing the quality of elections" in: *Journal of democracy*. Vol, 24, oct. 2013. Baltimore, 2013.

<sup>15</sup> J. de Ridder en P. Dekker (SCP), *Meer democratie, minder politiek*. Den Haag, 2015.

<sup>16</sup> In internationaal opzicht is de opkomst slechts in een beperkt aantal typen landen hoger: enkele landen met een opkomstplicht (bijvoorbeeld België), micro-staten en de Scandinavische landen. Na de afschaffing van de opkomstplicht begin jaren '70 is de opkomst bij de kamerverkiezingen niet structureel gedaald. De opkomst bij andere verkiezingen is wel veel lager. Dat mag echter niet zonder meer worden uitgelegd als een uiting van gebrek aan vertrouwen in het systeem.

<sup>17</sup> T.W.G. van der Meer, e.a., *Kieskeurige kiezers*. Amsterdam, 2012.

<sup>18</sup> Gegevens ontleend aan: [www.parlement.com](http://www.parlement.com) en [www.politiekcompendium.nl](http://www.politiekcompendium.nl).

4. Een vierde kracht betreft de aanwezigheid van twee krachtige ondersteunende mechanismen: de op consensus gerichte politieke cultuur en een goed ontwikkelde *civil society* (zie ook [paragraaf 2.1](#)).

### Zwaktes

1. Daarmee is niet alles gezegd. Ook een evenredig kiesstelsel met betrokken kiezers kent een inherent tekort. Het blijft in elk democratisch systeem namelijk altijd mogelijk dat in het parlement ingrijpende besluiten worden genomen waarvoor bij de bevolking geen meerderheid bestaat. Politicologen spreken in dat verband van de zgn. Ostrogorski-paradox. Door coalitievorming kan dit verschijnsel nog worden versterkt: door afspraken in een regeerakkoord kan het vóórkomen dat in het parlement een besluit wordt genomen, ondanks het ontbreken van een inhoudelijke meerderheid daarvoor in de Kamer (blijkens de programma's van de verschillende politieke partijen). Een gebrekkige inhoudelijke representatie op een specifieke onderwerp is dan het gevolg. Recente maatschappelijke ontwikkelingen hebben aan deze gebrekkige inhoudelijke representatie extra scherpte gegeven (zie hiervoor meer uitgebreid de [paragrafen 5.1](#) en [5.2](#)).

Het raadgevend correctief referendum fungeert de laatste jaren als een correctiemechanisme ('veiligheidsklep') voor dit fenomeen.<sup>19</sup> Hoewel dit instrument onder de bevolking ruime steun geniet als aanvulling op onze representatieve democratie, lijkt die steun in het parlement aanzienlijk kleiner.<sup>20</sup> Het is onwaarschijnlijk dat de Tweede Kamer het voorstel tot grondwetsherziening dat invoering van het bindend correctief referendum mogelijk maakt, ook in tweede lezing zal steunen.

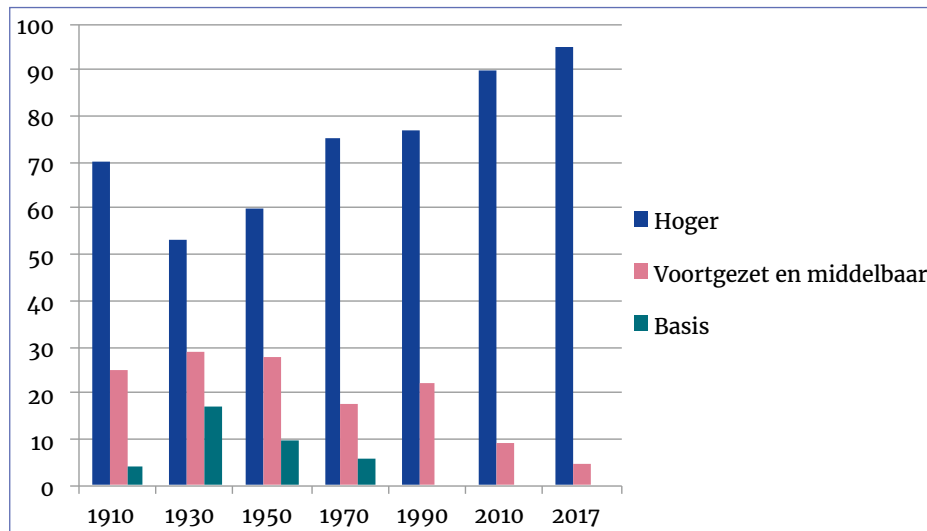
2. Een tweede zwakte in ons stelsel van vertegenwoordiging is het geringe vertrouwen bij een deel van de bevolking (zie hiervoor ook [paragraaf 5.2](#)) in politici en politieke partijen. De gebrekkige vertegenwoordiging qua opleidingsniveau en inkomen werkt hier niet mee. Het parlement is namelijk als afspiegeling van de bevolking imperfect. Op sommige kenmerken (geslacht, etnisch-culturele achtergrond) zien we op dit vlak een zekere verbetering; op andere (opleidingsniveau, maatschappelijke achtergrond) echter eerder een verslechtering (zie [figuur 3.2](#)). Aldus bekeken worden hoger opgeleiden inderdaad beter gerepresenteerd in volksvertegenwoordigende organen dan lager opgeleiden: de veelbesproken zgn. diplomademocratie.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> F. Hendriks, K. van der Krieken en mw. C. Wagenaar, *Democratische zegen of vloek? Aantekeningen bij het referendum*. Amsterdam, 2017. p. 174-175.

<sup>20</sup> F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag, 2016. p. 47.

<sup>21</sup> M. Bovens en A. Wille, *Diplomademocratie*. Amsterdam, 2011. p. 3-7, 11-12 en 21-22.



Figuur 3.2: Opleidingsniveau Tweede Kamerleden, 1910–2017<sup>22</sup>

Ter vergelijking: in 2016 was 27% van de Nederlandse bevolking (ouder dan 15 jaar) hoger opgeleid, en 62% had voortgezet of middelbaar onderwijs genoten.<sup>23</sup>

Ook het partijlandschap kent als het om de inhoudelijke vertegenwoordiging gaat, ondanks het evenredige kiesstelsel, een opvallend niet gevuld 'gat'. In Nederland ontbreekt een partij die sociaal-economisch klassiek links en sociaal-cultureel behoudend is, een voorkeur van een aanzienlijke groep kiezers.<sup>24</sup>

Wanneer de reeds ingezette verscherping van nieuwe maatschappelijke scheidslijnen en bijbehorende tegenstellingen zich zou voortzetten, is het voorstelbaar dat dit gebrek in het systeem groter wordt.

3. Een derde zwakte van het politieke systeem betreft het feit dat de Nederlandse kiezers weinig invloed hebben op de kabinetsformatie.<sup>25</sup> Nadat de verkiezingen hebben plaatsgevonden is het voor de kiezer een kwestie van afwachten welke coalitie met welk regeerakkoord aan de slag gaat. Andere, minder evenredige, kiesstelsels scoren op dat punt weliswaar beter, maar hebben weer als zwakte dat zij qua representatie minder hoge ogen gooien. Overigens zijn er ook voorbeelden aan te wijzen van landen met evenredige kiesstelsels waar kiezers meer grip hebben op

<sup>22</sup> Bron: *De Hofvijver*, 28-11-2011. Aanvulling voor 2017 is een eigen telling van de staatscommissie, gebaseerd op de openbare biografische gegevens over de Tweede Kamerleden die in maart 2017 werden geïnstalleerd.

<sup>23</sup> [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl).

<sup>24</sup> H. Pellikaan, S.L. de Lange en T.W.G. van der Meer, "The Centre Does Not Hold: Coalition Politics and Party System Change in the Netherlands, 2002-2012" in: *Government and Opposition*, Cambridge, 2016 en H. Keman, en P. Pennings "Oude en nieuwe conflictdimensies in de Nederlandse politiek na 1989: een vergelijkende analyse", in: R.B. Andeweg en J.J.A. Thomassen (red.) *Democratie doorgelicht: Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden 2011, p. 247-266.

<sup>25</sup> Meer in het algemeen geldt dat de Nederlandse democratie vanuit institutioneel perspectief relatief zwak scoort als participatieve democratie. Zie hiervoor: *Democracy at Dusk? V-Dem Annual Report 2017*. Göteborg, 2017, p. 44.

de kabinetsformatie.<sup>26</sup> Verschillen in politieke cultuur zijn hier dus evenzeer bepalend als verschillen in de vormgeving van politieke instituties.

De staatscommissie merkt op dat het zaak is om na te gaan waar in dit continuüm tussen enerzijds representatie en anderzijds invloed op de kabinetsformatie het optimum ligt. Daarbij is het een gelukkige omstandigheid dat er een grote verscheidenheid aan reëel bestaande en dus beproefde kiesstelsels bestaat, die kunnen worden getoetst op hun eventuele toegevoegde waarde voor Nederland. De eerdergenoemde politiek-culturele dimensie dient daarbij te worden betrokken.

4. Een zwakte en tevens, kijkend naar de toekomst, een risico van een andere orde is het functieverlies van politieke partijen. Al ruim een eeuw vormen politieke partijen een belangrijke verbinding tussen de burgers en het politieke bedrijf. Deze verbinding is echter op enkele onderdelen flink veranderd; een proces dat nog volop bezig is. Dit is met name het geval bij het agenderen van thema's en problemen en het afwegen van politieke belangen op basis van ideologie of levensovertuiging (zie ook de [hoofdstukken 4 en 5](#)). Verder staat de werving en selectie van kandidaten voor het politieke ambt door politieke partijen onder druk. Nog maar 2,3% van de kiesgerechtigden is lid van een politieke partij.<sup>27</sup> Hoewel partijen een monopolie hebben op de rekrutering van kandidaten voor politiek-vertegenwoordigende functies, hebben zij het daardoor moeilijker dan voorheen om hun kandidatenlijsten gevuld te krijgen. Deze ontwikkelingen zijn niet zonder gevolgen voor de kwaliteit van het stelsel van vertegenwoordiging.
5. Niet zo zeer een zwakte maar meer een risico is de mogelijke ondermijning van de democratische rechtsstaat. Ondermijning van de diepgewortelde Nederlandse democratische rechtsstaat is namelijk meer dan alleen een theoretisch gevaar. Mag de samenleving vertrouwen op het zelfreinigend vermogen van de Nederlandse democratie en haar instituties of zijn daarvoor aanvullende mechanismen nodig? Nederland kent nu al enkele beschermelingen (*firewalls*), zoals het evenredige kiesstelsel en een regeling om rechtspersonen in voorkomende gevallen te verbieden. Dat neemt niet weg dat de vraag dient te worden gesteld of de Nederlandse democratische rechtsstaat niet *extra* bescherming behoeft?<sup>28</sup> Mocht dat zo zijn, dan is het een nuttige wetenschap dat in het buitenland (met name Duitsland)<sup>29</sup> dergelijke extra *firewalls* reeds lang bestaan.

---

<sup>26</sup> Bijvoorbeeld Denemarken waar voor de verkiezingen vaak blokvorming plaatsvindt en vervolgens de partijen van het grootste blok het kabinet vormen.

<sup>27</sup> Volgens de meest recente cijfers van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP) te Groningen. Zie hiervoor: [http://pub.dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/DNPPpersberichten/pers\\_lt2016.pdf](http://pub.dnpp.eldoc.ub.rug.nl/FILES/root/DNPPpersberichten/pers_lt2016.pdf).

<sup>28</sup> Zie hiervoor: B. Rijpkema, *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam, 2016.

<sup>29</sup> Een voorbeeld daarvan is de Duitse Grondwet die een '*Ewigheidsklause*' bevat (Artikel 79, derde lid, Grundgesetz), evenals een bepaling over het recht op weerstand (recht van verzet, artikel 20, vierde lid, Grundgesetz) en, in ruimere zin, de rechterlijke erkenning van het beginsel van een '*streitbare*' of '*wehrhafte Demokratie*'.



Het gevaar van ondermijning heeft door de komst van moderne ICT een nieuwe, bedreigende, dimensie gekregen. Het gebruik van *big data* voor het gericht informeren en benaderen van individuele kiezers (*micro targeting*), herbergt bijvoorbeeld het gevaar in zich dat door de eenzijdigheid van de informatie waarmee kiezers kunnen worden 'bestookt', de keuzevrijheid haar betekenis verliest. De staatscommissie is voornemens de mogelijkheden te onderzoeken of, en zo ja op welke wijze, de keuzevrijheid van kiezers en een betere beveiliging van het verkiezingsproces in zijn geheel zijn te borgen.

Daarnaast is bij recente verkiezingen in andere landen (met name de VS en Frankrijk) gebleken dat het verkiezingsproces door hackers uit binnen- en buitenland *kan*<sup>30</sup> worden ontregeld, hetgeen funest kan zijn voor het vertrouwen in verkiezingen en daarmee voor het stelsel als geheel. Zelfs van het enkele feit dat dergelijke sabotage mogelijk is, kan al een ontwrichtend effect uitgaan.

## 3.2 Het nationale parlement

### *Sterktes*

1. Een eerste kracht van het nationale parlement is dat het door de bevolking wordt beschouwd als het nationale forum voor debat en het agenderen van belangrijke zaken. De belangrijkste verklaring hiervoor is dat voor het gros van de burgers de Nederlandse natiestaat nog altijd hét referentiekader voor de publieke zaak is.<sup>31</sup>
2. Een tweede kracht is de flexibiliteit van de Nederlandse staatsinrichting waar het gaat om het vermogen taken en bevoegdheden naar andere bestuurlijke niveaus over te hevelen. Daardoor is het mogelijk de verantwoordelijkheid voor besluiten dáár te beleggen waar die het best kan worden waar gemaakt: lokaal, nationaal of internationaal (Europees). Rationeel en functioneel bestaan hiervoor goede argumenten (subsidiariteit, machtsdeling tussen de centrale overheid en de decentrale overheden). Voor sommige aangelegenheden is samenwerking op Europees niveau in de Europese Unie (EU) vereist, bijvoorbeeld voor de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, mensenhandel, internationaal terrorisme, het milieu, het vrije verkeer van goederen, mensen en diensten.

<sup>30</sup> Of dat ook echt is gebeurd, is nog in onderzoek. Dat er servers van politieke partijen zijn gehackt en dat dit het verkiezingsproces in met name de VS heeft beïnvloed, staat echter wel vast.

<sup>31</sup> *Lokaal kiezersonderzoek 2016*, en F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag, 2016. p. 15, 60, 63, en 65, K. Peters, V. van Stipdonk en P. Castenmiller, *Verkenning van lokale democratie*. Den Haag, 2014. p.15 en 22.

Voor andere aangelegenheden is niet een grotere, maar juist een kleinere schaal aangewezen. Decentralisaties door middel van medebewind-wetgeving<sup>32</sup> bieden hiervoor een beproefd en effectief kader. Met lokaal maatwerk kan beter dan met een landelijke aanpak rekening worden gehouden met lokale omstandigheden en behoeften. Vanuit democratisch oogpunt gezien is de mogelijkheid van differentiatie in politiek-inhoudelijke afwegingen onmiskenbaar winst.

### Zwaktes

1. Een zwakte betreft de verkleining van het politiek domein van het nationale parlement als gevolg van het overdragen van taken en bevoegdheden naar andere bestuurlijke niveaus. Dat kan leiden tot functieverlies van het nationale parlement. De kans op onvrede daarover is niet denkbeeldig, omdat - zoals eerder is opgemerkt - de natiestaat voor veel burgers nog altijd hét referentiekader voor de publieke zaak is. Dat laatste verklaart ook waarom decentrale taakbehartiging wel wordt ervaren als een aantasting van het gelijkheidsbeginsel.
2. Overdracht van taken en bevoegdheden naar andere bestuurlijke niveaus leidt in de praktijk ook tot onduidelijkheid over de afbakening van macht. Waar het de decentralisaties betreft constateert de staatscommissie veel verwarring over de invulling van het begrip systeemverantwoordelijkheid: de verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het systeem als geheel (zie ook [paragraaf 5.3](#)). Buiten kijf staat dat het nationale parlement de aangewezen instantie is voor de invulling van de systeemverantwoordelijkheid.<sup>33</sup> Ten onrechte ontstaat maar al te vaak de indruk (deels door het acteren van het parlement zelf) dat het nationale parlement nog steeds op alle terreinen en onderwerpen, ook als deze zijn gedecentraliseerd, bij machte is om in te grijpen.
3. Twee andere zaken vragen in het bijzonder de aandacht: in de eerste plaats de als te gering ervaren bestuurskracht bij met name kleinere gemeenten als het gaat om de meer complexe gedecentraliseerde taken. Dit leidt vaak tot - het tweede aandachtspunt - delegatie naar een onvoldoende democratisch gelegitimeerd bovengemeentelijk bestuurlijk niveau.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Decentralisatie vindt doorgaans plaats door middel van medebewindswetgeving en maar zelden door taken en bevoegdheden te laten terugvloeien in de decentrale autonomie. Deze voorkeur voor decentralisatie door middel van medebewindswetgeving verklaart ook het bestaan van de systeemverantwoordelijkheid van de nationale overheid voor de onderdelen van overheidszorg die primair in handen van decentrale overheden zijn gelegd.

<sup>33</sup> Zie voor een definitie van dit begrip de als bijlage bijgevoegde begrippenlijst.

<sup>34</sup> Bij het tweede aandachtspunt moet worden opgemerkt dat de democratische inbedding op gemeentelijk niveau ook om andere redenen niet probleemloos is. Het proces van vertegenwoordiging op lokaal niveau functioneert namelijk niet goed. Politieke vertegenwoordiging via raadsverkiezingen loopt vooral langs lijnen van nationale politieke voorkeuren. De verantwoording op gemeentelijk niveau wordt belemmerd door de afwezigheid van sterke lokale media in veel gemeenten en van goede rekenkamers in sommige gemeenten. Ook de eerder al genoemde dominantie van de nationale bestuurslaag als referentiekader bij veel burgers speelt hier een rol. Zie hiervoor noot 31.

