

## **Reacties op de Probleemverkenning**

De staatscommissie ontving de afgelopen maanden via verschillende kanalen reacties op de in oktober gepubliceerde Probleemverkenning. Uit de reacties blijkt dat wetenschappers, burgers en andere deskundigen de beschrijving van de problemen herkennen en die ook grotendeels onderschrijven. Veel reacties hebben betrekking op de afzonderlijke thema's die de staatscommissie heeft benoemd. Er zijn ook suggesties gedaan voor thema's die in de probleemverkenning nog weinig aandacht hebben gekregen zoals burgerschap en democratische vorming. De staatscommissie betreft de reacties en suggesties bij het opstellen van de uiteindelijke versie van de probleemanalyse, die onderdeel zal zijn van het eindrapport van de commissie.

### **1. Reacties van wetenschappers en andere deskundigen**

De staatscommissie maakt tijdens haar werk gebruik van kennis en inzichten van externe deskundigen. Zo kwam er op 1 november een groep wetenschappers en andere deskundigen bijeen om in gesprek te gaan met de leden van de staatscommissie om te praten over de zes thema's van de probleemverkenning. Ook konden zij gedurende de maand november hun reacties plaatsen via een digitale werkruimte van de staatscommissie.

De relatie tussen burgers en politiek, en daarmee de (inhoudelijke en symbolische) representatie werd tijdens de bijeenkomst op 1 november als het belangrijkste onderwerp van de probleemverkenning gezien. Veel van de andere thema's liggen in het verlengde van dit vraagstuk. Denk aan de rol van politieke partijen als schakel tussen burger en bestuur, aan de herkenbaarheid van politiek en bestuur, aan het vermogen van de overheid om de problemen die de samenleving ervaart echt op te lossen, aan de vraag of het stelsel de problemen van burgers op een manier agendeert die ook door het electoraat wordt herkend, aan politieke onvrede en maatschappelijk onbehagen maar ook aan het vermogen van de samenleving om zelf vraagstukken op te lossen.

De staatscommissie werd tijdens de bijeenkomst gewaarschuwd niet te veel uit te gaan van de bestaande instituties in het parlementair stelsel zoals we dat kennen, maar zou ook moeten proberen wat los te komen van het sleutelen aan het bestaande stelsel. Vooral de in de Probleemverkenning benoemde maatschappelijke onvrede zou aanleiding zijn voor meer urgentie en een wat radicaler scenario bij het verkennen van oplossingsrichtingen.

De digitalisering werd gezien als misschien wel de meest ingrijpende verandering in de context van het parlementair stelsel. Zowel in de zin van de mogelijkheden die nieuwe technologie biedt als de bedreiging van de democratie bij gebruik door kwaadwillenden.

Bijlage I bevat een uitgebreidere impressie van deze bijeenkomst.

In de periode van 24 oktober tot 4 december konden de deelnemers in de digitale werkruimte van de staatscommissie ook reageren op de Probleemverkenning die de staatscommissie op 18 oktober publiceerde.

Op hoofdlijnen heeft de staatscommissie wel de goede thema's te pakken, zo was ook hier de algemene teneur. Veel reacties bestaan dan ook uit aanvullingen op, relativeringen van en onderstrepingen van zaken die in de probleemverkenning worden besproken. Er zijn ook suggesties voor thema's die niet of hoegenaamd geen aandacht hebben gekregen in de probleemverkenning. Voorbeelden daarvan zijn burgerschap, democratische vorming en de rol van publiek-private akkoorden. Opvallend is ook dat veel deelnemers nu al komen met oplossingsrichtingen waarvan zij vinden dat de staatscommissie die nader zou moeten gaan wegen.

Een paar deelnemers wijzen op het belang van een preciezer omgang met termen en definities, op (kennelijke) vooronderstellingen van de commissie die zij niet terecht of een nadere bespreking waard vinden.