4. Waar het de verhouding van het nationale parlement met de EU betreft, moet worden geconstateerd dat de Tweede en de Eerste Kamer nu al over niet onbelangrijke bevoegdheden beschikken om de besluitvorming van de EU te beïnvloeden, maar daar (nog) weinig gebruik van maken (zie hiervoor [paragraaf 5.3](#)). Daarvoor is het echter wel een voorwaarde dat de Kamers tijdig worden geïnformeerd over voorgenomen besluitvorming en de voortgang daarvan. De Kamers zijn daarbij echter afhankelijk van de ruimte die de regering heeft om (delen) van dossiers ter beschikking te stellen binnen de grenzen van de richtlijnen van de Europese Raad van Ministers en de Europese Raad over de afgesproken vertrouwelijkheid.<sup>35</sup>

### 3.3 De verhouding regering-parlement

#### *Sterktes*

1. Een belangrijke kracht van het Nederlandse stelsel waar het de verhouding tussen regering en parlement betreft, is de aanwezigheid van de nodige *checks and balances*. Het uitgangspunt van gelijkheid van rechten over en weer is in niet onbelangrijke mate ook institutioneel vormgegeven: bij wetgeving doet de regering gewoonlijk voorstellen, maar die kunnen door het parlement worden verworpen. Omgekeerd kan het parlement voorstellen doen (althans de Tweede Kamer of de Verenigde Vergadering) die de regering op haar beurt (formeel) niet hoeft te bekrachtigen.

Ook is er institutioneel sprake van gelijkwaardigheid doordat het parlement de mogelijkheid heeft om het kabinet of bewindspersoon ten val te brengen, terwijl omgekeerd de regering de mogelijkheid heeft het parlement te ontbinden (en dus nieuwe verkiezingen uit te schrijven).

In Nederland is in organische zin geen sprake van een strikte machtscheiding, met name tussen de wetgevende en uitvoerende macht. Zowel de regering als het parlement zijn namelijk (mede)wetgever. Dat is historisch zeer verklaarbaar en behoort tot de essentiële, ongeschreven kenmerken van het Nederlandse stelsel. Door de hiervoor genoemde *checks and balances* in de gelijkwaardigheid van rechten is desondanks een machtsevenwicht bewerkstelligd. Voor de uitvoering van wetgeving en beleid en de controle daarop is de scheiding niet alleen functioneel, maar ook organisch duidelijk: de regering voert uit, het parlement controleert.

2. Een tweede sterk punt van het Nederlandse politieke systeem is, zeker waar het de verhouding regering-parlement betreft, zijn gebleken flexibiliteit. Juist omdat op dit vlak betrekkelijk weinig is vastgelegd in de Grondwet en veel in ongeschreven conventies en andere gebruiken, is er ook veel mogelijk. Diezelfde flexibiliteit maakt het, in combinatie met de relatief hoge kwaliteit van het ambtelijk apparaat, ook mogelijk dat er in voorkomende gevallen, bijvoorbeeld in crisissituaties, snel en effectief kan worden gehandeld.

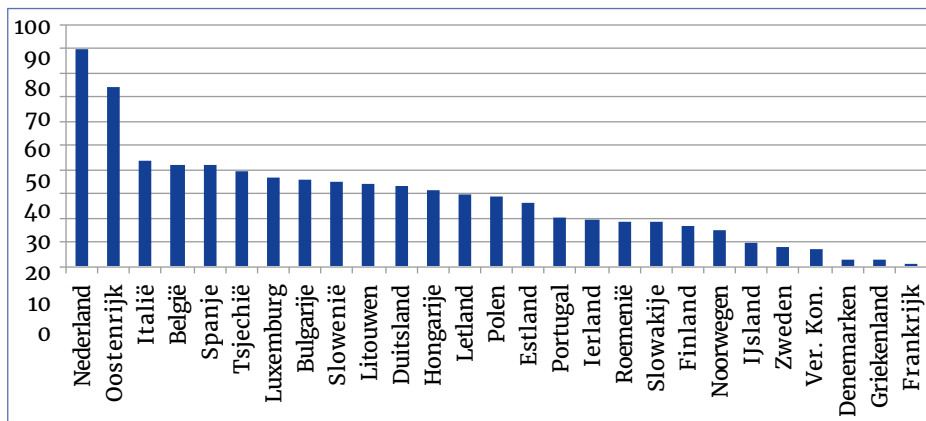
---

<sup>35</sup> Zie hiervoor ook de brief van de parlementaire advocaat van 6 maart 2017 (Kamerstukken II 2016/17, 22 212, nr. 2321).

## Zwaktes

1. Dit door een streven naar evenwicht, proportionaliteit en consensus bepaalde systeem kent uiteraard ook zijn zwakke kanten. Zo kost het proces van de kabinetsformatie, meer tijd dan in de meeste andere gevestigde democratieën. Door ons strikt evenredige kiesstelsel produceren verkiezingen namelijk geen automatische meerderheid voor één partij, waardoor er altijd coalities moeten worden gevormd.<sup>36</sup> In combinatie met bepaalde aspecten van de Nederlandse politieke cultuur (consensusgerichtheid), kan dit leiden tot langdurige onderhandelingen en dwingende afspraken in regeerakkoorden (zie figuur 3.3).

Ook gedurende een regeerperiode blijft het dan noodzakelijk om compromissen te sluiten, vooral ook om de eenheid binnen de coalitie in stand te houden. Dat betekent dat alle partijen water bij de wijn zullen moeten doen en dat geen van de partijen alle eisen en verlangens, ook al zijn dat 'harde' verkiezingsbeloften, onverkort zal zien worden ingewilligd.



Figuur 3.3: Gemiddelde duur kabinetsformatie (in dagen) tussen 1987 en 2002<sup>37</sup>

Deze ontwikkeling wordt nog versterkt door het verdwijnen van grote<sup>38</sup> fracties in beide Kamers; zowel de Tweede als de Eerste Kamer kennen tegenwoordig uitsluitend middelgrote en kleine partijen, waardoor de fragmentatie effectief is toegenomen (zie figuur 3.4). Herkenbare profilering van met name regeringspartijen rond het politieke midden is door het streven naar stabiele meerderheidscoalities lastiger dan voorheen. Met enige zorg constateert de staatscommissie dat het begrip hiervoor bij een aantal kiezers laag is.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Nergens in de EU duurt de formatie gemiddeld zo lang als in Nederland. A. Ecker en T.M. Meyer, "The duration of government formation processes in Europe" in: *Research and Politics*. Okt/dec. 2015. p. 1-9. In andere landen met een evenredig kiesstelsel, zoals Denemarken en Israël, verlopen kabinetsformaties aanmerkelijk vlotter dan in Nederland.

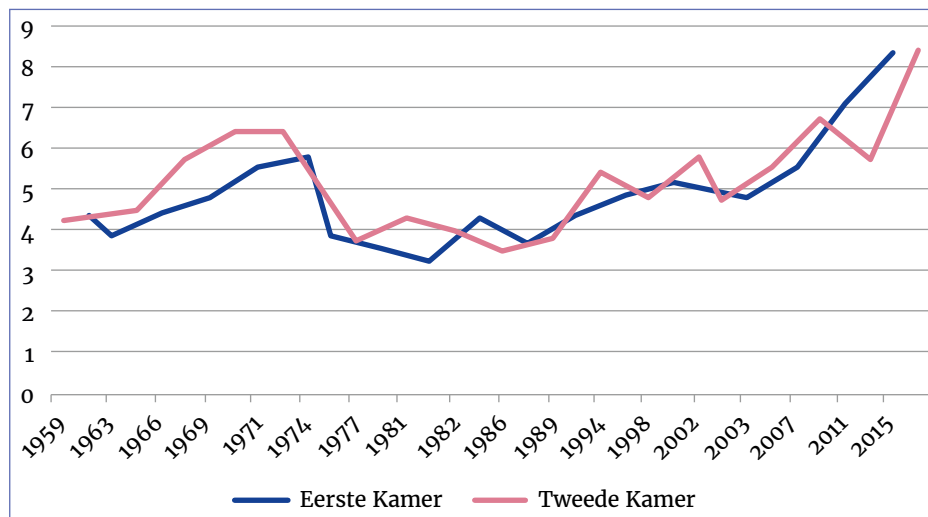
<sup>37</sup> Gegevens ontleend aan Ecker en Meyer, aangehaald in noot 36.

<sup>38</sup> Groot is in dit verband uiteraard relatief, maar denk aan partijen met meer dan 40 zetels, zoals die in het verleden met regelmaat voorkwamen.

<sup>39</sup> M. van Wessel, "Citizens as Sense Makers: Towards a Deeper Appreciation of Citizens' Understanding of Democratic Politics" in: *Political Studies*. Londen, 2016.

Een met het voorgaande samenhangende zwakte van het stelsel is dat als gevolg van het strikt evenredige kiesstelsel kiezers maar weinig invloed hebben op de kabinetsformatie na de verkiezingen.

2. Wanneer de eigenlijke verhouding tussen regering en parlement in oenschouw wordt genomen, doemt nog een zwak punt van het Nederlandse stelsel op: de erosie van de ooit bestaande dualistische verhoudingen als gevolg van de opkomst van een meer monistische praktijk. De regerende partijen of partijleiders houden hun fracties stevig aan de lijn, hetgeen de verantwoording van de regering aan de Kamer niet ten goede komt. Ook de profilering van de regeringspartijen, en daarmee ook de vervulling van hun volksvertegenwoordigende rol, wordt door deze praktijk bemoeilijkt. De sterke binding van coalitiefracties in de Tweede Kamer aan het regeerakkoord en het regeringsbeleid is hieraan met name debet.



Figuur 3.4: Het effectief aantal fracties in de Eerste en Tweede Kamer, 1959–2017<sup>40</sup>

*Leesvoorbeeld: het effectief aantal fracties is een maat waarmee de fragmentatie van een parlement wordt weergegeven. Een score van 8 of hoger (zoals in Nederland na de jongste Kamerverkiezingen) geldt internationaal als zeer hoog, lees: zeer gefragmenteerd.*

3. Een andere (mogelijke) zwakte is dat het parlementair stelsel (voor wat betreft de verhouding regering-parlement) hangt op de ministeriële verantwoordelijkheid en het inlichtingenrecht dat het parlement heeft. De uitwerking van deze twee beginselen staat of valt met de, overigens nooit gecodificeerde, vertrouwensregel en de werking ervan.

<sup>40</sup> Bron: eigen telling staatscommissie met behulp van de rekenmodule van prof. Michael Gallagher (zie [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/effno.php)). Het 'effectief aantal fracties' is een maat om uit te drukken hoe gefragmenteerd een parlement is. Deze maat wordt berekend op basis van het absolute aantal fracties in combinatie met de omvang van de fracties. Het effectief aantal fracties daalde bijvoorbeeld sterk in 1977, toen de KVP, ARP en CHU voor het eerst samen aan de verkiezingen meededen als het CDA. Het absolute aantal fracties nam weliswaar nauwelijks af, maar er ontstonden wel meer mogelijkheden om een meerderheid van twee partijen te formeren. Een score van 8 op deze schaal, de huidige score voor Nederland, geldt internationaal als zeer hoog.

4. In de literatuur wordt geconstateerd dat de Tweede Kamer bij haar taak als medewetgever in de loop van de tijd minder aandacht is gaan besteden aan de kwaliteit en uitvoering van de wet.<sup>41</sup> Dat schaadt het vertrouwen van de samenleving in de wetgever en ook in de politiek. In dat verband stelt de commissie vast dat, voor zover daarbij strijd met de Grondwet wordt geconstateerd, dit alleen door de wetgever zelf kan worden verholpen, ook wanneer de wet eenmaal in het Staatsblad is gepubliceerd. Uit een oogpunt van rechtsstatelijkheid en rechtsbescherming is deze ontwikkeling een punt van aandacht voor de staatscommissie.

### 3.4 Tweekamerstelsel

De Tweede en Eerste Kamer vertegenwoordigen samen het Nederlandse volk (art. 50-51 Grondwet). De Eerste Kamer heeft het recht om wetsvoorstellen van het kabinet en de Tweede Kamer weg te stemmen (artikel 81 van de Grondwet). Zij stelt zich in de praktijk echter doorgaans terughoudend op.

Er is veel discussie over de rol van de Eerste Kamer. De meest radicale opvatting is dat de Eerste Kamer moet worden afgeschaft. Anderen gaan minder ver. Volgens hen moet de Eerste Kamer zich concentreren op een beperkt aantal 'technische', maar wel zeer belangrijke onderwerpen zoals de juridische kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetsvoorstellen. Weer anderen vinden dat de Eerste Kamer juist een brede heroverweging zou moeten maken en vooral moeten kijken of de algemene uitgangspunten van een wetsvoorstel goed zijn. Verder wordt er wel voor gepleit dat de senaat haar aandacht richt op onderwerpen die in de Tweede Kamer onvoldoende aandacht zouden krijgen, zoals de effecten van het overheidsbeleid op de wat langere termijn of aan de regelgeving die in Brussel wordt gemaakt.

#### *Sterktes*

1. De belangrijkste sterkte van het Nederlandse tweekamerstelsel is de mogelijkheid van heroverweging van de argumenten die het kabinet en de Tweede Kamer tot hun beslissingen hebben geleid. Zo kunnen alle belangen nogmaals worden gewogen en overhaaste beslissingen worden voorkomen. Dat moet leiden tot zorgvuldige en effectieve wetten.
2. Een tweede sterkte betreft de flexibiliteit in de rolverdeling tussen beide Kamers. Afgezien van de beknopte regeling in de Grondwet ligt deze rolverdeling namelijk niet vast. Elk van de Kamers kan de taken uitvoeren die zij nuttig acht en problemen op de agenda zetten die zij belangrijk vindt.

---

<sup>41</sup> M.A.D.W. de Jong en H.R.B.M. Kummeling, "De teloorgang van de Tweede Kamer als medewetgever" in: *De Staat van wetgeving/opstellen aangeboden aan C.A.J.M. Kortmann*, Deventer, 2009. p. 67-97.

## Zwaktes

1. Een eerste zwakte is het feit dat dingen dubbel worden gedaan, wat niet efficiënt is en tijdverlies oplevert. Hier wreekt zich het ontbreken van een duidelijke en algemeen aanvaarde rolverdeling tussen beide Kamers.
2. Een ander risico doet zich voor wanneer de Kamers tot verschillende conclusies komen. Er bestaat dan geen procedure voor overleg tussen de Kamers en geen manier om een oplossing te creëren die voor beide Kamers acceptabel is.

Dit is de afgelopen tijd zichtbaarder geworden doordat opeenvolgende regeringscoalities niet meer konden rekenen op een meerderheid in beide Kamers. Dat komt door twee belangrijke veranderingen in het politieke landschap.

Ten eerste wisselen er steeds meer zetels van partij bij verkiezingen. Hierdoor gaat de partijpolitieke samenstelling van de Tweede en Eerste Kamer steeds vaker en sterker uiteenlopen (zie figuur 3.5). Tegelijk zijn er door de toenemende fragmentatie van de Kamers meer partijen nodig om een meerderheid te vormen, zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is uiteengezet. Het wordt daardoor steeds moeilijker om een kabinet te formeren dat vanaf het begin een meerderheid in beide Kamers heeft.

Ten tweede illustreert figuur 3.5 dat er een toenemende kans bestaat dat een kabinet na de provinciale statenverkiezingen zijn meerderheid in de Eerste Kamer kwijtraakt, met name als die verkiezingen niet kort na de Tweede Kamerverkiezingen plaatsvinden.

3. Een volgend risico vloeit voort uit de in 1983 veranderde wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Sindsdien wordt de Eerste Kamer in één keer gekozen door de leden van de provinciale staten. Daarvoor kozen zij om de drie jaar de helft van de senatoren voor een termijn van zes jaar.<sup>42</sup> De nieuwe wijze van verkiezing vergroot de kans dat de regeringscoalitie opeens haar meerderheid in de Eerste Kamer verliest.<sup>43</sup> En daardoor worden de statenverkiezingen een moment waarop de politieke rol van de Eerste Kamer nadrukkelijk voor het voetlicht komt.

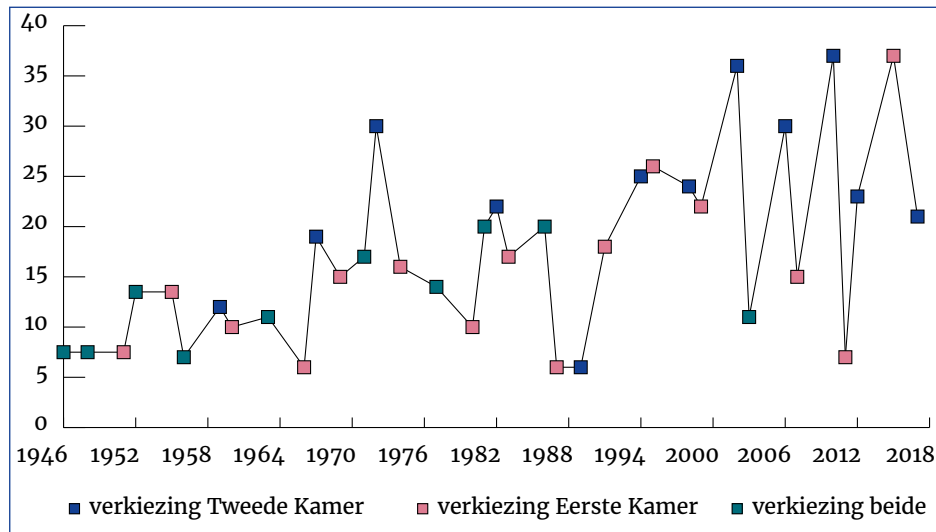
Hoe dan ook is de kans groter geworden dat er in de Kamers afwijkende meerderheden ontstaan en dat het debat in de beide Kamers tot verschillende uitkomsten leidt. In de meeste buitenlandse tweekamerstelsels is geregeld hoe een conflict tussen de Kamers kan worden besproken en opgelost. Onze Eerste Kamer kan een wetsvoorstel echter alleen verwerpen of aannemen; er is formeel geen mogelijkheid voor een dialoog tussen de Kamers en geen manier om een compromis te bereiken.

<sup>42</sup> Voor 1922 werden de leden van de Eerste Kamer voor negen jaar gekozen, waarbij elke drie jaar een derde aftrad.

<sup>43</sup> D.J. Elzinga, "Debat over Eerste Kamer moet niet gaan over politieke moeilijkheden huidige kabinet" op: <http://www.rug.nl/news/2013/11/34-douwe-jan-elzinga>.