Een aantal deelnemers adviseert de staatscommissie zich vooral ook te verstaan met de (diverse groepen in de) samenleving zelf. Die denkt niet in termen van instituties of het parlementair stelsel maar kijkt vanuit een heel ander perspectief naar democratie. Een belangrijke vraag volgens deze deelnemers is wat het begrip representativiteit (nog) betekent in de huidige en toekomstige democratie.

Bijlage II bevat een uitgebreidere samenvatting van de reacties.

## **2. Reacties van burgers**

Via e-mail, brief en het contactformulier op de website zijn de afgelopen periode zo'n 80 reacties van burgers en maatschappelijke organisaties binnengekomen. De reacties laten zich verdelen in 60 beknopte reacties en 20 (soms zeer) uitgebreide bijdragen aan het werk van de commissie.

Een nadere analyse van de meer beknopte reacties laat zien dat de representativiteit – herkennen burgers zich nog in de door hen gekozen afgevaardigden - als het grootste probleem wordt gezien, ruwweg een derde van de meer beknopte inzendingen betreft dit onderwerp. Hervorming van het kiesstelsel is dan doorgaans de aanbevolen remedie. Andere onderwerpen die door tenminste vijf burgers worden genoemd zijn de kiesdrempel, de kabinetsformatie, zetelroof en het referendum.

Burgers die pleiten voor het referendum onderbouwen hun pleidooien ook veelal met verwijzingen naar de gebreken in het representatieve stelsel. Een voorbeeld daarvan is de zetelroof, een fenomeen waartegen meerdere burgers zich uitspreken. Andere burgers willen het vertegenwoordigende stelsel en soms ook het proces van machtsvorming (kabinetsformatie) verbeteren door middel van een hogere kiesdrempel. En meerdere burgers doen voorstellen voor de wijze waarop vandaag de dag in Nederland kabinetten worden geformeerd. De voorgestelde oplossingen lopen uiteen: ze variëren van een algemeen pleidooi ten gunste van coalitievorming voorafgaand aan de verkiezingen, tot de wens dat de grootste partijen worden verplicht gezamenlijk een coalitie te vormen.

Ook bij de meer uitvoerige reacties ligt de nadruk vooral op de oplossingen, meer dan op de probleemanalyse. De meeste bijdragen betreffen ook hier de representatie. Er zijn meerdere uitgewerkte voorstellen voor nieuwe kiesstelsels, zoals bijvoorbeeld 'Het nieuwe kiezen', een systeem dat stemmen op specifieke onderwerpen mogelijk maakt. Ook wordt een uitgewerkt voorstel gedaan voor een nieuwe Grondwet met een aantal specifieke hervormingen: invoering van de mogelijkheid van constitutionele toetsing door de rechter, een ander kiesstelsel (voor de Tweede Kamer) en invoering van de direct gekozen burgemeester. Meerdere reacties betreffen ook het tweekamerstelsel. Een betreft een studie over landen die van een twee- naar een éénkamerstelsel zijn gegaan. Een

andere burger gaat uitvoerig in op een andere rol voor de Eerste Kamer alsmede een daarbij passende andere wijze van verkiezing. Een derde bepleit afschaffing van de senaat.

### **3. Van probleemverkenning naar oplossingsrichtingen**

De staatscommissie ervaart alle reacties op de probleemverkenning als zeer waardevol en nuttig. Verrijkt met alle input, gaat de staatscommissie zich de komende maanden buigen over mogelijke oplossingen voor de gesignaleerde problemen. Ook in die fase maakt de staatscommissie gebruik van de kennis en inzichten van wetenschappers, burgers en (maatschappelijke) instellingen. Bijvoorbeeld in de vorm van bijeenkomsten en focusgroepen met burgers.

## Bijlage I      Impressie van de bijeenkomst van de staatscommissie parlementairstelsel met de deelnemers aan de digitale werkrumte, 1 november, 7 AM, Den Haag

Tijdens de bijeenkomst van de staatscommissie parlementair stelsel met de deelnemers aan de digitale werkrumte op gingen de 50 deelnemers in vier tafelgroepen uiteen om de Probleemverkenning te bespreken die op 18 oktober door de staatscommissie parlementair stelsel is uitgebracht. De voorzitter had in zijn welkomstwoord de deelnemers gevraagd om nog niet over oplossingsrichtingen te spreken maar vooral stil te staan bij de thema's en de analyse in de Probleemverkenning. Heeft de staatscommissie de goede thema's benoemd en klopt de analyse?

In alle vier de groepen werd de beschrijving van de problemen herkend en grotendeels onderschreven. Daarbij zij aangetekend dat een aantal deelnemers vond dat de commissie wel grotendeels vanuit problemen in/van het bestaande stelsel lijkt te redeneren. Vooral de (in de Probleemverkenning benoemde) maatschappelijke onvrede zou aanleiding zijn voor meer urgentie en een wat radicaler scenario bij het verkennen van oplossingsrichtingen.

De relatie tussen burgers en politiek, en daarmee de (inhoudelijke en symbolische) representatie werd algemeen als het belangrijkste onderwerp van de probleemverkenning gezien. Veel van de andere thema's liggen in het verlengde van dit vraagstuk. Denk aan de rol van politieke partijen als schakel tussen burger en bestuur, aan de herkenbaarheid van politiek en bestuur, aan het vermogen van de overheid om de problemen die de samenleving ervaart echt op te lossen, aan de vraag of het stelsel de problemen van burgers op een manier agendeert die ook door het electoraat wordt herkend, aan politieke onvrede en maatschappelijk onbehagen maar ook aan het vermogen van de samenleving om zelf vraagstukken op te lossen. Uiteindelijk leidt dit allemaal naar de (kern)vraag: hoe behoudt het stelsel zijn legitimiteit?

Ten aanzien van het functieverlies van politieke partijen wordt in meerdere groepen gewezen op het wegvallen van ideologieën. Identiteitsvraagstukken worden belangrijker (en dus ook de wens om je identiteit via je stem tot uitdrukking te brengen). Met het wegvallen van ideologieën en kiezers die willen dat hun ideeën één op één worden uitgevoerd ontstaat meer ruimte voor vormen van directe democratie, zoals het referendum. Hoe leiden we nieuwe vormen van politieke partijen, politieke participatie en representatie dan in goede banen?

Aanbevolen wordt om voldoende (digitale) mogelijkheden in te bouwen om mensen invloed te geven, bijvoorbeeld tijdens de kabinetsformatie. Kijk niet alleen naar de rol van het regeerakkoord, ook de rol van deelakkoorden met maatschappelijke partijen zou aan de orde moeten komen. Ook de noodzaak van meer lange termijnvisie wordt hier genoemd. In de verhouding tussen het parlement en de regering wordt een gebrek aan dualisme gesignaleerd.

Bij het onderwerp domeinverkleining van de nationale overheid wordt de vraag opgeworpen of niet beter gesproken kan worden over domeinverplaatsing en een gebrek aan wisselwerking tussen de verschillende bestuurslagen. Het is zaak dat de nationale politiek grip en zicht houdt op die verplaatste politiek. Dat geldt zowel voor Europa als voor decentralisaties. De lokale politiek en de lokale democratie moeten niet uit beeld blijven. Ook is de samenleving op veel terreinen zelf in staat om vraagstukken op te pakken/problemen op te lossen. Het politieke stelsel moet dus goed gekoppeld zijn aan de besluitvorming die in de moderne samenleving op verschillende plaatsen 'ontstaat'.

Bij het onderwerp weerbare democratie worden de zorgen van de staatscommissie over *big data*, *micro targeting* en individuele keuzevrijheid gedeeld. Door sommigen wordt betwijfeld of de constatering in de probleemverkenning dat in het parlementair stelsel voldoende '*checks and balances*' bestaan wel juist is. Het belang van stabiliteit en duurzaamheid wordt hier ook genoemd.