In de praktijk zijn er echter wel manieren ontwikkeld om tegemoet te komen aan wensen en bezwaren die in de Eerste Kamer leven. Hierdoor kunnen meningsverschillen tussen regering en Eerste Kamer opgelost worden en kan de Eerste Kamer soms toch aanzienlijke invloed uitoefenen op de inhoud van een wetsvoorstel. Deze instrumenten zijn echter omslachtig en worden deels ook staatsrechtelijk bekritiseerd. Bovendien maken zij geen directe dialoog tussen de Kamers mogelijk.



Figuur 3.5: Verschil in samenstelling Tweede en Eerste Kamer (uitgedrukt in 150 kamerzetels), 1946–2017<sup>44</sup>

Leesvoorbeeld: er zaten 21 zetels verschil tussen de zetels die partijen behaalden bij de TK-verkiezingen van 2017 en de voorgaande verkiezing van EK in 2015 (omgerekend naar 150 zetels). Tussen de uitslag van de EK-verkiezing van 1960 en de voorgaande verkiezing in de TK (1959) zaten 10 zetels verschil.

### 3.5 Voorlopige conclusies

In deze eerste analyse heeft de staatscommissie al een reeks van zaken benoemd, waaraan zij in het vervolg van haar werkzaamheden aandacht wil besteden. Daarbij springen drie belangrijke zwakke punten van het parlementair stelsel in het oog.

Ten eerste is er een inherente onvolkomenheid in de representatieve democratie dat het altijd mogelijk is dat in het parlement ingrijpende besluiten worden genomen waarvoor onder de bevolking geen meerderheid bestaat. Zo kunnen op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan tussen de politieke besluitvorming en de opvattingen van de meerderheid van de bevolking. Deze discrepanties worden problematischer naarmate deze thema's belangrijker en polariserender worden.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Eigen telling staatscommissie op basis van de verkiezingsuitslagen. In de jaren waarin meerdere verkiezingen plaatsvonden, is geteld op basis van de situatie aan het eind van dat jaar.

<sup>45</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat het raadgevend correctief referendum tot op zekere hoogte deze spanning kan verminderen. Zie hiervoor [paragraaf 6.2](#).

Een tweede punt dat de staatscommissie als een belangrijk probleem ziet is de periode van de kabinetsformatie. Zowel uit staatsrechtelijk als vanuit het perspectief van de kiezer gezien is dit een *black box*. Nadat de stemmen zijn geteld is het maar afwachten welke coalitie er wordt gevormd en hoe lang de formatie gaat duren. De kiezers hebben geen invloed op dit proces en moet het maar doen met de uitkomst. Het zegt iets over de stabiliteit van de Nederlandse democratie dat de kiezers deze periode over het algemeen met geduld uitzitten. We leven in een consensusdemocratie en zijn eraan gewend dat het in Nederland nu eenmaal zo gaat: net zolang overleggen tot er een werkbaar compromis bereikt is. Recente ontwikkelingen (verdwijnen relatief grote partijen, grotere kiezersvolatiliteit, complexere coalitievorming, uiteenlopende politieke krachtsverhoudingen in beide Kamers) zetten de typisch Nederlandse manier van politieke besluitvorming onder druk.

Een derde problematisch punt betreft het ontbreken van een duidelijke en algemeen aanvaarde rolverdeling tussen beide Kamers. De staatscommissie acht het van groot belang dat wordt nagedacht over de rol die de beide Kamers zouden moeten spelen, in de verwachting dat het vaker zal voorkomen dat de politieke samenstelling van de Kamers (sterk) verschilt, terwijl een procedure voor geschilbeslechting eigenlijk niet bestaat. Hierbij moet de aandacht niet alleen uitgaan naar de staatsrechtelijke inrichting van het stelsel maar ook naar de politieke gewoontes en gebruiken die de dagelijkse praktijk voor een belangrijk deel bepalen.

Dat laatste is overigens ook van toepassing op andere problemen in het parlementair stelsel. Voor zover deze hun oorsprong vinden in de Nederlandse politieke cultuur, zullen zij zich niet eenvoudig laten adresseren en oplossen. Het gaat hier immers om het gedrag van kiezers en gekozenen. Voorzichtigheid is dan ook geboden met aanpassingen in het systeem die primair bedoeld zijn om de politieke cultuur op een zekere manier te beïnvloeden. Het is immers niet gezegd dat kiezers en/of gekozenen zich conform die bedoeling zullen gaan gedragen.



Hoofdstuk

# 4

**De historische ontwikkeling  
van het parlementair stelsel  
in Nederland**

In dit hoofdstuk wordt een kort overzicht gegeven van de historische ontwikkeling van het Nederlandse parlementair stelsel: de evolutie van het parlementair stelsel in de afgelopen twee eeuwen. Het Nederlandse parlementaire stelsel is ontstaan in de loop van de afgelopen twee eeuwen. De basis van het stelsel is gelegd in de 19<sup>e</sup> eeuw. Als startpunt van haar werkzaamheden heeft de staatscommissie zich de vraag gesteld hoe het stelsel zich sindsdien heeft ontwikkeld en welke conclusies daaruit zijn te trekken.<sup>46</sup> Daarbij wordt achtereenvolgens nader ingegaan op: de steeds verdergaande parlementarisering (paragraaf 4.1), de gestage democratisering (paragraaf 4.2), de veranderende rol van politieke partijen (paragraaf 4.3), het domein van de nationale overheid (paragraaf 4.4) en de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer (paragraaf 4.5). Ook dit hoofdstuk sluit af met een aantal voorlopige conclusies.

## 4.1 Verdergaande parlementarisering

Volgens de Grondwet van 1814/15 lag de politieke macht primair bij de koning; de ministers waren alleen aan hem verantwoording verschuldigd. Controle van het parlement op de regering was slechts beperkt aanwezig.

In de loop van de afgelopen twee eeuwen is de macht van de Koning stap voor stap beperkt en in de praktijk overgedragen aan de ministers, die op hun beurt verantwoording schuldig waren aan het parlement. Dit proces van parlementarisering laat zich als volgt illustreren.

*Ten eerste* is er de totstandkoming van het staatsrechtelijke *parlementair stelsel*, de notie dat een kabinet niet kan regeren tegen de zin van een parlementaire meerderheid. De ongeschreven vertrouwensregel vormt de kern van dit stelsel. Deze regel heeft met name in de jaren '60 van de 19<sup>e</sup> eeuw gestalte gekregen.<sup>47</sup> Hierbij werd voortgebouwd op de doctrine van de (politieke) ministeriële verantwoordelijkheid<sup>48</sup> die stapsgewijs in 1840-1848 in de Grondwet werd vastgelegd.

Een *tweede* uiting van het proces van parlementarisering betrof de *kabinetsformatie*. Aanvankelijk speelde het staatshoofd een belangrijke rol in de formatie, maar geleidelijk ontwikkelde zich een praktijk van het raadplegen van vaste adviseurs, zoals de beide Kamervoorzitters en de vice-president van de Raad van State. Ook de komst van de figuur van de informateur in de latere decennia van de 20<sup>e</sup> eeuw past in dit beeld.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Daarbij heeft de commissie gebruik gemaakt van een ambtelijke voorstudie die zal worden geplaatst op: [www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl).

<sup>47</sup> J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste 150 jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*. Amsterdam, 2013, p. 401, en P.P.T. Bovend'Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement*. Deventer, 2004. p. 339-341.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 338-339.

<sup>49</sup> C. van Baalen en A. van Kessel, *De kabinetsformatie in vijftig stappen*. Amsterdam, 2012. p. 68-69.

Sinds de wijziging van het reglement van orde van de Tweede Kamer in 2012 ligt de regie over het formatieproces bij de Tweede Kamer zelf. De Tweede Kamer benoemt de (in)formateur en eventuele andere procesbegeleiders (verkenner, tusseninformateurs). De Koning speelt geen actieve rol meer in de kabinetsformatie.

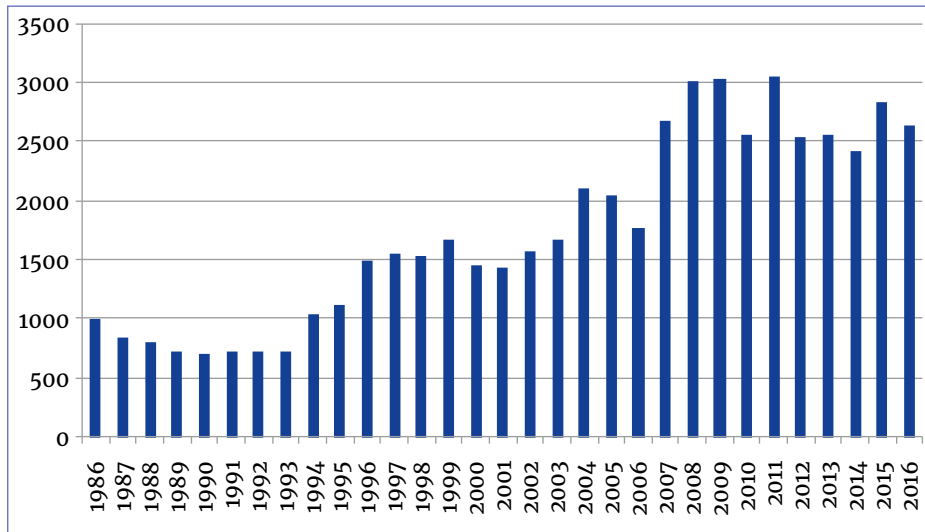
*Een derde aspect* dat in verband met het proces van parlementarisering de aandacht verdient, is de opkomst van het *parlementaire kabinet* na de Tweede Wereldoorlog. Dat is een kabinet dat steunt op vaste afspraken met een aantal Tweede Kamerfracties. Alternatieve vormen, zoals het extraparlamentaire kabinet en het Koninklijke kabinet blijken in Nederland alleen nog maar theoretische opties. Vandaag de dag komt het niet meer voor dat er een kabinet wordt geformeerd dat in meerderheid bestaat uit personen van buiten de politiek, zonder binding met Kamerfracties en zonder regeerakkoord waaraan coalitiefracties zich hebben gebonden. Parlementaire kabinetten zijn in beginsel bedoeld als meerderheidskabinetten (en zijn dat in de praktijk ook doorgaans).

*Een vierde aspect* is dat de Kamer ook haar plaats opeiste als het ging om de beleidsvorming op terreinen die nog heel lang als exclusief aan het kabinet (soms zelfs de koning persoonlijk) waren voorbehouden: koloniën, defensie en buitenlandse betrekkingen, en - meer in onze tijd - de EU.

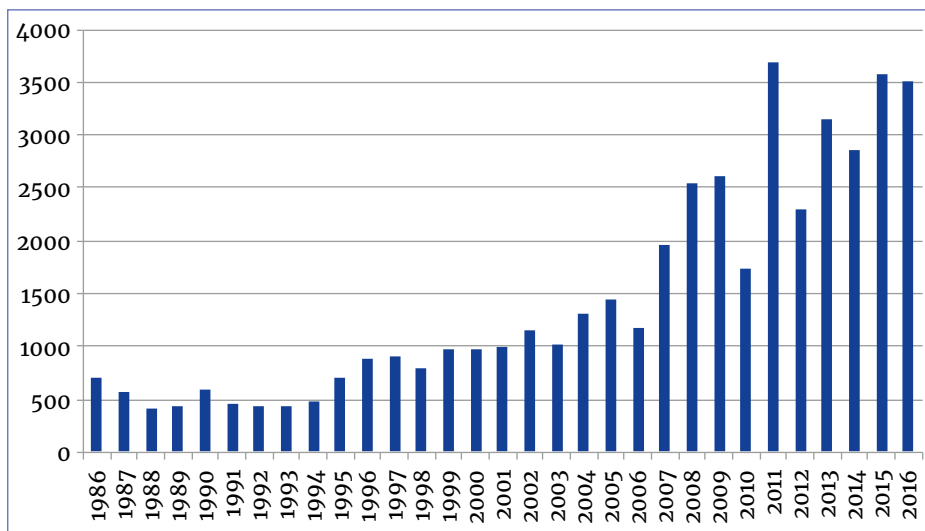
*Een vijfde en laatste aspect* van het parlementariseringsproces dat hier wordt genoemd betreft het *toenemende activisme van de Tweede Kamer* bij het gebruik van haar *controle-instrumenten* (zie figuren 4.1 en 4.2). Het zwaartepunt van de parlementaire arbeid ligt steeds minder bij wetgeving en het agenderen van nieuwe maatschappelijke vraagstukken en steeds meer bij het beïnvloeden van de beleidsvorming door de regering en de uitvoering van het overheidsbeleid in al haar aspecten.<sup>50</sup> Met name de Tweede Kamer heeft zich de laatste decennia in toenemende mate gemanifesteerd als een *meeregerend orgaan*.

---

<sup>50</sup> Voor nieuwe partijen in de Kamer geldt dit wellicht in mindere mate, zeker als het gaat om het agenderen van nieuwe maatschappelijke vraagstukken. Vgl. T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017. p. 80.



Figuur 4.1: Per jaar gestelde sets schriftelijke vragen in de Tweede Kamer, 1986–2017<sup>51</sup>



Figuur 4.2: Per jaar ingediende moties in de Tweede Kamer, 1986–2017<sup>52</sup>

Tegelijk neemt het aantal ervaren parlementariërs af. Daardoor is de Kamer minder goed staat is om weerwerk te bieden aan ministers en hun ambtelijke apparaat. Het Tweede Kamerlidmaatschap is voor sommigen meer een tussenstap geworden in een (onzekere) politiek-maatschappelijke carrière. De duur van het gemiddelde kamerlidmaatschap is gestaag gedaald.<sup>53</sup>

<sup>51</sup> Gegevens ontleend aan: G. Visscher : "De spiegel van het dagelijks gebeuren. Een eeuw vragenrecht in de Tweede Kamer" in: C. van Baalen, e.a. (red.), *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2006. De waan van de dag*. Amsterdam, 2006. p. 87-98, *Statistische jaarboeken van het CBS* (1986-2017), jaarverslagen van de Tweede Kamer (1995-2005) en de Staat van de Tweede Kamer (2011-2016).

<sup>52</sup> Gegevens ontleend aan: *Statistische jaarboeken van het CBS* (1986-2017), *de Staat van de Tweede Kamer* (2011-2016), en stuurgroep parlementaire zelfreflectie (Tweede Kamer), *Vertrouwen en zelfvertrouwen*. Den Haag, 2009.

<sup>53</sup> "Wetenswaardigheden Tweede Kamerleden" op de website *Parlement & Politiek* ([www.parlement.com](http://www.parlement.com)).



Wat betreft de vanaf 1963 gegroeide praktijk van regeerakkoorden valt op dat het regeerakkoord nog steeds geldt als een instrument om ministers te binden maar dat het daarnaast van steeds groter belang is geworden om fracties te binden: het machtspolitieke zwaartepunt is steeds meer verschoven van het parlement naar de politieke leiding binnen kabinet en fractie.<sup>54</sup> De laatste tijd geldt daarbij dat het regeerakkoord wordt vastgesteld in relatief kleine kring.

Het regeerakkoord bindt de coalitiepartners. De politieke leiding van de coalitiepartners (daaronder begrepen de fractievoorzitters) gebruikt het om de eigen fracties in de Kamers te disciplineren. Daar komt bij dat de politieke leiding van regeringspartijen vaak berust bij een minister en niet bij de fractievoorzitter. Dit alles gaat ten koste van het dualisme tussen regering en het parlement.

## 4.2 Gestage democratisering

Naast parlementarisering bestaat een tweede ontwikkeling die duidelijk zichtbaar wordt in de Nederlandse parlementaire en constitutionele geschiedenis, namelijk die van een gestage democratisering. We noemen de drie belangrijkste aspecten.

Het *eerste aspect* is de geleidelijke uitbreiding van het *actieve en passieve kiesrecht*. Dit proces is in belangrijke mate voltooid. Na 1945 is de kiesgerechtigde leeftijd weliswaar geleidelijk verlaagd tot 18 jaar, maar is er nog wel een debat gaande over een verdere verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar. Ook wordt er gewerkt aan het regelen van indirect kiesrecht voor Nederlanders in Caribisch Nederland voor de verkiezingen van de Eerste Kamer.

Het *tweede aspect* is de manier waarop volksvertegenwoordigers worden gekozen. Vanaf 1848 werden de Tweede Kamerleden *direct gekozen*, zij het dat alleen de (mannelijke) burgers die een bepaald bedrag aan belasting betaalden, mochten stemmen. Het aantal kiesgerechtigden is in de loop van de tweede helft van de 19<sup>e</sup> eeuw stelselmatig uitgebreid. Pas in 1917 werd het algemeen actief kiesrecht voor mannen ingevoerd; in 1919 ook voor vrouwen.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> I.C. van Biezen, e.a., "Going, going,...gone? The decline of party membership in contemporary Europe" in: *European Journal of Political Research*, Vol. 51/1, jan. 2012. p. 24-56.

<sup>55</sup> Eveneens in 1917 werd het meerderheidsstelsel in enkelvoudige districten (in twee ronden) vervangen door het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In een enkelvoudig districtenstelsel wordt per kiesdistrict één kandidaat gekozen, in het Nederlandse evenredigheidsstelsel is het hele land één kiesdistrict. Dat betekent (als uitgangspunt) dat het aantal zetels dat een bepaalde partij wint recht evenredig is aan het aantal verkregen stemmen. Dat kan worden gezien als een bijdrage aan het democratiseringsproces. Daarbij moet echter worden aangetekend dat door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging de kiezers hun invloed op de kabinetsformatie goeddeels verloren, hetgeen in democratisch opzicht als een verlies moet worden beschouwd.

Het *derde aspect* van het proces van democratisering betreft de veranderende invloed van de kiezers op de *kabinetsformatie*, direct volgend op Tweede Kamerverkiezingen. Tijdens de hoogtijdagen van het districtenstelsel (in de periode 1888-1918) stonden twee politieke blokken, confessionelen (rooms-katholieken en (orthodox-)protestanten)<sup>56</sup> en niet-confessionelen (liberalen en sociaal-democraten) tegenover elkaar. Daardoor was de invloed van de kiezer op de kabinetsformatie heel reëel. Met hun keuze voor een confessionele of een niet-confessionele kandidaat spraken de kiezers zich ook direct uit over de kleur van het na de verkiezingen te vormen kabinet. Door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging werkte dit mechanisme echter niet langer.