Er zijn zorgen over de omloopsnelheid en de ondersteuning van volksvertegenwoordigers. Dit werkt door in de kwaliteit van wetgeving, de continuïteit en de verhoudingen in het tweekamerstelsel. Het referendum wordt genoemd als een bedreiging van de representatieve democratie maar ook als een

onderwerp waar de staatscommissie aandacht aan moet gaan besteden. Hoe zijn de representatieve en directe democratie te verzoenen? De procedure tot wijziging van de Grondwet (het dubbele slot) komt in meerdere groepen aan de orde.

Naast deze en andere aanvullingen en reacties op de afzonderlijke thema's wordt benadrukt dat besluitvorming plaatsvindt op allerlei plekken in de samenleving en dat de vraag is hoe het parlementair stelsel met die realiteit kan omgaan? Politici en burgers moeten elkaar veel meer zien en spreken: burgers ervaren niet dat de politiek luistert. Besteedt de commissie wel voldoende aandacht aan de politieke en bestuurlijke cultuur? De staatscommissie wordt gewaarschuwd niet te veel uit te gaan van de bestaande instituties in het parlementair stelsel zoals we dat kennen, maar zou ook moeten proberen wat los te komen van het sleutelen aan het bestaande stelsel. Een onderwerp waar de commissie ook meer aandacht aan zou moeten besteden is de (dominante) rol van de media en de doorgeslagen hjiogerigheid in het parlement. Tot slot nogmaals de digitalisering, dat onderwerp is misschien wel de meest ingrijpende verandering in de context van het parlementair stelsel. Zowel in de zin van de mogelijkheden die nieuwe technologie biedt als de bedreiging van de democratie bij gebruik door kwaadwillenden.

## **Bijlage II      Opbrengst digitale werkruimte**

De staatscommissie parlementair stelsel vindt het belangrijk om bij haar werkzaamheden optimaal gebruik te maken van kennis en inzichten van anderen; van burgers, (maatschappelijke) instellingen en deskundigen. Een van de manieren waarmee de staatscommissie anderen in de gelegenheid stelt om mee te denken is de Inrichting van een besloten digitale werkruimte voor een groep deskundigen. In de periode van 24 oktober tot 4 december 2017 konden de deelnemers in de digitale werkruimte reageren op de Probleemverkenning die de staatscommissie op 18 oktober publiceerde.

In dit verslag vatten we het belangrijkste commentaar van de deelnemers in deze periode op de probleemverkenning en de daarin genoemde thema's kort samen. We beginnen met een paar rode draden en maken daarna een onderscheid in reacties op de probleemverkenning als geheel en reacties die specifiek betrekking hebben op de afzonderlijke thema's.

Deze reacties zullen na bespreking door de staatscommissie worden gebruikt in het verdere proces en in het bijzonder in de uiteindelijke versie van de probleemverkenning, die onderdeel zal zijn van het eindrapport van de staatscommissie.

### **Enkele rode draden**

Aan het begin van dit verslag eerst een paar hoofdlijnen. Wat valt op?

Hierna niet in de afzonderlijke reacties genoemd maar toch vermeldenswaardig is dat uit de meeste reacties (veel) waardering blijkt voor de probleemverkenning en de daarin genoemde thema's. Op hoofdlijnen heeft de staatscommissie wel de goede thema's te pakken, zo is de algemene teneur. Veel reacties bestaan dan ook uit aanvullingen op, relativeringen van en onderstrepingen van zaken die in de probleemverkenning worden besproken. Er zijn ook wel suggesties voor thema's die niet of hoegenaamd geen aandacht hebben gekregen in de probleemverkenning. Voorbeelden daarvan zijn burgerschap, democratische vorming en de rol van publiek-private akkoorden. Opvallend is ook dat veel deelnemers nu al komen met oplossingsrichtingen waarvan zij vinden dat de staatscommissie die nader zou moeten gaan wegen.

Een paar deelnemers wijzen op het belang van een preciezere omgang met termen en definities, op (kennelijke) vooronderstellingen van de commissie die zij niet terecht of een nadere bespreking waard vinden.

Er is ook een groep deelnemers die de staatscommissie ervoor waarschuwt niet te veel vanuit een institutioneel framework te (blijven) denken. Zij ervaren in het algemeen meer urgentie om verdergaande aanpassingen van het stelsel te willen overwegen. De staatscommissie wordt geadviseerd zich daarom vooral ook te verstaan met de (diverse groepen in de) samenleving zelf. Die denkt niet in termen van instituties of het parlementair stelsel maar kijkt vanuit een heel ander perspectief naar democratie. Een belangrijke vraag is dan wat het begrip representativiteit (nog) betekent in de huidige en toekomstige democratie?

## Reacties op de Probleemverkenning als geheel

Frank Ankersmit wijst erop dat steeds helder dient te zijn wat de 'meetlat' is waarmee de staatscommissie het al of niet goede functioneren van ons systeem meet: is dat de representatieve of de directe democratie? Deze kennen ieder hun elgen (elkaar uitsluitende) logica en dienen steeds goed onderscheiden te worden.

Een andere opmerking is dat met het afsterven van politieke ideologie de vanzelfsprekende band tussen kiezer en gekozenen teloor is gegaan. In tijden van politieke ideologie bleef de (onoplosbare) zwakte in het representatieve stelsel dat de volksvertegenwoordiger zowel volksvertegenwoordiger als wetgever is onopgemerkt.

Bij het thema decentralisaties wijst Ankersmit erop dat het rekenmodel waarmee via het gemeentefonds gelden worden verdeeld de plaats heeft ingenomen van een beleid waarover verantwoording kan en moet worden. De besteding van een goed deel van de publieke middelen is zo onttrokken aan de verplichting tot het afleggen van publieke verantwoording. Hetzelfde mechanisme doet zich voor bij de privatisering en, vooral de verzelfstandiging van (voormalige) overheidstaken. Bij het thema tweekamerstelsel pleit Ankersmit ervoor om deze kwestie op basis van zuiver praktische overwegingen te benaderen. Met andere woorden: op basis van een kosten en baten analyse van het functioneren van de EK.

Over de kabinetsformatie merkt Ankersmit op dat (niet alleen voor de kiezers maar) ook voor de gekozenen geldt dat de uitkomst van de formatie een kwestie van afwachten is. In ons systeem kan over de vorming van een nieuwe regering in feite nooit verantwoording afgelegd worden en dat is niet fraai.

Verder wijst Ankersmit erop dat een wet voor politieke partijen de partijen ook kan helpen een 'nieuwe jas' te vinden.

Huub Dijkstra wijst op enkele zaken die in het vervolgtraject meer aandacht kunnen, dan wel moeten krijgen. Zo verdient de overweging in de opdracht dat de Nederlandse burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert meer aandacht.

Hij vindt het problematisch dat de term *parlementaire democratie* op twee manieren wordt gebruikt; als empirische realiteit en als een specifieke opvatting van hoe democratie in te vullen, namelijk als liberale procedurele democratie. Het ontbreken van procedures wordt dan al snel als zwakte gezien. Een andere invalshoek zou bijvoorbeeld sterker naar 'burgerschap' kunnen kijken en vervolgens bezien of en hoe de parlementaire democratie daar een bijdrage en bescherming aan biedt. Vanuit dit perspectief zou het parlement via voorbeeldgedrag burgers kunnen leren hoe om te gaan met conflicten en hoe compromissen te sluiten. Zo bezien valt op dat verschillen in verkiezingstijd breed worden uitgemeten maar vervolgens worden die in de formatie achter gesloten deuren overbrugd. Hij zou graag meer aandacht zien voor complexe en lange termijn vraagstukken. Hoe moet een parlement een regering controleren en tegelijk steun betuigen aan afspraken voor de termijn van misschien wel de volgende generatie?