Zoals al opgemerkt hebben in het stelsel van evenredige vertegenwoordiging ook kleinere partijen een gelijke kans om zetels te veroveren. Samenwerking met verwante andere en vooral grotere partijen was daarom, anders dan ten tijde van het districtenstelsel, veel minder noodzakelijk, waardoor politieke blokvorming achterwege bleef en de coalitievorming ná de verkiezingen een open proces werd.

In de vroege jaren '70 deden de toenmalige drie progressieve partijen PvdA, D'66 en PPR (mislukte) pogingen om met een gezamenlijk programma ('Keerpunt '72') en een schaduwkabinet<sup>57</sup> de kiezers het idee te geven dat zij niet alleen een stem uitbrachten om zich te laten vertegenwoordigen, maar ook om de kabinetsformatie na de verkiezingen te beïnvloeden.<sup>58</sup> Nadien kwam het nu en dan nog wel voor dat partijen voor de verkiezingen een voorkeur voor voortzetting van de zittende coalitie uitspraken. De coalitie werd daarmee tot inzet van de verkiezingen gemaakt. Dat was onder meer het geval in 1986 (CDA en VVD), 1998 (Paars II), 2003 (CDA en VVD) en 2006 (CDA en VVD).

Enkele voorstellen tot staatsrechtelijke hervorming (districtenstelsel, gekozen formateur) uit de laatste decennia hadden eveneens als oogmerk de kiezers directe invloed op de kabinetsformatie te geven. Deze voorstellen hebben het niet gehaald.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Tot ver na de Tweede Wereldoorlog rekende een aanzienlijk deel van de Nederlandse protestanten zich tot de vrijzinnige richting. Dat gold en geldt voor de remonstranten, de meeste doopsgezinden en lutheranen en voor een flinke minderheid in de Nederlandse Hervormde Kerk. In de noordelijke provincies en Noord-Holland benoorden het IJ waren de vrijzinnig-protestanten de dominante godsdienstige stroming. Vrijzinnig-protestanten stemden (en stemmen) doorgaans niet op een confessionele, maar op een niet-confessionele partij. H. Knippenberg, *De Religieuze Kaart van Nederland. Omvang en geografische spreiding van de godsdienstige gezindten vanaf de Reformatie tot heden*. Assen/Maastricht, 1992. p. 106-114, en M.H. Klijnsma, *Om de democratie. De geschiedenis van de Vrijzinnig-Democratische Bond 1901-1946*. Amsterdam, 2008. p. 31-33 en 699-705.

<sup>57</sup> Een schaduwkabinet is een voor de kamerverkiezingen gevormde ploeg van kandidaat-bewindspersonen voorkomend uit één partij (of een blok van partijen) die tot inzet van de verkiezingen wordt gemaakt.

<sup>58</sup> Dat neemt niet weg dat er ook recent herhaaldelijk is gepleit voor stembusakkoorden als middel om tot politieke duidelijkheid gericht op machtsvorming vòòr de verkiezingen te komen, bijvoorbeeld door de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) in zijn signalement *Politieke versnippering*. p. 20, en door J. Thomassen, e.a, in: *Wankele democratie*, p. 221-222, en T.W.G. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*. Houten, 2017. p. 133-137.

<sup>59</sup> K. van Leeuwen. *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)*. Amsterdam, 2013. p. 143-157.

Als gevolg van de belangrijke rol van de lijsttrekker (personalisering) in combinatie met de grotere invloed van de media<sup>60</sup> werden en worden Kamerverkiezingen nogal eens *geframed* als de keuze voor de ene of de andere kandidaat-premier: een niet alleen staatsrechtelijk, maar ook feitelijk onjuiste voorstelling van zaken; immers, niet zelden traden na de verkiezingen beide pseudokandidaat-premiers toe tot het nieuwe kabinet en soms bleef de grootste partij buiten het kabinet. Met dit laatste wordt bevestigd dat ons kiesstelsel de kiezer niet in staat stelt echt invloed uit te oefenen op de kabinetsformatie.

De macht van de kiezer nam in enkele opzichten wél toe. In de eerste plaats werd het vanaf 1922 gebruikelijk dat het zittende kabinet aan de vooravond van de Kamerverkiezingen zijn ontslag aanbood. Daarvoor was het gebruikelijk dat een kabinet bleef zitten als het bij de verkiezingen zijn meerderheid had behouden. Doordat het zittende kabinet zijn ontslag aanbiedt moet er in alle gevallen een nieuw kabinet worden geformeerd. Daardoor werd het noodzakelijk om via een zorgvuldig proces expliciet na te gaan hoe de verkiezingsuitslag moest worden vertaald in politieke macht. Ook de invoering van het raadgevend referendum in 2016 is in dit verband het vermelden waard.

Verder ontstond na de ervaringen in de jaren 1963-1967, toen op één verkiezingsuitslag drie kabinetten van uiteenlopende samenstellingen werden geformeerd (de kabinetten Marijnen, Cals en Zijlstra), het gebruik (let wel: geen regel) dat na een onherstelbare kabinetscrisis de Tweede Kamer werd ontbonden en nieuwe verkiezingen werden uitgeschreven. Op die manier zou de kiezer in staat moeten worden gesteld te oordelen over de kabinetscrisis als zodanig en partijen om verantwoording af te leggen. Om aan de kiezers zeggenschap te geven over de kabinetsformatie is ons stelsel minder geschikt.

---

<sup>60</sup> Denk bijvoorbeeld aan de zogenaamde 'premiersdebatten'.

## 4.3 De veranderende rol van politieke partijen

Politieke partijen hebben een belangrijke rol gespeeld in de processen van parlementarisering en democratisering. Een politieke partij<sup>61</sup> is een organisatie die erop is gericht invloed te verkrijgen op overheidsbeleid in een bepaald geografisch gebied door het stellen van kandidaten voor verkiezingen. Vaak gaat het hier om verkiezingen van het parlement, maar er kan ook sprake zijn van partijen die alleen deelnemen aan raads-, staten-, of Europese verkiezingen.

Een politieke partij wordt gevormd door mensen die het in grote lijnen eens zijn over een aantal politieke beginselen. Het is in Nederland gebruikelijk (maar formeel niet verplicht) dat personen die politieke functies vervullen ook lid zijn van een politieke partij. Een fractie is een deel van een gekozen volksvertegenwoordigend orgaan, dat tot een bepaalde politieke partij behoort.

Politieke partijen speelden een cruciale rol in het betrekken van kiezers bij het democratische proces en het vormgeven van hun belangen, wensen, ambities, idealen, ideeën en gevoelens. Weinigen kunnen zich een vertegenwoordigende democratie zonder politieke partijen goed voorstellen. Tegelijkertijd moet echter worden geconstateerd dat politieke partijen lijden aan *functieverlies* (overigens een verschijnsel dat zich ook in andere, vergelijkbare, landen voordoet). De functies van politieke partijen zijn:

- 1 Het agenderen en tegen elkaar afwegen van inhoudelijke thema's in samenhangende verkiezingsprogramma's;
- 2 Het mobiliseren van potentiële kiezers;
- 3 Het zoeken en vinden ('rekruteren') van geschikte kandidaten voor politieke ambten;
- 4 Het opleiden van (kader)leden;
- 5 Het communiceren met de eigen achterban;
- 6 Het vormgeven van het verkeer tussen parlement en regering (de zgn. ordeningsfunctie).

Vooraf de cruciale functie (1) staat onder druk, met name door de geringere rol van ideologie in partijprogramma's. Zeker in de beleving van de kiezer is dat het geval. Dit is een niet gering probleem, omdat er in een democratie voor de kiezers inhoudelijk iets te kiezen moet zijn.

---

<sup>61</sup> Ook groeperingen die zichzelf nadrukkelijk niet als politieke partij affichereren, maar als lijst, forum of beweging, zijn dat feitelijk wel, gelet op hun belangrijkste taak: het kandideren van personen voor verkiezingen.

Ook de - ten minste - zo belangrijke functie (3) staat onder druk, zeker op lokaal niveau. Het monopolie van partijen op het vlak van rekrutering is weliswaar nog volop aanwezig. Er is echter wel sprake van een krimpend reservoir van geschikte kandidaten. Bovendien is het effect van de centralisatie van de kandidaatstellingsprocessen bij enkele politieke partijen goed merkbaar waar het de regionale representatie betreft; met name de niet-randstedelijke regio's zijn in het gedrang gekomen.<sup>62</sup>

Functie (2) - het mobiliseren van kiezers om naar de stembus te gaan - is op zich nog wel reëel, maar heeft een wezenlijk andere invulling gekregen door de toegenomen bewegelijkheid (volatiliteit) van de kiezers. De opleidingsfunctie (functie (4) is deels, voor de ene partij meer dan voor de andere, overgenomen door het reguliere onderwijs. Ook de communicatie met de eigen achterban, functie (5), heeft aan belang ingeboet: er zijn veel andere, niet partijpolitiek gebonden communicatiekanalen bijgekomen. Functie (6) - de ordeningsfunctie - staat nog geheel overeind.<sup>63</sup>

## 4.4 Het domein van de nationale overheid

Van een andere orde is de *ontwikkeling van het domein* van de nationale overheid en de gevolgen daarvan voor het functioneren van het parlement. Het gaat hierbij zowel om kwantitatieve als kwalitatieve aspecten.

In kwantitatieve zin leidde onder andere de sociale wetgeving de afgelopen eeuw tot een aanzienlijke vergroting van het bereik van de nationale overheid. Langs de lijnen van (mede)wetgeving en door de toenemende behoefte aan effectieve controle, werd de Tweede kamer veel directer bij de beleidsvorming betrokken. Dit had zijn weerslag op de parlementaire werkzaamheden. Eenzelfde patroon tekende zich bij andere nieuwe overheidstaken: onder meer de volksgezondheid, de volkshuisvesting, cultuur, milieu en natuur. Al bestaande taken van de centrale overheid op het vlak van onderwijs en infrastructuur werden sterk geïntensiveerd.

Na decennia van vergroting van het takenpakket van de centrale overheid is er in het recente verleden, zo vanaf de vroege jaren '80, sprake van een kentering. Overheidstaken verschoven naar de EEG (nu de EU), werden geprivatiseerd of verzelfstandigd of werden gedecentraliseerd naar gemeenten en provincies. Deze processen worden ook wel samengevat onder de titel: *verplaatsing van de politiek*. In het [volgende hoofdstuk](#), over de maatschappelijke ontwikkelingen, komt de commissie hier uitvoeriger op terug.

De kwalitatieve dimensie betrof een verschuiving van klassieke wetgeving naar kaderwetgeving, waardoor de normstelling voor een aanzienlijk deel plaatsvond in de nadere regelgeving en soms zelfs in de uitvoeringspraktijk.

<sup>62</sup> G. Voerman, "Kandidaatstelling op landelijk niveau", in: S. de Lange, e.a., (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig (Rob)*. Den Haag, 2014.

<sup>63</sup> Vgl. R. Koole, *Politieke partijen in Nederland. Ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*. Utrecht, 1995. p. 355-362.

## 4.5 De verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer

In de 19<sup>e</sup> en vroege 20<sup>e</sup> eeuw kwam het meerdere keren voor dat kabinetten *wel* over een meerderheid in de Tweede Kamer, maar *niet* over een meerderheid in de Eerste Kamer beschikten.

Incidenteel sneuvelden individuele bewindspersonen na een conflict met de Eerste Kamer, maar nog nooit viel een kabinet echt in de senaat.<sup>64</sup> Dit alles leidt tot de conclusie dat het zwaartepunt van de nationale volksvertegenwoordiging, zowel wat betreft de representatie als de kabinetsformatie, lag en ligt bij de Tweede Kamer. Immers: de rechtstreeks gekozen Tweede Kamer was al sinds 1848 (en zeker sinds 1868) het referentiepunt bij kabinetsformaties; de hervorming van de formatieprocedure van 2012 heeft de rol van de Tweede Kamer nog versterkt.<sup>65</sup>

## 4.6 Voorlopige conclusies

1. Er is sprake van een gestaag proces van afnemende Koninklijke macht (zowel in formele als in feitelijke zin), met als meest recente voorbeeld de herziening van het reglement van orde van de Tweede Kamer in 2012, waardoor de rol van de Koning in de kabinetsformatie sterk werd geminimaliseerd. Veel eerder al konden er belangrijke machtsverschuivingen binnen de regering van Koning naar ministers (en staatssecretarissen), die politiek verantwoordelijk waren jegens het parlement, worden opgetekend.
2. Waar het de machtsverhouding tussen de regering en parlement betreft, is er sprake van een niet-lineair verlopend proces. Enerzijds, vooral kijkend naar de formele verhoudingen, heeft het parlement gestaag terrein gewonnen. Anderzijds echter verschuift de balans naar de regering. Dit vooral<sup>66</sup> als gevolg van bindende,<sup>67</sup> gedetailleerde regeerakkoorden, gecombineerd met de toetreding van politieke leiders (vaak tevens lijsttrekkers en fractievoorzitters) tot het kabinet, soms in combinatie met een sterke fractie-eenheid dan wel -discipline.

<sup>64</sup> In 1907 leek het kabinet-De Meester in de Eerste Kamer ten val te komen. Het aangeboden ontslag werd echter door de Koningin geweigerd en het kabinet gereconstrueerd. In 1999 leidde de verwerping van het grondwetsherzieningsvoorstel tot invoering van het referendum door de Eerste Kamer ('de nacht van Wiegel') tot eenzelfde situatie. De dreigende kabinetscrisis werd echter bezworen, waardoor het kabinet kon doorregeren.

<sup>65</sup> Sinds 1983 blijkt dat ook uit de in de Grondwet gehanteerde volgorde tussen beide kamers: eerst de Tweede Kamer, dan de Eerste Kamer (artikel 50). In de Grondwet van 1848 werd nog de omgekeerde volgorde vermeld (artikel 75). *De Grondwet 1987. Met verwijzing per artikel naar overeenkomstige bepalingen van eerdere Grondwetten*. Zwolle, 1994. p. 94-95.

<sup>66</sup> Ook de ontwikkeling van de EU tot een sterke supranationale bestuurslaag heeft de positie van de regering versterkt. Zie hiervoor ook [paragraaf 5.3](#).

<sup>67</sup> Bewindspersonen worden evenzeer door regeerakkoorden gebonden. Sterker nog: regeerakkoorden zijn ooit bedacht als instrument om de macht van regeringsfracties over het kabinet te versterken. De praktijk is echter dat het vooral de regeringsfracties zijn die zich in hun manoeuvreerruimte en daarmee in hun macht beperkt weten door regeerakkoorden.

3. De gestage democratisering heeft vooral via de uitbreiding van het kiesrecht, maar ook via de representatie van de burgers in volksvertegenwoordigingen, vorm gekregen. De stem van de burger heeft in de loop van de afgelopen twee eeuwen steeds meer gewicht gekregen in het politieke stelsel. Bijzondere aandacht verdient daarbij de relatie tussen de kiezer en de politieke partijen. Deze is de laatste decennia duidelijk minder hecht geworden.
4. De positie van politieke partijen binnen het politieke systeem is onmiskenbaar veranderd. Zo is er een ontwikkeling waarbij politieke partijen zich de laatste decennia steeds meer ontwikkelen tot instrumenten in handen van de politieke leiding: de fractietop en de aanvoerder(s) van het eigen smaldeel in het kabinet. Voor de staatscommissie is vooral de vraag relevant in hoeverre het functieverlies van politieke partijen (waarover verderop meer) negatief doorwerkt in representatie als geheel en het functioneren van het parlement.
5. De verkleining van het domein van de nationale overheid<sup>68</sup> heeft geleid tot een vermindering van de invloed van alle instituties op nationaal niveau, dus zowel van regering als van het parlement. Dit geldt sterker voor taakverschuivingen naar Europa dan voor de decentralisaties, verzelfstandigingen en privatiseringen, waar *de facto* nog veel verantwoordelijkheden op nationaal niveau liggen.
6. Het zwaartepunt van de nationale volksvertegenwoordiging lag en ligt bij de Tweede Kamer. Dat geldt zowel wat betreft de representatie als de kabinetsformatie. Als kabinetten niet over een meerderheid in de Eerste Kamer beschikten, leidde dit nu en dan tot problemen. Ontegenzeggelijk heeft het ontbreken van een meerderheid in de Eerste Kamer voor het tweede kabinet-Rutte geleid tot een andere politieke dynamiek.

Al met al blijkt dat er van tijd tot tijd wezenlijke veranderingen in het parlementair stelsel zijn aangebracht om het 'bij de tijd' te brengen en ook vitaal en weerbaar te houden.

De samenvattende voorlopige conclusie van de staatscommissie is dat parlementarisering en democratisering het parlementair stelsel in de loop van de afgelopen eeuwen ontegenzeggelijk hebben versterkt. Anderzijds hebben het functieverlies van politieke partijen, de domeinverkleining van de nationale overheid en de sterkere positie van de regering in relatie tot het parlement die positie de afgelopen decennia ook weer verzwakt.

Deze punten wil de commissie meenemen in het vervolg van haar werkzaamheden. Ze onderstrepen het belang van de vraag of (verdere) veranderingen nodig zijn om het parlementair stelsel voldoende toekomstbestendig te maken.

---

<sup>68</sup> Deze machtsverschuiving, ook wel "verplaatsing van de politiek" genaamd, beperkt zich niet tot een verschuiving naar de EU en de decentrale overheden, maar heeft ook plaatsgevonden naar onder andere ZBO's, agentschappen, toezichtautoriteiten en private rechtspersonen, waaronder belangenorganisaties.





Hoofdstuk

# 5

**Het parlementair stelsel in  
een veranderende maat-  
schappelijke omgeving**

Deze probleemverkenning begon met de vraag in hoeverre het parlementair stelsel in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat kan blijven functioneren. Dit hoofdstuk behandelt die veranderende omgeving. Welke ontwikkelingen geven mogelijk aanleiding om het Nederlandse parlementair stelsel aan te passen?

De commissie richt zich hierbij op een vijftal ontwikkelingen die rechtstreeks invloed hebben op de relatie tussen de samenleving en het parlementaire systeem. Het betreft hier het vertrouwen in de democratie, het maatschappelijk onbehagen, het krimpende domein van de nationale overheid, de invloed van digitalisering en de veranderende relatie tussen kiezer en gekozene. Hierna worden deze onderwerpen besproken. De thema's die door het kabinet zijn genoemd komen daarbij ook aan de orde.<sup>69</sup> Dit hoofdstuk besluit met een samenvatting van de voorlopige conclusies.

## 5.1 Vertrouwen in de democratie

Cijfers uit 2016 van de *Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur*, het Sociaal en Cultureel Planbureau uit 2015 en diverse internationale studies (met name de Eurobarometer) laten zien dat 90 procent van de Nederlanders het idee van democratie steunt en dat 70-80 procent voldoende tevreden is met het functioneren van de democratie in Nederland.<sup>70</sup> Sinds 1970 stijgt de tevredenheid met het functioneren van de democratie als systeem (zie figuur 5.1; beide lijnen in de figuur hebben betrekking op de manier waarop in Nederland de democratie functioneert). Daarbij moet wel worden aangetekend dat er steun is voor meer inspraak en meer directe democratie (met name het referendum), maar dan vooral als aanvulling op de representatieve democratie.<sup>71</sup>

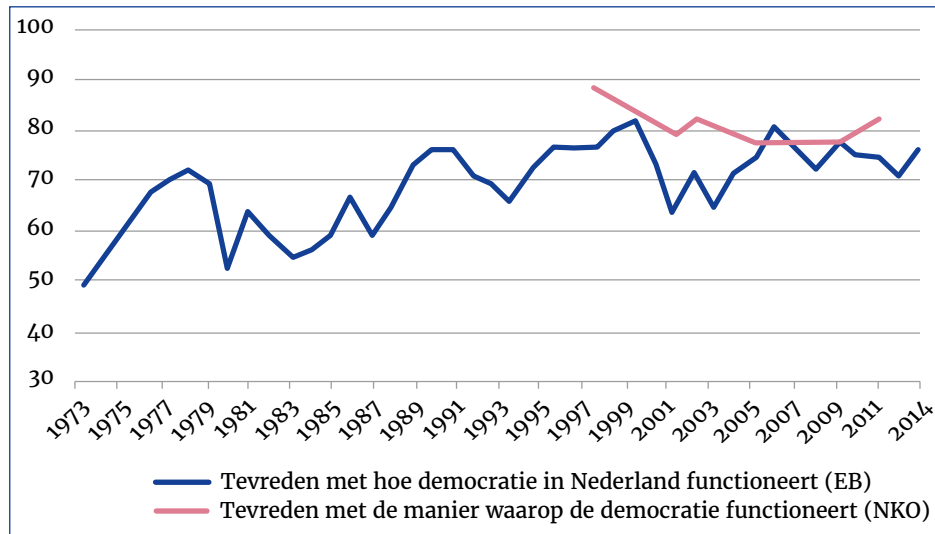
Internationaal scoort Nederland steevast goed als het gaat om tevredenheid over de democratie. Minder tevredenheid is er over politici en politieke partijen. Uit de eerder genoemde studies blijkt dat meer dan 90 procent van de kiezers meent dat politici meer beloven dan ze waarmaken. Bijna 70 procent meent dat Kamerleden het contact kwijt raken met gewone mensen. Bijna 50 procent denkt dat politici meer geïnteresseerd zijn in de stem dan in de mening van de kiezers. Geen beste cijfers, maar toch scoort Nederland op dit vlak internationaal gezien relatief goed.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Bij de installatie van de staatscommissie werd door minister Plasterk gerefereerd aan de wens van de Nederlandse burger om meer betrokken te zijn bij beleid en politiek, de grotere volatiliteit van de kiezer, de invloed van Europese besluiten, de overgang van taken van de rijksoverheid naar gemeentes en de opkomst van ICT en *social media*.

<sup>70</sup> F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie*, *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*, p. 7. J. de Ridder en P. Dekker, (SCP) 2016; *Meer democratie, minder politiek*. Den Haag, 2015, EC, *Eurobarometer 2015*. p. 3-82. Zie ook hoofdstuk 3.

<sup>71</sup> *Meer democratie, minder politiek*. p. 7, e.v.

<sup>72</sup> F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie*. *Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag, 2016. p. 45.



Figuur 5.1: Tevredenheid met de bestaande democratie<sup>73</sup>

De onvrede over de politiek is de laatste tien jaar min of meer constant. Wel nemen de verschillen in onvrede tussen hoog- en laagopgeleiden en tussen mensen met een hoog dan wel laag inkomen de laatste jaren toe. De scheidslijn tussen deze groepen wordt op dit punt dus scherper. Sinds het begin van deze eeuw is er volgens het SCP een groeiende groep relatief laagopgeleide kiezers met weinig tot geen vertrouwen in de politiek en een beperkte politieke interesse.<sup>74</sup> Zij voelen zich niet vertegenwoordigd, zijn ontevreden over politici en politieke partijen, ze vinden één keer in de vier jaar stemmen niet genoeg en menen dat 'de macht terug moet naar het volk'. Deze groep scoort lager dan gemiddeld qua politieke participatie en sommigen zijn 'afgeknappt' op de politiek.

## 5.2 Maatschappelijk onbehagen

Voorgaande observaties over het vertrouwen in de democratie kunnen niet los worden gezien van het veel besproken onbehagen in de samenleving. Die samenleving is in algemene zin veel minder overzichtelijk dan 50 jaar geleden. Er is sprake van meer pluriformiteit, meer verwevenheden en (internationale) afhankelijkheden. Nieuwe technologieën zorgen voor ongekende versnellingen. In een samenleving met een dergelijke complexiteit staan politiek en bestuur voor lastige opgaven. Enerzijds is er behoefte aan stabiliteit en zekerheid, anderzijds is er de noodzaak tot meer taakdifferentiatie, meer samenwerking tussen bestuurslagen en andere maatschappelijke partijen en een grotere flexibiliteit.

<sup>73</sup> F. Hendriks, e.a., *Bewegende beelden van democratie. Legitimiteitsmonitor democratisch bestuur 2015*. Den Haag, 2016. p. 7. De afkorting EB staat voor Eurobarometer, NKO voor Nationaal Kiezersonderzoek.

<sup>74</sup> P. Dekker en J. de Ridder, "Het politiek-culturele verschil" in: C. Vrooman, e.a. (red.), *Vershil in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2014*. Den Haag 2014. p. 179-201.

Tegelijkertijd leiden globalisering, financieel-economische crises, internationaal terrorisme en migratiestromen daarbij tot bezorgdheid over de staat van de samenleving en de toekomst. Uit onderzoek<sup>75</sup> blijkt dat maatschappelijk onbehagen onder meer samenhangt met gevoelens van verlies van ideologie en politieke macht. Het verlies van ideologie ontnemt burgers een gevoel van richting waar de samenleving heengaat en een perspectief op een betere wereld. Het verlies van politieke macht wijst op de afnemende invloed van de nationale politiek, dat ons instrument ter verbetering van de samenleving zou moeten zijn. Dit resulteert voor een substantiële groep mensen in het gevoel dat er óver hen maar niet mét hen wordt gesproken en dat er niet namens hen maar vóór hen wordt gesproken en besloten.

Uit het *Sociaal en Cultureel Rapport 2014* blijkt dat 29 procent van de bevolking structureel achterblijft in sociaal en economisch opzicht: het gaat dan om de 'onzekere werkenden' en de 'achterblijvers'.<sup>76</sup> De achterblijvers beschikken over weinig persoonlijk, economisch, sociaal en cultureel kapitaal en zijn in die zin de kwetsbaarste groep. Van deze mensen gaat 38 procent niet stemmen of weet niet wat te kiezen. Ook bij succesvollere groepen is er veel onzekerheid over de toekomst. Dit leidt tot maatschappelijke onvrede die ook zijn weerslag heeft op de mate waarin de reëel bestaande Nederlandse democratie wordt gewaardeerd. Er is dus niet alleen sprake van maatschappelijke onvrede maar ook van democratische onvrede.<sup>77</sup> Met name de groepen die achterblijven, voelen zich niet of onvoldoende vertegenwoordigd, gehoord en serieus genomen. Hun onvrede gaat ook samen met een lage waardering van politici, politieke partijen en in sommige gevallen ook met het afhaken op de democratie. Dit zou kunnen leiden tot een sluipende aantasting van de legitimatie van ons democratische stelsel.<sup>78</sup>

Tabel 5.1 laat zien dat een ruime meerderheid van de laagopgeleiden gevoelens van politieke ondervertegenwoordiging heeft terwijl dat bij hoogopgeleiden voor ongeveer een kwart geldt.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst erop dat vooral groepen met minder cultureel kapitaal meer maatschappelijk onbehagen en wantrouwen in de politiek ervaren. Omdat de scheidslijn tussen veel en weinig cultureel kapitaal zich bevindt tussen hoogopgeleiden enerzijds en laag- en middelbaar opgeleiden anderzijds,

---

<sup>75</sup> E. Steenvoorden, *Societal Pessimism*, Den Haag 2016.

<sup>76</sup> Het SCP gebruikt hiervoor de term 'precariëen'. Het precariëen beschikt volgens bijna alle indicatoren over het laagste kapitaal en is in die zin de kwetsbaarste groep. De term 'precariëen' is afkomstig uit de Britse sociologie, waar ze wordt gebruikt om een bevolkingsgroep aan te duiden die over de gehele linie achterblijft. M. Savage, e.a., "A new model of social class? Findings from the BBC's Great British Class Survey Experiment" in: *Sociology*, 47(2), Belmont, 2013. p. 219-250.

<sup>77</sup> Deze groep mensen behoort dus tot de eerder genoemde 20-30% mensen in Nederland die niet of onvoldoende tevreden zijn over het functioneren van de democratie.

<sup>78</sup> Voor een internationaal vergelijkend overzicht en analyse van deze problematiek zie: Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) (nr. 104, juni 2017), *De wil van het volk? Erosie van de democratische rechtsstaat in Europa*. Den Haag, 2017.

zijn sinds het begin van deze eeuw middelbaar opgeleiden qua maatschappelijk onbehagen en wantrouwen in de politiek meer op laagopgeleiden gaan lijken en minder op hoogopgeleiden.<sup>79</sup>

Gevoelens van ondervertegenwoordiging					
	“Mensen als ik hebben invloed op politiek”.	“Mijn mening boeit Kamerleden niet”.	“Mijn stem belangrijker dan mening”.	Kamerleden vormen geen afspiegeling?	Raadsleden dichterbij dan Kamerleden?
<b>Opleiding</b>					
Lager	68	56	66	42	56
Middelbaar	47	35	49	32	44
Hoger	28	20	32	24	31
<b>Inkomen</b>					
Laag	55	41	57	37	53
Midden	47	37	48	33	42
Hoog	36	26	37	26	28

Tabel 5.1: Opvattingen over politieke vertegenwoordiging, 2012<sup>80</sup>

Voor de staatscommissie zijn er verschillende redenen om het fenomeen maatschappelijke onvrede scherp te betrekken bij haar analyse, zonder de illusie te wekken dat de staatscommissie de oorzaken van deze maatschappelijke onvrede *als zodanig* zou kunnen wegnemen. De politiek-bestuurlijke elite is een fixatiepunt van maatschappelijke onvrede geworden. Grote politieke onvrede kan gaan broeien als mensen zich afkeren van het politieke bedrijf, aldus het SCP in 2014.<sup>81</sup> In het licht van de opdracht van de staatscommissie verdienen mogelijkheden om op dit vlak het vertegenwoordigend stelsel te verbeteren daarom de aandacht. Als maatschappelijke onvrede en maatschappelijke polarisatie gepaard gaan met de toename van anti-democratische krachten, komt bovendien de weerbaarheid van de democratie in beeld.<sup>82</sup>

De staatscommissie wil daarom verder nagaan op welke wijze en op welke punten deze maatschappelijke onvrede doorwerkt in het politieke systeem, en vervolgens welke ingrepen op dat vlak heilzaam zouden kunnen zijn. Voorstellen van de staatscommissie moeten dus bijdragen aan het wegnemen van negatieve effecten. Bovendien moeten die voorstellen passen in de democratische rechtsstaat en deze - zo mogelijk - versterken.

<sup>79</sup> J. van der Waal, e.a., “Opleidingsverschillen in maatschappelijk onbehagen en wantrouwen in de politiek in Nederland, 1970-2012” in: G. Engbersen, e.a., (red.), *De val van de middenklasse. Het stabiele en kwetsbare midden (WRR)*. Den Haag, 2017. p. 200-205.

<sup>80</sup> A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, Amsterdam, 2017, p. 85. De desbetreffende cijfers zijn ontleend aan het *Nationaal Kiezersonderzoek 2012*.

<sup>81</sup> C. Vrooman, e.a. (red.), *De hoofdzaken van het Sociaal en Cultureel Rapport 2014*, p. 18.

<sup>82</sup> Meer uitvoerig over het onderwerp weerbare democratie: B. Rijkema, *De grenzen van democratische tolerantie*. Amsterdam, 2015.

## 5.3 Het krimpende domein van de nationale overheid: Europese integratie en decentralisaties

In vorige hoofdstukken is al gewezen op het eerst groeiende en daarna weer krimpende domein van de nationale overheid. Recent is gekozen voor een forse decentralisatie van rijksbeleid naar vooral het gemeentelijke niveau. Gelet op de huidige bestuurskracht van gemeenten is vooral voor kleinere en middelgrote gemeenten de noodzaak ontstaan om bovengemeentelijk samen te werken. Dat roept terechte vragen op over de democratische legitimiteit van deze samenwerkingsverbanden en leidt ertoe dat kiezers het zicht kwijt raken op waar welke taken en verantwoordelijkheden liggen.

Deze ontwikkelingen vormen een deel van de verklaring voor de verminderde waardering bij burgers van 'de politiek'. Zeker als men bedenkt dat de kanteling van groei naar krimp van het domein van de nationale overheid nog maar kort achter ons ligt. Voor veel burgers en politici is de nationale overheid nog steeds hét referentiekader. Hun verwachtingen van de nationale overheid zijn navenant, ook als het gaat om zaken waar die nationale overheid formeel en feitelijk niet meer over gaat. Het gegeven dat de nationale overheid er eerder bewust voor heeft gekozen om die onderwerpen op een ander niveau (internationaal, Europees of decentraal) te beleggen, wordt kennelijk (nog) niet geaccepteerd of begrepen. De zogenaamde stelsel- of systeemverantwoordelijkheid van de nationale overheid is in de praktijk een lastig concept (zie ook hierna).

### a. Europese integratie

De Europese integratie en de overdracht van bevoegdheden aan de EU heeft de invloed en de zelfstandige beslissingsmacht van het Nederlandse parlement verkleind.

Deze verschuiving van verantwoordelijkheden en invloed naar het EU-domein is niet vrij van problemen. Zo is er nog steeds sprake van een democratisch tekort, vooral omdat op EU niveau een volwaardig parlementair stelsel ontbreekt: het ontbreekt aan een Europese regering die op alle beleidsterreinen verantwoordelijk is aan en het vertrouwen behoeft van het Europees Parlement. Burgers in Nederland ervaren het Europees Parlement bovendien ook niet als hùn parlement. Hoewel het verdrag van Lissabon het Europees Parlement meer bevoegdheden heeft gekregen, is het door de Tweede Kamer gehanteerde argument dat de Nederlandse parlementaire zeggenschap is overgenomen door het Europees Parlement niet houdbaar.<sup>83</sup> Nog steeds geldt immers voor het

<sup>83</sup> In het kader van de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon is uitgebreid gediscussieerd over wel of niet opnemen van het instemmingsrecht. Een meerderheid volgde het advies van de Raad van State: met het Verdrag van Lissabon kreeg het Europees Parlement op veel terreinen medewetgevende bevoegdheid waardoor het democratisch tekort werd opgeheven. De regering voegde hier aan toe dat het instemmingsrecht zou leiden tot onwerkbare situaties in Brussel.



optreden van een Nederlandse bewindspersoon in een vergadering van de Europese Raad van Ministers ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het Nederlandse parlement.<sup>84</sup> Kortom het juiste samenstel van *checks and balances* ontbreekt op het niveau van de EU.

Met het verdrag van Lissabon werd beoogd de invloed van nationale parlementen te vergroten. Om enerzijds het verlies aan zeggenschap van het nationale parlement en anderzijds het democratisch tekort in de EU te compenseren is een aantal instrumenten en middelen beschikbaar. Twee nieuwe instrumenten die het Nederlandse parlement tot zijn beschikking heeft - sinds het verdrag van Lissabon - zijn het behandelvoorbehoud en de subsidiariteitstoets. Daarnaast kan het Nederlandse parlement ook moties en schriftelijke vragen gebruiken voor controle op Europese besluitvorming en heeft het toegang tot de EU databank met Raadsdocumenten.

Het is denkbaar dat het nationale parlement het aldus ontstane vacuüm opvult dan wel dat er een volwaardig Europees parlementair stelsel wordt gerealiseerd. Beide Kamers beschikken al over de nodige bevoegdheden en instrumenten om, vanuit het nationale Nederlandse perspectief, hier hun invloed te laten gelden. De staatscommissie constateert echter dat van deze bevoegdheden weinig gebruik wordt gemaakt.

In de evaluatie van Mastenbroek e.a. (uitgevoerd in opdracht van de Tweede Kamer) wordt gesteld dat de effecten van de gele kaart procedure beperkt zijn gebleven (geen duidelijke functie met betrekking tot het publiek debat door een gebrek aan media-aandacht) en dat er geen effect was op lopende EU besluitvorming.<sup>85</sup> Gesteld kan worden dat de parlementaire instrumenten om informatie te verkrijgen over en eventueel invloed uit te oefenen op de besluitvorming in de EU dit democratisch tekort maar gedeeltelijk compenseren en zeker niet opheffen.<sup>86</sup> Bovendien is de effectiviteit van deze beïnvloedingsmogelijkheden (zoals een behandelvoorbehoud) afhankelijk van het tijdstip waarop het parlement wordt geïnformeerd.

---

<sup>84</sup> Zie hiervoor ook [paragraaf 3.2](#), onder zwakte 4.

<sup>85</sup> E. Mastenbroek, e.a., *Gezicht op Europa. Nationale parlementaire controle op Europese besluitvorming na het Verdrag van Lissabon*. Nijmegen, 2014.

<sup>86</sup> De commissie wijst in dit verband tevens op het onderzoek van de parlementair advocaat over de transparantie bij de besluitvorming van de EU. Transparantie is een eerste voorwaarde om zicht te krijgen op dit proces van besluitvorming, opdat het nationale parlement vervolgens in staat is passende actie (bijvoorbeeld verantwoording vragen, gele kaart-procedure) te ondernemen.