Een andere vraag betreft de mogelijkheid om te depolitiseren, bijvoorbeeld in het euthanasiedebat. De kennis-organisatie van het parlement wordt niet expliciet behandeld.

Dijkstra stelt verder de vraag hoe het huidige bestuursmodel in Nederland nu valt te typeren in het licht van de decentralisaties?

VNO-NCW reageert op de probleemverkenning vanuit de invalshoek dat een effectief parlementair stelsel cruciaal is voor een stabiel vestigingsbeleid. Vanuit het perspectief van het bedrijfsleven zijn kernwaarden waar een parlementair stelsel voor moet zorgen dan stabiliteit, rechtszekerheid, kwaliteit, adaptiviteit en betrokkenheid. De inhoudelijke reactie van VNO-NCW komt verder aan de orde bij de afzonderlijke thema's.

Margit van Wessel vindt de verkenning erg gericht op de instellingen. Haar onderzoek laat zien dat sommige burgers de democratie eigenlijk maar nauwelijks interpreteren vanuit de instellingen. Het gaat hun veel meer om waar ze in het dagelijks leven en in de media mee geconfronteerd worden, en wat ze ervaren. Ze verzoekt de commissie om de politieke cultuur veel uitgebreider te behandelen.

Wat betekent vertegenwoordigen, voor wie? Hoe werkt het proces van representatie, vanuit de leefwereld van deze burgers? Ze wijst op auteurs die vanuit dit perspectief schrijven over de vraag hoe het in de toekomst moet met de representatieve democratie (prof. Matt Flinders van de Universiteit van Sheffield en prof. Gerry Stoker van de Universiteit van Southampton). Ze doet verder een oproep aan de staatscommissie om –gelet op de samenstelling van de buitenring en de opdracht van de commissie om naar de toekomst te kijken- daarover vooral ook te gaan spreken met jongeren, met vernieuwers en Nederlanders met een migratie-achtergrond. De buitenring zou met deze groepen uitgebreid moeten worden.

Maurice de Hond wijst op een artikel van David van Reybrouck 'Leg boze burger niet het zwijgen op, maar laat hem meepraten' (VK, 18-11-2017). Van Reybrouck doet daarin voorstellen om de Europese democratie inhoudelijker te maken. Hij wil drie vormen van burgerinspraak combineren: verkiezingen, referenda en loting. Deze innovatieve vorm van overlegdemocratie is de laatste jaren in Ierland en Australië gebruikt om politiek delicate onderwerpen zoals het homohuwelijk, abortus of kernafval te bespreken. Telkens werden daar burgers uitgeloot om te komen meebeslissen over hete hangijzers die politici liever uit de weg gingen. Het gevolg was: goed geïnformeerde besluiten die de lange termijn dienden. De Hond zou graag zien dat deze analyse en oplossingsrichting ook in het eindrapport zouden worden opgenomen.

Bert Blase pleit ervoor om te zoeken naar radicalere varianten van vernieuwing van de democratie en niet te veel te blijven redeneren vanuit de knelpunten van het bestaande parlementaire stelsel, maar vanuit beleving, organisatie en agenda van de samenleving. Hij denkt aan het scheppen van ruimte voor nieuwe vormen van organiseren (bijvoorbeeld als het gaat om parlementaire afvaardiging), ook als potentiële opvolger van/voor de traditionele politieke partijen. Hij roept de commissie op vanuit dit perspectief het gesprek met de samenleving te voeren. Jaap van Till wijst naar aanleiding van de bijdrage van Blase op de lezing "Kantelen van de Democratie" van Prof. Jan Rotmans als voorbeeld van zo'n wat radicalere vernieuwing.

## **Reacties op thema 1: representatie**

Joop van den Berg bespreekt in reactie op de Probleemverkenning het thema representativiteit in zijn column 'Wie vertegenwoordigt het volk?' Daarin plaatst hij een aantal kanttekeningen bij de analyse van de commissie. Hij wijst erop dat maatstaven van sociale representativiteit tegenwoordig ook normatief gebruikt worden, dat maakt de zaken ingewikkeld. Hij is kritisch ten aanzien van het begrip diplomademocratie, het is niet zo dat er vroeger (veel) meer laagopgeleiden in het parlement zaten. Van den Berg bespreekt ook de beperkte recruiteringsbasis van politieke partijen, het risico om dichtbij huis te blijven zoeken (politieke inteelt) en de huiver die partijen hebben om breder te kijken naar kandidaten met het gevaar van Kamerleden die niet in de fractiediscipline te duwen zijn. Dit kan ertoe leiden dat een groot deel van de bevolking de genomen besluiten, hoe juist die zakelijk gesproken ook mogen zijn, niet goed begrijpt en niet aanvaard omdat de herkenning ontbreekt.

Paul Lucardie meent dat representatie via loting onder bepaalde voorwaarden voor meer afspiegeling kan zorgen, maar dat heeft mogelijk andere nadelen. Radicale voorstellen op dit punt lijken hem daarom voorbarig, maar steun voor bescheiden experimenten (zoals gelote wijkraden en adviesraden, burgerfora) acht hij zeer wenselijk.

Maurice de Hond denkt dat het huidige stelsel er niet op gericht is draagvlak onder de bevolking te genereren. Het draait vooral om meerderheden in de beide Kamers. Hij wijst op zijn voorstel 'burgerdemocratie' om een systeem te maken dat wel op het genereren van draagvlak is gericht. In dit voorstel kunnen de kiezers regelmatig worden geraadpleegd via een eenvoudig te realiseren technologisch systeem. Zo kan er een directere relatie gelegd worden tussen wat de bevolking wil en wat bestuurders doen. Het kan aldus ook bijdragen aan de bestuurskracht van de verschillende bestuurslagen in Nederland.

VNO-NCW meent dat het van belang is dat Kamerleden midden in de maatschappij staan, maar een afspiegeling van de kiezers is geen doel op zich. Ook een hogere opleiding is geen knelpunt. Relevante kennis, competenties en brede maatschappelijke betrokkenheid zijn veel meer van belang. VNO-NCW denkt graag mee hoe de belangstelling van geschikte ondernemers voor deelname aan de politiek is te vergroten.

Paul Scholten wijst in dit verband op de door versplintering afgenomen bestuurskracht van het parlement. Verbetering van representativiteit mag niet leiden tot verzwakking van bestuurskracht. Het gezag van het parlement moet juist worden hersteld. Omdat naast de forum-functie van het parlement haar bestuursfunctie (medewetgever) minstens zo belangrijk is verdient dit aspect een apart thema.

### **Reacties op thema 2: functieverlies politieke partijen**

Bert van der Braak gaat in zijn column 'Misschien wel het lastigste probleem' in op het tweede thema van de staatscommissie, het functieverlies van politieke partijen. Van der Braak signaleert dat partijtrouw en binding zijn afgenomen, een kleine (politieke) elite verdeelt de baantjes. In algemene zin lijkt de bereidheid afgenomen om compromissen te sluiten en te aanvaarden. Met de trend dat de politieke participatie in politieke partijen is afgenomen zijn we meer een toeschouwersdemocratie geworden. De staatscommissie gaat dergelijke problemen niet oplossen, zegt Van der Braak, maar kan wel aanzetten geven tot maatschappelijke discussie. Hoe kan burgerparticipatie worden vergroot, hoe kan de kennis over en deelname aan democratische processen worden bevorderd en welke rol kan het onderwijs daarin spelen? Afgeven op partijen biedt geen oplossing en een werkbaar alternatief is niet voorhanden.