## b. Decentralisaties

Decentralisaties betreffen de overdracht van taken en bevoegdheden aan decentrale overheden, een verticale beweging. Dat is wat anders dan een vergelijkbare overdracht langs horizontale lijnen, bijvoorbeeld aan ZBO's en andere zelfstandige organen waarvoor bewindspersonen politiek vervolgens niet langer volledig verantwoordelijk zijn jegens het parlement. Beide vormen van overdracht van taken en bevoegdheden hebben gemeen dat ze leiden tot een verkleining van de formele invloed en daarmee tot een verzwakking van de positie van het nationale parlement. De staatscommissie wil niet treden in de afwegingen die tot decentralisaties (en andere vormen van overdracht) *als zodanig* hebben geleid.

Daarmee is echter niet alles gezegd. Met name bij de recente decentralisaties traden enkele andere effecten aan het licht, die van belang zijn voor het functioneren van het parlementair stelsel. Zoals al is opgemerkt is voor de behartiging van veel gedecentraliseerde gemeentelijke taken een grotere (regionale) schaal nodig, hetgeen in veel gevallen tot intensieve intergemeentelijke samenwerking leidt. Politiek-inhoudelijke afwegingen vinden daardoor niet of onvoldoende plaats in de direct gekozen gemeentelijke volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad. De beoogde versterking van de lokale democratie blijft daardoor uit. Erger nog, voor veel burgers, vooral bij direct betrokkenen, leidt deze verplaatsing van publieke besluitvorming naar on(her)kenbare organen (als ze daar al van op de hoogte zijn) tot vervreemding en een grotere afstand tot het politieke bedrijf.<sup>87</sup>

In dat licht is het niet zo vreemd dat burgers en belangenorganisaties zich tot de Tweede Kamer richten met hun kritiek op de behartiging van naar gemeenten gedecentraliseerde taken in plaats van tot de desbetreffende gemeenteraden. In formele zin zijn zij echter bij de Tweede Kamer aan het verkeerde adres omdat de regering niet verantwoordelijk is voor de uitvoeringspraktijk. Leden van de Tweede Kamer vragen niettemin vervolgens toch vaak een spoeddebat naar aanleiding van een lokale kwestie aan. De desbetreffende bewindspersoon moet dan spreken over een zaak waar hij of zij in de meeste gevallen niet over gaat.

Een tweede aandachtspunt van de staatscommissie als het gaat om decentralisaties betreft de op nationaal niveau belegde stelsel- of systeemverantwoordelijkheid voor de behartiging van in medebewind gedecentraliseerde taken en bevoegdheden. Die systeemverantwoordelijkheid berust bij regering en parlement die onderling volgens de normale constitutionele spelregels de taken verdelen. Dat betekent dat het parlement zich primair behoort te richten op (mede)wetgeving en controle op de regering. Dat laatste betekent dat het niet verboden, maar wel in zekere zin ongewenst is dat het parlement een individuele casus uit de decentrale uitvoeringspraktijk aan de orde stelt en vervolgens de regering daarvoor ter verantwoording roept. Immers: de regering is formeel niet verantwoordelijk voor die lokale uitvoeringspraktijk, en zeker niet in individuele gevallen.

<sup>87</sup> I. de Haan, "Verplaatste democratie? Politieke representatie in functionele organen" in: R. Aerts, e.a., (red.), *Omstreden democratie. Over de problemen van een succesverhaal*. Amsterdam, 2013. p. 89-107.

Echter, indien en voor zover die uitvoeringspraktijk direct voortvloeit uit het systeem, is de systeemverantwoordelijkheid in het geding en kan er wel een taak voor regering en parlement liggen. Anders gezegd: het parlement zou zich dan niet moeten richten op een afzonderlijke casus als zodanig, maar - op geaggregeerd niveau - op het systeem daarboven, bijvoorbeeld door voorstellen te doen voor verandering van dat systeem. Daarbij kan worden gedacht aan het financieringsregime, waarborgen voor adequaat decentraal nalevingtoezicht en door interventies door middel van wijziging van de regelgeving.

## 5.4 De invloed van digitalisering

### *Voor- en nadelen*

De opkomst van nieuwe informatie- en communicatietechnologieën verandert de omgeving van het parlementaire stelsel wezenlijk. Moderne ICT, zoals sociale media en het gebruik van digitale persoonsgegevens (*big data*), heeft een versterkend en versnellend effect op veel maatschappelijke processen. Mensen kunnen sneller worden geïnformeerd en gemobiliseerd en zij kunnen zich eenvoudiger en sneller verbinden en organiseren. Digitalisering heeft dus ontegenzeggelijk veel goeds gebracht, ook voor het functioneren van de democratie. De politiek kan gemakkelijker bereikt worden en participatie is in veel opzichten laagdrempeliger geworden. Tegelijkertijd kan digitalisering leiden tot ongelijkheid voor individuen en groepen die niet of minder digitaal vaardig zijn.

#### *a. Beïnvloeding van individuele keuzevrijheid en destabilisering van verkiezingsprocessen*

Moderne ICT werkt niet alleen als katalysator. De mogelijkheden die internet en de *social media* bieden, veranderen ook de politieke cultuur en het politieke bedrijf. Dit kan diepgaande gevolgen hebben voor het functioneren van onze democratie. Zo kan door het verzamelen, analyseren en verrijken van digitale persoonsgegevens een digitaal profiel worden gemaakt van de kiezers van een partij. Dat helpt politieke partijen om hun potentiële kiezers beter te leren kennen en ze via sociale media te benaderen met steeds beter op hen afgestemde informatie.

De techniek van *big data* maakt het daarnaast mogelijk om individuele burgers te benaderen op basis van alle persoonlijke gegevens die over hen verkrijgbaar zijn. Via *micro targeting* worden burgers van gerichte en gekleurde informatie voorzien om hen te beïnvloeden in hun keuze voor een bepaald standpunt of voor een bepaalde politieke partij. Men is zich veelal niet bewust van de herkomst van deze informatie. Hierdoor gaan verkiezingscampagnes zich deels buiten de openbaarheid afspelen.<sup>88</sup>

<sup>88</sup> D. Tambini, e.a., *The New Political Campaigning. Media Policy Brief 19*. Londen, 2017.

Als gevolg van deze ontwikkeling dreigt manipulatie en zou in het uiterste geval zelfs de individuele keuzevrijheid in het gedrang kunnen komen.

Verder is onder meer bij de laatste Amerikaanse en Franse verkiezingen en het Britse 'Brexit'-referendum gebleken dat derde partijen en zelfs staten zich met kennelijk destabiliserende intenties mengen in verkiezingscampagnes.<sup>89</sup> Ook van het enkele gegeven dat dit soort praktijken mogelijk zijn, kan al een destabiliserende werking uitgaan, waarvan kwaadwillenden vervolgens misbruik kunnen maken. Volgens de staatscommissie is hier sprake van een acuut en onderschat probleem.

*b. Campagnefinanciering*

Data-analyse en geavanceerde digitale verkiezingscampagnes zijn nu nog heel duur. Een aantal bekende Amerikaanse internetbedrijven speelt hierin een belangrijke rol, maar ook andere (data-analyse) bedrijven en internationale netwerken. Het is verder nog tamelijk ondoorzichtig vanuit welke bronnen de omvangrijke geldstromen in de wereld van de *micro targeting* lopen. De meeste politieke partijen zijn niet erg open over het gebruik van deze nieuwe instrumenten.<sup>90</sup> Deze campagnes kosten veel geld en dat kan ertoe leiden dat het speelveld voor politieke partijen ongelijker wordt. Ook hierin ziet de staatscommissie een risico voor onze democratie.

*c. Vertrouwen in het democratisch proces*

Internet vergemakkelijkt de verspreiding van informatie en opent allerlei nieuwe kanalen voor directe communicatie en participatie. Het internet vergemakkelijkt echter ook de verspreiding van nepnieuws en desinformatie. Ondanks de vlucht die het controleren van feiten heeft genomen, komt het ook voor dat traditionele media berichten ongecontroleerd overnemen. Het vertrouwen in het democratisch proces kan worden aangetast door het *hacken* van systemen van belangrijke democratische instituties zoals het parlement en politieke partijen. Zelfs het enkele feit of vermoeden dat die instituties kunnen worden gehackt, kan al leiden tot vertrouwensverlies. Hetzelfde geldt voor het gebruik van ICT in het verkiezingsproces (denk bijvoorbeeld aan het debat over stemcomputers). In de wetenschap dat diverse organisaties (o.a. AIVD, NCTV, BZK en V&J) zich hiervan bewust zijn en waar mogelijk beveiligende maatregelen treffen is de vraag gewettigd of dit voldoende is. Parlement, politieke partijen en overheden moeten hier ook zelf mee aan de slag.

*d. Fundamentele democratische waarden in het geding*

Al met al komen met deze ontwikkelingen fundamentele democratische waarden als vrijheid, pluriformiteit en een open en eerlijk verkiezingsproces in het geding. Burgers moeten een evenwichtig aanbod kunnen krijgen van gevarieerde politieke informatie op basis waarvan zij

<sup>89</sup> *Cybersecuritybeeld Nederland, CSBN 2017*. p. 11-12.

<sup>90</sup> Hierbij moet worden aangetekend dat de regels inzake openbaarmaking van de herkomst van giften volgens de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) hier van toepassing zijn.

zelf een keuze maken. Het is een gevaar voor het parlementaire stelsel als die keuze op sturende wijze, onzichtbaar en ongemerkt wordt beïnvloed door digitale marketingtechnieken. Ook zouden politieke stromingen zo veel mogelijk gelijke kansen moeten hebben om hun standpunten onder de aandacht te brengen van het publiek. Zonder openbaarheid, transparantie en gelijke toegang tot informatie kan democratie niet bestaan.

## 5.5 De veranderde relatie tussen kiezer en gekozenen

De geschetste ontwikkelingen in de voorgaande paragrafen zijn allemaal van invloed (geweest) op de relatie tussen kiezer en gekozenen. Deze relatie staat of valt uiteindelijk met de wijze waarop het politieke stelsel erin slaagt de opvattingen, idealen en belangen van de kiezers te representeren. Aan het eind van dit hoofdstuk gaat de commissie daarom nog verder in op de veranderde relatie tussen kiezer en gekozenen.

Ten tijde van de verzuiling verliep het proces van politieke vertegenwoordiging in hoge mate via de afzonderlijke zuilen. De secularisering, de individualisering, ontideologisering en het ontstaan van meer informele en gelijkwaardige verhoudingen maakten in belangrijke mate een eind aan de verzuiling en daarmee ook de daarop gebaseerde wijze van politieke vertegenwoordiging. Voor de oude zuilachtige structuren zijn voor een deel nieuwe, elkaar deels overlappende netwerken, groepsverbanden en organisaties voor belangenbehartiging in de plaats gekomen. Deze nieuwe organisaties voorzien echter niet in politieke vertegenwoordiging of een bredere afweging van belangen.

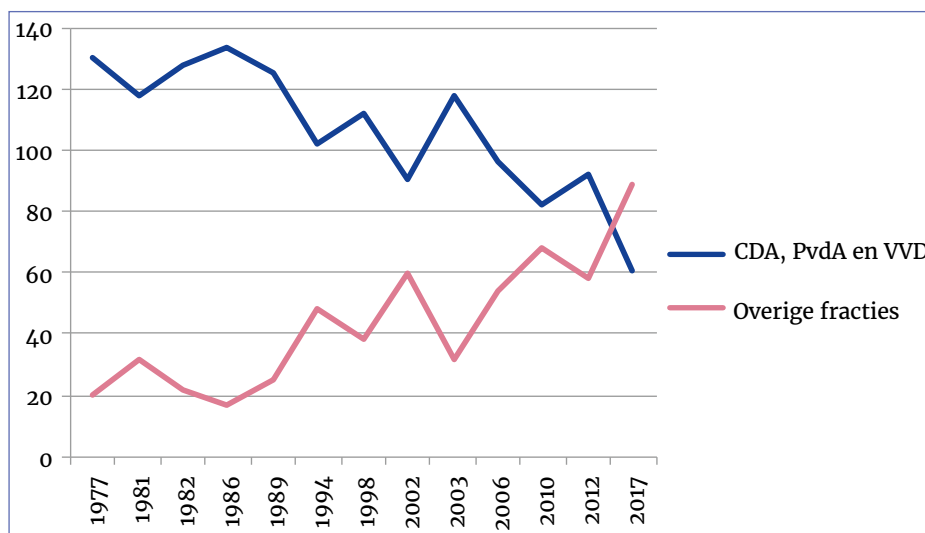
Ook de scheidslijnen in de samenleving veranderden in de vorige eeuw: vanaf de jaren '30 tot in de jaren '70 domineerde de sociaal-economische scheidslijn. Na de paarse kabinetten nam het belang van de sociaal-culturele scheidslijn toe. Naast de sociaal-economische links-rechts as duiden we het politieke spectrum tegenwoordig ook met een sociaal-culturele as. Die loopt van een nationale naar een kosmopolitische oriëntatie (zie [figuur 3.3](#) in [paragraaf 3.1](#)). Daarbij wordt op de uitersten van deze as geheel anders gedacht over onderwerpen als Europa, migratie en integratie.

Er is dus sprake van oude en nieuwe scheidslijnen en bijbehorende tegenstellingen. Met de toegenomen individualisering en minder ontzag voor gezag is ook de bereidheid van burgers afgenomen om te aanvaarden dat leiders zoeken naar compromissen om deze tegenstellingen te overbruggen. Kiezers zien hun stem in het formatieproces verwateren tot een compromis.<sup>91</sup> Als de regerende partijen een dergelijk compromis dan ook nog eens als een uitstekend resultaat presenteren, zien veel kiezers dat toch wezenlijk anders.

<sup>91</sup> Zie hiervoor: E. van der Kouwe, P. Pennings en H. Keman, "Tussen mandaat en resultaat: problemen in de vertegenwoordigende democratie?" in: R. Andeweg en J. Thomassen, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*. Leiden, 2011. p. 349-368.

In combinatie met de veranderde sociaal-economische verhoudingen, de secularisatie en de toegenomen welvaart is hierdoor de beweeglijkheid van de kiezers toegenomen (volatiliteit). De kiezer is duidelijk minder honkvast dan 50 jaar geleden, maar tegelijkertijd moet dat ook weer niet worden overdreven. Kiezers zijn over het algemeen trouw aan hun opvattingen en maken hun keuze doorgaans uit een vaste set van twee of drie partijen.<sup>92</sup>

Deze toegenomen volatiliteit in combinatie met het wegvallen van de verzuilde structuren en het strikt evenredige Nederlandse kiesstelsel heeft in het jongste verleden geleid tot het verdwijnen van echt grote partijen, zoals vroeger PvdA en CDA met 40-50 zetels; er is sprake van meer middelgrote partijen (zie figuur 5.2). De toename van het aantal middelgrote partijen en de volatiliteit van de kiezer leidt er toe dat er meer partijen met nodig zijn voor een meerderheid in de Tweede Kamer (zie ook hoofdstuk 3).<sup>93</sup> Ook is het minder vanzelfsprekend dat een meerderheid in de Tweede Kamer correspondeert met een meerderheid in de Eerste Kamer.



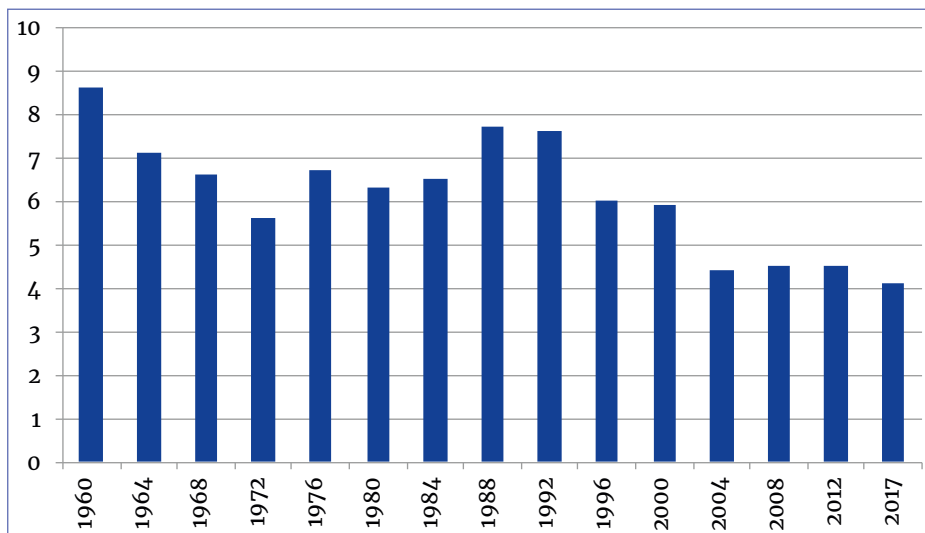
Figuur 5.2: Ontwikkeling zetelaantallen CDA, PvdA en VVD<sup>94</sup>

<sup>92</sup> T.W.G. van der Meer, e.a. (red.), *Kieskeurige kiezers. Een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*. Amsterdam, 2012. p. 31-34.

<sup>93</sup> Opmerkelijk is dat het totaal aantal partijen en het aantal splinterpartijen in Nederland, mede als gevolg van een aantal partijfusies (CDA, GL en CU), niet structureel is gestegen.

<sup>94</sup> Gegevens afkomstig van: [https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mi2vn/verhoudingen\\_traditionele\\_drie\\_overige](https://www.parlement.com/id/vhnnmt7mi2vn/verhoudingen_traditionele_drie_overige).

Vandaag de dag worden Kamerleden steeds vaker geselecteerd op politieke vaardigheden en ervaring binnen de Haagse vierkante kilometer, die hen geschikt (zouden) maken voor het politieke bedrijf.<sup>95</sup> Illustratief hiervoor is de toename van het aantal Kamerleden dat voornamelijk ervaring heeft opgedaan in de ondersteunende staf van Kamerleden of bewindspersonen.<sup>96</sup> Afspiegeling werkt tot op zekere hoogte ook door in de kwaliteit van de representatie. Kamerleden staan uiteraard voor de ideeën van hun partij, maar ook hun achtergrondkenmerken zijn van invloed op de wijze waarop zij invulling geven aan hun functie. Dat laatste is niet onbelangrijk voor hun herkenbaarheid bij de kiezers en ook niet voor het in hen gestelde vertrouwen.<sup>97</sup> Voorts constateert de staatscommissie dat de “omloopsnelheid” van kamerleden toeneemt (zie figuur 5.3).



Figuur 5.3: Gemiddeld aantal jaren ervaring kamerleden, 1960-2017<sup>98</sup>

Hakhverdian en Schakel wijzen er ook op dat de opvattingen van Tweede Kamerleden op de thema's integratie, immigratie en Europa bijna naadloos aansluiten op die van de hoogopgeleide kiezer, maar veel minder goed op die van laagopgeleide kiezers. Op deze belangrijke thema's wordt het electoraat inhoudelijk niet goed gerepresenteerd in de Tweede Kamer (zie figuur 5.5).<sup>99</sup>

<sup>95</sup> J.Th.J. van den Berg, "Het 'pre-fab-kamerlid'. De gewijzigde recrutering van de Tweede Kamerleden sinds 1971-1972" in: *Tussen Nieuwspoort en Binnenhof. De jaren '60 als breuklijn*.

<sup>96</sup> M. Bovens en A. Wille, "Kamerleden lijken steeds minder op hun kiezers" in: *NRC Handelsblad*, 30 maart 2017.

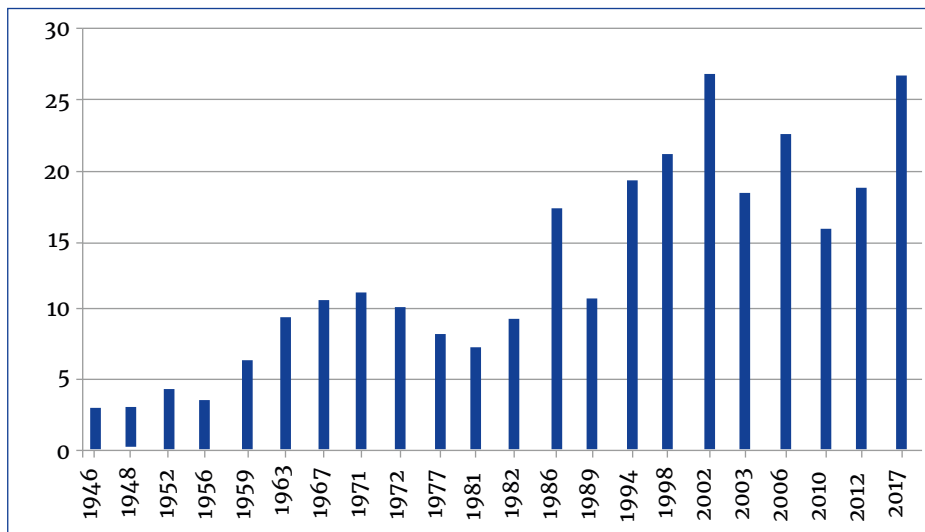
<sup>97</sup> A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam 2017. p. 69-80.

<sup>98</sup> Gegevens voor de jaren 1960 tot en met 2012 ontleend aan: [www.parlement.com](http://www.parlement.com). Voor 2017 zijn de gegevens ontleend aan [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl) waarbij de anciënniteit van de leden is geteld bij installatie van de nieuwe Tweede Kamer op 23 maart 2017.

<sup>99</sup> A. Hakhverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*. Amsterdam, 2017. p. 54 e.v.



Hierdoor ontstaat het risico dat de belangen en opvattingen van bepaalde groepen burgers structureel minder aandacht of gewicht krijgen in het politieke debat. Duidelijk is dat veel burgers zich niet of onvoldoende herkennen in de volksvertegenwoordigers. Wijst het toenemend gebruik van voorkeurstemmen<sup>100</sup> (zie figuur 5.4) mogelijk ook op een behoefte bij kiezers aan meer belangenbehartiging op basis van identiteit (geslacht, woonplaats en etniciteit)?



Figuur 5.4: Percentage kiezers dat een voorkeurstem uitbrengt<sup>101</sup>

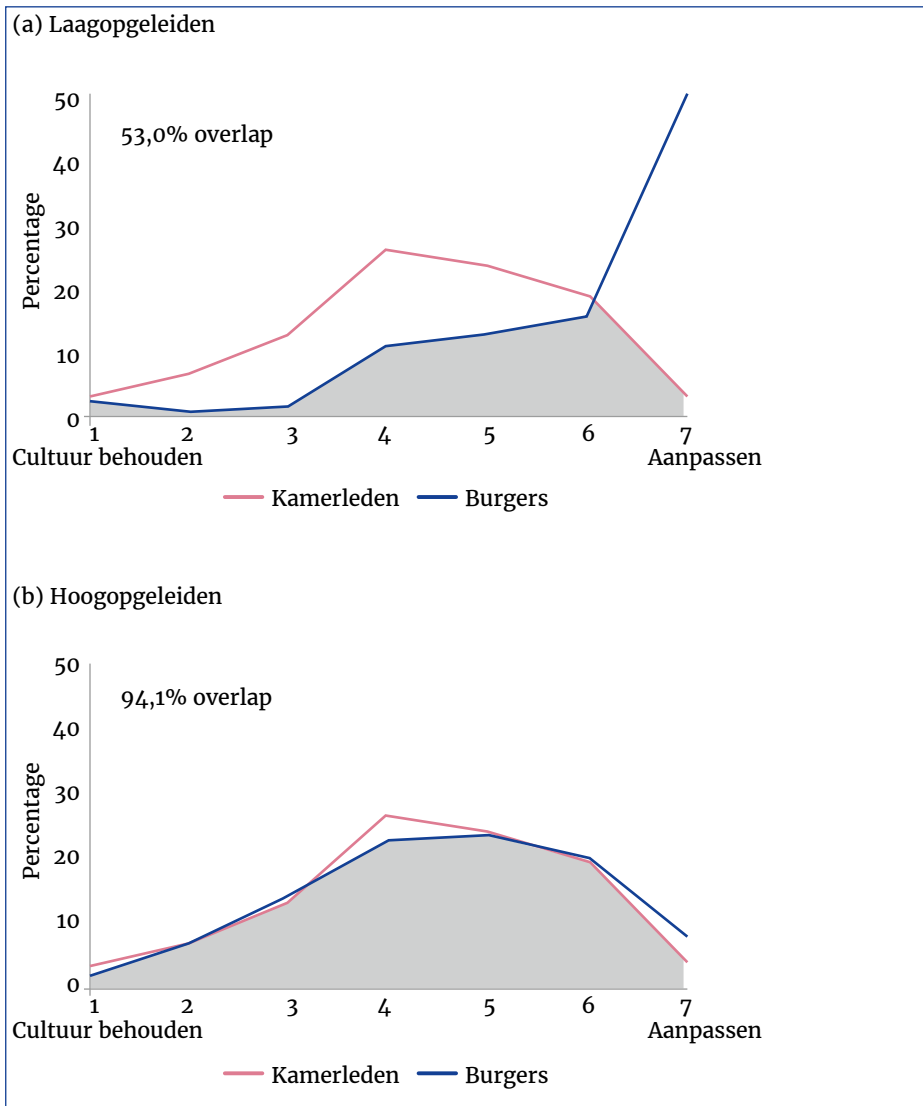
Een en ander leidt tot de vraag of het Nederlandse strikt evenredige kiesstelsel, ondanks zijn onmiskenbare kwaliteiten, zoals het zo volledig mogelijk tot uitdrukking brengen van de politieke verscheidenheid, niet toch tekort schiet qua adequate representatie? Dit vanwege de combinatie van een gebrekkige demografische afspiegeling, een op afzonderlijke onderwerpen (immigratie, integratie, Europa) afwijkende inhoudelijke representatie en (zie figuur 5.4) voor sommige (kwetsbare) groepen een laag politiek vertrouwen (verminderde symbolische representatie).<sup>102</sup>

Zoals eerder opgemerkt hebben politieke partijen een monopolie op het vlak van de werving en selectie van geschikte kandidaten voor vertegenwoordigende functies en staat deze rekruteringsfunctie behoorlijk onder druk. Daarbij past wel de kanttekening dat (sommige) politieke partijen zelf ook bezig zijn met zoeken naar nieuwe vormen om de kiezers beter te bereiken en te betrekken: partijen in een nieuwe jas.

<sup>100</sup> Zie ook: M. Amir en M. Marx, "Voorkeurstemmen op vrouwen" op: *Stuk rood vlees*. 11-4-2017.

<sup>101</sup> J.J.M. van Holsteyn en R.B. Andeweg, "Tweede Orde Personalisering: Voorkeurstemmen in Nederland" in: *Res Publica*, 2012, nr. 2, p. 170.

<sup>102</sup> H.F. Pitkin, *The Concept of Representation*. Berkeley, 1972.



Figuur 5.5: Kamerleden en hoog- en laagopgeleide burgers over integratie, 2006<sup>103</sup>

<sup>103</sup> A. Hakverdian en W. Schakel, *Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, Amsterdam 2017, p. 55.

## 5.6 Samenvatting voorlopige conclusies

Net als in de voorgaande hoofdstukken benoemt de staatscommissie aan het eind van dit hoofdstuk een aantal aspecten dat zij in het vervolg van haar werkzaamheden nader wil onderzoeken.

Deze aspecten zijn in het onderstaande kader samengevoegd met de voorlopige conclusies uit hoofdstuk 3 en 4.

### Samenvatting voorlopige conclusies

In de loop van de afgelopen eeuwen hebben parlementarisering en democratisering het parlementair stelsel ontegenzeggelijk versterkt. Anderzijds hebben het functieverlies van politieke partijen, de domeinverkleining van de nationale overheid en de sterkere positie van de regering in relatie tot het parlement die positie de afgelopen decennia ook weer verzwakt.

De domeinverkleining en daarmee verminderde macht van de nationale overheid heeft in verschillende opzichten invloed op de werking van het parlementair stelsel. Op verschillende onderdelen zijn hier belangrijke democratische waarden in het geding – denk aan het gelijkheidsbeginsel bij de decentralisaties en aan het democratisch tekort van Europa.

Er is een inherente onvolkomenheid in de representatieve democratie zodanig dat het altijd mogelijk is dat in het parlement ingrijpende besluiten worden genomen waarvoor onder de bevolking geen meerderheid bestaat. Door coalitievorming kan dit verschijnsel nog worden versterkt. Zo kunnen op specifieke onderwerpen discrepanties ontstaan in de vertegenwoordiging van de bevolking in het parlement. Deze discrepanties worden problematischer naarmate deze thema's belangrijker en polariserender worden geacht door de burgers.

De periode van de kabinetsformatie is zowel staatsrechtelijk als vanuit het perspectief van de kiezer gezien een *black box*. Nadat de stemmen zijn geteld is het afwachten welke coalitie er wordt gevormd en hoe lang de formatie gaat duren. De kiezers hebben geen invloed op dit proces en moeten de uitkomst maar afwachten. Het zegt iets over de stabiliteit van de Nederlandse democratie dat de kiezers deze periode over het algemeen met geduld uitzitten. In dit verband moet ook het belang van een herkenbare coalitie en een herkenbare oppositie genoemd worden.

Problematisch is het ontbreken van een algemeen aanvaarde rolverdeling tussen beide Kamers. Een procedure van geschilbeslechting ontbreekt.

De democratie kan rekenen op brede steun onder de bevolking. Er zijn geen aanwijzingen voor een legitimiteitscrisis van het parlementair stelsel. De staatscommissie stelt echter vast dat de maatschappelijke onvrede bij met name achterblijvende groepen waarbij sprake is van een stapeling van achterstanden ook tot uiting komt in politiek wantrouwen. Via het strikt evenredige kiesstelsel heeft deze onvrede sinds het begin van deze eeuw een

grotere stem gekregen in het politieke systeem. Maar er zijn ook mensen die niet (meer) gaan stemmen. De staatscommissie wil nagaan of met aanpassingen en/of aanvullingen van het parlementair stelsel de effecten van de doorwerking van die onvrede in het politieke stelsel tegen zijn te gaan.

Ook de digitalisering heeft grote invloed op de (toekomstige) werking van het parlementair stelsel. Het gebruik van *big data* en *micro targeting* in verkiezingscampagnes en de mogelijkheid dat democratische instituties worden gehackt maken dat fundamentele democratische waarden in het geding kunnen komen. Hier gaat het primair om het waarborgen van een gelijk speelveld voor politieke partijen, het belang van een open en eerlijk verkiezingsproces waarbij kiezers worden geïnformeerd, bewust hun eigen keuze kunnen maken en vertrouwen hebben in het proces.

Tot slot kan de staatscommissie niet om de veranderde relatie tussen kiezers en gekozenen heen. Ledenaantallen van politieke partijen zijn historisch laag en kiezers wisselen vaker van partij. Een substantiële groep kiezers herkent zich niet in de gekozen vertegenwoordigers en voelt zich niet vertegenwoordigd. Hoe staat het met de kwaliteit van de representatie, het funderend beginsel in de parlementaire democratie? In dit verband is de (toekomstige) rol van politieke partijen bij ideeënvorming, rekrutering, selectie en kandidaatstelling essentieel.



Hoofdstuk

# 6

**Zes thema's voor het  
vervolg**

In de drie vorige hoofdstukken heeft de staatscommissie haar opdracht via drie verschillende invalshoeken benaderd: via een eerste analyse van de sterke en zwakke punten van het huidige Nederlandse parlementair stelsel, via een beschrijving van de ontwikkeling van het stelsel in de afgelopen twee eeuwen en via een inventarisatie van relevante maatschappelijke en andere ontwikkelingen.

In dit hoofdstuk werkt de staatscommissie de voorlopige conclusies uit naar een zestal thema's dat zij in de volgende fase van haar werkzaamheden nader wil onderzoeken en bespreken. Bij elk van de thema's geldt dat er sprake is van een urgent vraagstuk waarbij componenten van het parlementair stelsel mogelijk vatbaar zijn voor hervorming.

## 6.1 Volksvertegenwoordigers en representatie

Kenmerkend voor het Nederlandse parlementair stelsel is de sterke verwevenheid met een strikt, volgens de spelregels van evenredigheid ingekeurde, representatieve democratie. De sterke kanten van dit stelsel zijn eerder in deze verkenning (het stelsel is open en toegankelijk voor nieuwkomers hetgeen leidt tot een brede inhoudelijke representatie van opvattingen en het stelsel wordt door burgers als eerlijk gezien) al genoemd. Eerder is ook al opgemerkt dat daarmee echter niet alles is gezegd. Er zijn zeker ook problemen. Een drietal springt in het oog:

1. Er is een inherente onvolkomenheid van de representatieve democratie in die zin dat politieke meerderheden kunnen worden gecreëerd over bepaalde vraagstukken, die niet altijd corresponderen met meerderheden onder de bevolking (vgl. de Ostrogorski-paradox).
2. Qua samenstelling (demografisch, sociaal) vormt het Nederlandse parlement geen afspiegeling van het electoraat. Steeds meer worden kamerleden gerekruteerd uit het zg. fractiecomplex, dat wil zeggen de ondersteuning van kamerfracties en individuele kamerleden. De hogere 'omloopsnelheid' van Kamerleden past in het tijdsbeeld maar draagt niet bij aan de kwaliteit van het Kamerwerk.
3. De kwaliteit van de representatie is ook in het geding doordat bepaalde bevolkingsgroepen (met name de 'achterblijvers') zich in hun belangen en opvattingen onvoldoende vertegenwoordigd weten (en dat soms ook zijn). Door de toenemende sociaal-culturele tweedeling wordt deze tekortkoming nog scherper gevoeld, hetgeen vervolgens doorwerkt in het politieke klimaat.



De staatscommissie constateert dat deze vraagstukken voor een aanzienlijk deel direct voortvloeien uit maatschappelijke verhoudingen.<sup>104</sup> Hervormingen op dat vlak zijn per definitie niet eenvoudig te bewerkstelligen en vallen overigens buiten de taakopdracht van de commissie.

De kwaliteit van ons vertegenwoordigend stelsel in het licht van deze maatschappelijke vraagstukken vormt echter de kern van de opdracht van de commissie (zie ook de vraagstelling van deze verkenning, p. 5). In de vorige hoofdstukken is daarop in analytische zin al ingegaan.

In het nabije verleden zijn tal van mogelijke oplossingen voor echte of vermeende problemen op dit vlak bedacht, gewikt en gewogen. De staatscommissie zal de komende tijd deze oplossingsrichtingen (en andere) nogmaals (of voor het eerst) tegen het licht houden.

## 6.2 Functieverlies politieke partijen

Eerder in deze verkenning is gewezen op het functieverlies van politieke partijen. Vooral waar het de agendering en de afweging van inhoudelijke thema's betreft is de rol van partijen als gevolg van tal van maatschappelijke ontwikkelingen onmiskenbaar kleiner geworden. Dat heeft tot een vacuüm geleid. Immers, door dit functieverlies zijn politieke partijen voor veel kiezers qua inhoudelijke voorkeuren onherkenbaarder geworden, terwijl de kern van democratie juist is dat er gekozen kan worden uit verschillende inhoudelijke opties. De cruciale rekruteringsfunctie staat echter op zich nog overeind. Dat alleen al brengt de staatscommissie tot de tussenconclusie dat een politiek systeem zonder politieke partijen<sup>105</sup> niet goed voorstelbaar is in Nederland. Tegelijkertijd concludeert de commissie echter ook dat een herstel van de oude positie van politieke partijen waar het hun de voor het systeem als geheel zo belangrijke rol inzake het agenderen en tegen elkaar afwegen van inhoudelijke thema's betreft, niet realistisch is.

Ook de erosie van de rol van politieke partijen bij het agenderen en afwegen van inhoudelijke thema's roept vragen op, ook al omdat bij bepaalde groepen kiezers weinig vertrouwen in het politieke bedrijf en dan met name politieke partijen bestaat. De staatscommissie benadert dit probleem langs twee richtingen. Het is denkbaar dat door middel van institutioneel-instrumentele hervormingen, zoals het correctieve referendum (veiligheidsklepfunctie) soelaas wordt geboden en het moet ook niet op voorhand worden uitgesloten dat politieke partijen zich aanpassen aan de veranderende tijden en zichzelf opnieuw uitvinden. Enkele partijen zijn daar, overigens op verschillende manieren, druk mee bezig ('partijen in een nieuwe jas').

<sup>104</sup> M. Bovens, P. Dehler en W. Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland* (SCP en WRR). Den Haag, 2014.

<sup>105</sup> In de ruime zin van het woord, dus alle organisaties die kandidaten stellen voor verkiezingen.

## 6.3 Kabinetsformatie en kiesstelsel

Zoals gezegd biedt het strikt evenredige kiesstelsel in Nederland tal van voordelen, maar het scoort juist slecht als het gaat om het geven van invloed van de kiezers op de kabinetsformatie. De commissie signaleert dat als gevolg van de grote electorale volatiliteit en de daarmee samenhangende toenemende partijpolitieke versplintering van ons parlement (waarbij vooral het verdwijnen van de grote fracties zoals we die kenden relevant is) deze invloed nog geringer is geworden dan zij al was.

De vraag is daarom gewettigd waar stelselmatig de juiste balans tussen enerzijds het streven naar een grote mate van evenredigheid en anderzijds het beïnvloeden van de kabinetsformatie is gelegen. Hervorming van het kiesstelsel is in dit verband een vaak genoemde optie. Andere, in het verleden al dikwijls gesuggereerde, systeemhervormingen die kiezers meer directe zeggenschap op de kabinetsformatie geven, zijn de invoering van de gekozen minister-president of - minder vergaand - formateur. Deze, in het verleden al uitvoerig bestudeerde, en mogelijk andere opties zullen de komende tijd door de staatscommissie nogmaals worden bekeken en beoordeeld op hun bijdrage aan het geven van meer invloed aan de kiezers op de kabinetsformatie.

De staatscommissie wil, als het om de kabinetsformatie gaat, echter niet alleen kijken naar de klassieke staatsrechtelijke hervormingen van het formele stelsel (kiesstelsel, directe verkiezing van de minister-president en formateur), maar ook naar andere, niet of minder onderzochte, opties. Naast aanpassingen in het systeem verdient ook de politieke cultuur hier aandacht. Ofschoon de staatscommissie onderkent dat in het formatieproces een zekere vertrouwelijkheid is vereist (de noodzaak van een 'open gesprek' tussen de onderhandelende partijen en de bevordering van compromisbereidheid), zouden meer openbaarheid en verantwoording in dit proces kunnen worden overwogen.

## 6.4 Weerbare democratie

De democratische rechtsstaat (democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar, zoals vaak wordt gezegd) is een kostbaar, maar geen rustig bezit. Ondanks de aanwezigheid van enkele *firewalls*, zoals een evenredig kiesstelsel (zie hiervoor ook [paragraaf 3.1](#)), is permanent onderhoud noodzakelijk. Ook al wordt erkend dat tegengeluiden noodzakelijk zijn om de democratische rechtsstaat vitaal te houden, dan nog kunnen maatschappelijke en politieke krachten in de samenleving ontstaan die het systeem niet alleen uit balans brengen, maar zelfs ontwrichten of proberen te vernietigen. Dat doet de vraag rijzen welke maatregelen daartegen kunnen worden genomen. Ook hier zal de staatscommissie verschillende mogelijke maatregelen nader verkennen.

## Schaduwzijden van moderne technologieën

In het voorgaande is ook gesproken over het cruciale belang van de aanwezigheid van voldoende vertrouwen in het verkiezingsproces. Aantasting van dat vertrouwen raakt de fundamenten van de democratische rechtsstaat als geheel. Daarbij is ook opgemerkt dat juist door de opkomst van moderne ICT de kwetsbaarheid van ons stelsel juist op dat vlak is toegenomen.

Een eerder in deze verkenning al beschreven tweede kwetsbaarheid, die ook direct voortvloeit uit de opkomst van moderne technologieën, betreft de schaduwzijden van de allernieuwste op moderne ICT gebaseerde campagnetechnieken, met name *micro targeting*.

De staatscommissie constateert dat, waar voor andere problemen betreffende het parlementair stelsel, er tal van mogelijke oplossingen zijn bedacht, onderzocht en daadwerkelijk beproefd, dat niet of nauwelijks het geval is bij deze twee probleemcomplexen. Vanwege de aard en de ernst van deze problemen heeft zij niettemin de ambitie om ook wat dit betreft met voorstellen te komen.

## 6.5 Domeinverkleining nationale overheid: Europese integratie en decentralisaties

De afgelopen decennia is het domein van de nationale overheid en daarmee van het nationale parlement verkleind als gevolg van het afstoten van taken, deels door decentralisaties naar gemeenten en provincies, verzelfstandigingen en privatiseringen, en deels door overdracht aan de EU.

### a. Europese integratie

Allereerst is er de positie van de nationale overheid ten opzichte van de EU. Deze wordt vooral bepaald door de uitbreiding en verdieping van het takenpakket van de instellingen van de EU. Soms zijn nationale overheden medebevoegd wanneer het gedeelde taken betreft. Dat betekent dat geleidelijk op steeds meer terreinen de bevoegdheid om zaken naar eigen smaak en inzicht (autonomie, soevereiniteit) te regelen, is verschoven naar de EU. Wat is overgebleven, is de uitvoering van in groter verband genomen besluiten.

Voor het nationale parlementair stelsel kan dat twee dingen betekenen.

Enerzijds accepteren (of niet) dat bevoegdheden uit handen zijn gegeven en met het oog daarop steeds scherp te onderscheiden waartoe en in welke mate het parlement nog zelf kan besluiten in EU-aangelegenheden.

Anderzijds kan het nationale parlement bezien welke mogelijkheden bestaan en ook nuttig zijn om de besluitvorming in de EU te beïnvloeden. Daarbij zijn tijdigheid, het stellen van prioriteiten en een goed gebruik van bestaande instrumenten van belang. Een goede informatievoorziening en het voorkomen dat dingen dubbel gebeuren of dat gaten vallen, is daarbij essentieel.

Mogelijkheden in deze richting zullen door de staatscommissie preciezer in kaart worden gebracht en gewogen.

#### *b. Decentralisaties*

Ten aanzien van decentralisaties heeft de staatscommissie in het voorgaande al enkele kritische kanttekeningen geplaatst. Zo is opgemerkt dat de nationale overheid, daaronder begrepen de Tweede Kamer, nogal eens een niet geheel juiste invulling geeft aan haar systeemverantwoordelijkheid.

Eenzijds is er veel aandacht voor incidenten bij de uitvoering; deze is nu eenmaal op een ander niveau belegd. En anderzijds is er juist weinig aandacht voor wat de kern van de systeemverantwoordelijkheid behoort te zijn: kwaliteit van de desbetreffende medebewindswetgeving,<sup>106</sup> adequate financiële arrangementen, passend instrumentarium (bijvoorbeeld lokale rekenkamers) en de aanwezigheid van voldoende gemeentelijke bestuurskracht opdat gemeenten zelfstandig inhoudelijke, democratisch gelegitimeerde afwegingen kunnen maken (ook hier is er nu, vanwege de wegens een te kleine gemeentelijk schaal vaak noodzakelijke delegatie naar een indirect democratisch gelegitimeerd regionaal niveau, sprake van een democratisch tekort).

## 6.6 Tweekamerstelsel, referendum en constitutionele toets

Het bestaansrecht van de Eerste Kamer staat sinds haar instelling ter discussie. Hoewel de Eerste Kamer vooral een Kamer van reflectie (*chambre de reflexion*) wil zijn, waarin zij zich toelegt op de beoordeling van wetgeving op constitutionaliteit, rechtsstatelijkheid, zorgvuldigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, ontmoet ze op gezette tijden kritiek omdat ze in (of naast) die toetsende rol 'politiek' zou bedrijven.

Gesteld is wel dat dit fenomeen zich versterkt door de andere wijze van verkiezing na 1983,<sup>107</sup> toen de Eerste Kamer niet meer in helften en voor zes jaar (indirect) werd gekozen, maar in haar geheel voor vier jaar, waardoor het risico groter is geworden op tussentijds verlies van de meerderheid voor het kabinet in de Eerste Kamer. De politieke betekenis

<sup>106</sup> Zie hierover de: *Vierde periodieke beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag, 2016.

<sup>107</sup> Douwe Jan Elzinga, "Moet er een ander tweekamerstelsel komen? De weeffout uit 1983 breekt het stelsel nu structureel op" in: Anne Bos, e.a. (red.), *De Eerste Kamer. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2015*. Amsterdam, 2015.

van de Eerste Kamer is de laatste jaren meer zichtbaar geworden. Als gevolg van de toegenomen beweeglijkheid van de kiezers (electorale volatiliteit) zijn politieke meerderheden voor het kabinet in *beide* kamers minder vanzelfsprekend zijn. Concreet: het kabinet beschikt wel over een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer. Als gevolg hiervan worden in de Tweede Kamer (tijdelijke) coalities gevormd om een meerderheid in de Eerste Kamer veilig te stellen. De vraag is of dit een wenselijke gang van zaken is en, zo dat niet het geval is, welke remedies hiervoor aangewezen zijn.

Op dit vlak zijn er de afgelopen jaren al talloze suggesties gedaan en bekeken. Ook de praktijk in andere landen kan aanknopingspunten bieden. De staatscommissie zal ook hier de komende tijd de diverse ideeën nader verkennen en vervolgens beoordelen.

De staatscommissie wijst ook nog op het verband van twee alternatieve correctiemechanismen in het wetgevingsproces. In de eerste plaats is er de ook in dit hoofdstuk al gememoreerde figuur van het correctief referendum en in de tweede plaats is er de constitutionele toets door de rechter. De constitutionele toets moet weliswaar vooral worden geplaatst in het perspectief van de versterking van de rechtsstatelijke dimensie van de democratische rechtsstaat, maar kan tegelijkertijd niet geheel los worden gezien van de vormgeving van het wetgevingsproces en dan met name de aanwezigheid van voldoende effectieve *checks and balances* in dat proces.

## 6.7 Ter afsluiting

Zoals al opgemerkt zal de staatscommissie de bovengenoemde zes thema's verder gaan onderzoeken en bespreken. Belangrijk voor de commissie hierbij is de notie dat er een wisselwerking bestaat tussen institutionele vormgeving en politieke cultuur. Institutionele veranderingen *alleen* zullen niet in alle gevallen het beoogde effect sorteren.

Er is nog een tweede kanttekening die de commissie bij voorbaat plaatst nu zij gaat beginnen aan de volgende fase van haar werkzaamheden, die van het verkennen van oplossingen voor gesignaleerde problemen. Die kanttekening betreft het onderkennen van de aanwezigheid van aan het systeem inherente, uit conflicterende democratische waarden voortvloeiende spanningen die niet altijd oplosbaar zijn. Dat geldt evenzeer voor bepaalde oplossingen; deze kunnen namelijk weer nieuwe spanningen veroorzaken. De commissie is voornemens om hier van geval tot geval een zorgvuldige afweging te maken.



Bijlage



**Verklaring van enkele  
begrippen**



**Algemeen kiesrecht:** Binnen beperkte grenzen (zoals een minimum leeftijd, soms ook het Nederlanderschap) heeft iedereen kiesrecht.

**Big data:** Grote hoeveelheid digitale gegevens die soms in hoog tempo worden aangevuld en heel divers kunnen zijn. Big data kunnen (in combinatie met het gebruik van specifieke rekenmodellen (algoritmes)) interessant zijn voor marketingdoeleinden, wetenschappelijk onderzoek of veiligheidsdiensten.

**Checks and balances:** systeem waarin de uitoefening van macht wordt beperkt door een tegenmacht, zodat er een evenwicht ontstaat. Daardoor wordt machtsconcentratie in één hand (met mogelijk een dictatuur of willekeur tot gevolg) tegengegaan.

**Civil society:** burgermaatschappij, de verbanden tussen burgers in de samenleving die betrokken zijn bij publieke belangen, maar buiten de overheid en de markt (ook wel maatschappelijk middenveld genoemd).

**Consensus:** besluitvorming gericht op zoveel mogelijk eenstemmigheid.

**Decentralisatie:** beslismacht wordt verschoven van een hoger naar een lager niveau.

**Directe democratie:** rechtstreekse invloed van de burgers op de besluitvorming, bijvoorbeeld bij een volksraadpleging (referendum).

**Dualistisch stelsel:** twee verschillende grootheden staan op gelijke voet en hebben ieder hun eigen verantwoordelijkheid, zodanig dat de één geen overwegende invloed kan uitoefenen op de ander.

**Europese integratie:** het proces van voortschrijdende verbreding en verdieping van de Europese Gemeenschappen, later de Europese Unie. De aanvankelijke samenwerking is begonnen met harmonisatie (het in overeenstemming brengen van regels van de lidstaten) tot unificatie (het ontwikkelen van gemeenschappelijke normen waar alle lidstaten aan zijn gebonden).

**Evenredige vertegenwoordiging:** evenredige vertaling van het aantal stemmen in Kamerzetels.

**Fractiecomplex:** Het geheel van mensen dat met een fractie (deel van het parlement) is verbonden, zoals fractiemedewerkers, ondersteuners en persoonlijke assistenten (pa's).<sup>108</sup>

**Kaderwetgeving:** wetgeving die geen of weinig normatieve bepalingen bevat, maar voornamelijk delegatiegrondslagen voor andere organen om de hun opgedragen bevoegdheden uit te oefenen of nieuwe regels te stellen.

---

<sup>108</sup> R. Koole, *De opkomst van de moderne kaderpartij. Veranderende partij-organisatie in Nederland 1960-1990*. Utrecht, 1992. p. 213-215.

**Kiesdrempel:** het minimum aantal uitgebrachte stemmen dat nodig is om een of meer zetels in de volksvertegenwoordiging te mogen opnemen.

**Legaliteitsbeginsel:** alle bevoegdheden van de overheid berusten op de (Grond)wet. Ook de overheid is gebonden aan de wet en de wet stelt grenzen aan de bevoegdheden die de overheid uitoefent.

**Micro targeting:** op basis van de combinatie van allerlei digitale gegevens (big data) worden individuen of kleine groepen gelijkgestemde mensen gespot die met op de persoon afgestemde boodschappen kunnen worden bezocht of digitaal benaderd.

**Ministeriële verantwoordelijkheid:** Gemeenschappelijke (politieke) verantwoordelijkheid van alle bewindslieden voor het regeringsbeleid en individuele verantwoordelijkheid van een bewindspersoon voor alles wat zich op zijn beleidsterrein (portefeuille) voordoet. In de enge uitleg is dit beperkt tot datgene waar de bewindspersoon bevoegdheden heeft om op te treden of in te grijpen; in de ruimere uitleg is hij of zij ook verantwoordelijk voor zaken of personen waar hij geen invloed op heeft (of heeft gehad). Vaak wordt de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheiden in drie lagen. De eerste is de plicht om het parlement de inlichtingen te geven waarom het vraagt (feitelijk), de tweede om ergens verantwoording voor af te leggen (feitelijk en moreel), de derde en laatste is de mogelijke sanctie dat het vertrouwen in de bewindspersoon wordt opgezegd en hij of zij moet opstappen. Naast de politieke ministeriële verantwoordelijkheid bestaat de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, wat betekent dat een bewindspersoon strafrechtelijk kan worden vervolgd (voor een ambtsmisdrijf) bijvoorbeeld omdat hij heeft meegewerkt aan een wetsvoorstel dat een ongeoorloofde strekking heeft, bijvoorbeeld omdat het ongrondwettig is of omdat de bewindspersoon onbevoegd is opgetreden.

**Parlementarisering:** de ontwikkeling in het parlementaire stelsel waarin de zeggenschap (politieke macht) is verschoven van de regering naar het parlement: waar in vroeger tijden de Koning persoonlijk het oppergezag had (en later deelde met zijn ministers) verschoof de zeggenschap (geleidelijk dan wel schoksgewijs) naar het parlement (volksvertegenwoordiging).

**Parlementaire democratie:** het parlement bestaat uit leden die het volk vertegenwoordigen (representatie). Volksvertegenwoordigers worden aangewezen door vrije, geheime en periodieke verkiezingen.

**Parlementair stelsel:** de wederzijdse betrekkingen van regering en parlement. De regering komt de uitvoerende macht (het bestuur) toe. Daarbij wordt de regering gecontroleerd door het parlement en legt de regering verantwoording af aan het parlement. De ministeriële verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel vormen de spil van het parlementair stelsel.

**Precariaat:** een samenvoeging van proletariaat en precair. Naar de Britse econoom Guy Standing bestaat het precariaat uit een zeer diverse groep van hoog- en laagopgeleiden, jong en oud, die gekenmerkt wordt door tijdelijke banen, lage lonen, beperkte sociale zekerheid en weinig zicht op verbetering van de eigen sociaal-economische positie.

**Rechtsstaat:** de inrichting van de staat zodanig dat niet alleen de burgers, maar ook de overheid is gebonden aan het recht en dat overheidsoptreden gebaseerd is op de (Grond)wet (legaliteitsbeginsel), dat er een (onder)scheiding is van machten, zodanig dat niet alle macht in één hand komt, zodat willekeur en tirannie wordt voorkomen. De burgers hebben afdwingbare (grond)rechten tegen de overheid en genieten rechtsbescherming door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.

**Regeerakkoord:** (bindende) afspraak tussen de coalitiefracties in de Tweede Kamer over het beleid van het nieuw gevormde kabinet.

**Staten-Generaal:** parlement, bestaande uit de Eerste en de Tweede Kamer.

**Systeemverantwoordelijkheid:** de verantwoordelijkheid van een minister voor het goed functioneren van het systeem als geheel. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering en uitkomsten van het systeem ligt bij andere actoren. Daarbij heeft de minister een viertal taken: controle en toezicht, normstelling, ondersteuning van de verantwoordelijke uitvoerende actoren en zo nodig interveniëren door middel van regelgeving.

**Trias politica:** de machtscheiding (volgens Montesquieu) betreft de scheiding tussen wetgevende, besturende en rechtsprekende macht.

**Tweekamerstelsel:** een parlement bestaande uit twee kamers.

**Vertrouwensregel:** bewindspersonen moeten individueel en collectief het vertrouwen hebben van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging. Hebben zij dat niet (meer), dan moeten zij aftreden. Het vertrouwen kan voorafgaand aan een regeerperiode uitdrukkelijk worden gevraagd (en kan ook tussentijds worden ingetrokken), maar het kan ook – zoals in Nederland - worden verondersteld, totdat uitdrukkelijk blijkt dat het vertrouwen is gaan ontbreken.





Staatscommissie parlementair stelsel  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
[www.staatscommissieparlementairstelsel.nl](http://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl)

Den Haag, oktober 2017