Paul Lucardie wijst erop dat de recrutering niet alleen onder druk staat vanwege dalende ledentallen; ook de dalende status en toenemende intimidatie (haatmails, bedreigingen) van raadsleden en andere politici verdient aandacht.

### **Reacties op thema 3: kabinetsformatie en kiesstelsel**

Joop van den Berg vraagt zich in zijn column 'Botsende eisen van vertegenwoordiging' af of de lengte van de kabinetsformatie wel zo'n probleem is. De moeizame coalitievorming is te beschouwen als de prijs voor een parlamentsverkiezing die een getrouw beeld geeft van alle visies, overtuigingen en belangen die in de samenleving bestaan en die in de Tweede Kamer tot hun recht kunnen komen. Politici en vooral media moeten de kiezer dan wel duidelijk maken dat Kamerverkiezingen niet dienen om een premier te kiezen of de samenstelling van de toekomstige regering te bepalen. En een besloten formatieproces waarin over de machtsverdeling wordt beslist is in een democratie alleen aanvaardbaar als het kort duurt.

Een kiesdrempel zal het coalitieprobleem niet oplossen tenzij die richting de tien procent gaat, bovendien vinden kiezers vinden elke afwijking van de strikte evenredige vertegenwoordiging verwerpelijk. De enige effectieve manier om regeringsmacht te organiseren is de vorming van coalities van partijen ('stembusakkoorden') vóór de verkiezingen in combinatie met het minderheidskabinet als een vertrouwd verschijnsel. De meeste politici vinden het echter allebei niks, stembusakkoorden en minderheidskabinetten. Toch moet daar misschien serieus over worden nagedacht.

Paul Scholten wijst op de fragmentatie in de samenleving en de politiek. Bij vier of meer regeringspartijen moeten veel compromissen worden gesloten. Herkenbaarheid en geloofwaardigheid nemen dan af. De 'bestuurskracht' van het parlementair stelsel staat aldus onder druk en het vertrouwen van de bevolking in 'politiek Den Haag' neemt ernstig af. Scholten meent dat een aanpassing van het kiesstelsel daarom wenselijk is. Hij wil verkiezingen in twee ronden. In de eerste

ronde mag iedere partij meedoen, in de tweede definitieve ronde 14 dagen later, mogen de zes grootste partijen uit de eerste ronde meedoen. Zo wordt het parlement krachtiger en het kabinet slagvaardiger. De druk en de spanning op het stelsel nemen nu zodanig toe dat wezenlijke hervormingsideeën ter bescherming van onze democratische rechtsstaat moeten worden voorbereid, voordat daarvoor in het parlement de vereiste grondwettelijke meerderheid niet meer te vinden is.

Paul Scholten wijst in dit verband ook op de door versplintering afgenomen bestuurskracht van het parlement. Verbetering van representativiteit mag niet leiden tot verzwakking bestuurskracht. Het gezag van het parlement moet juist worden hersteld. Omdat naast de forum-functie van het parlement minstens zo belangrijk haar bestuursfunctie (medewetgever) is verdient dit aspect een apart thema.

Bert Blase denkt ook dat de fragmentatie niet zomaar stopt. Volgens hem is het de vraag of de oplossing van dit vraagstuk gezocht dient te worden in traditionele meerderheidscoalitie-vorming, of dat het ook een opstap kan zijn naar een lossere verband tussen kabinet enerzijds en 'wisselende meerderheid' anderzijds. Hij wijst ook op het belang van wisselende meerderheden in samenspel/combinatie met maatschappelijke coalities en invloed en input vanuit de samenleving.

Paul Lucardie acht de mogelijkheid aan om d.m.v. stembusakkoorden de kiezer meer invloed op de kabinetsformatie te geven een realistische optie. Te denken valt aan bonuszetels voor partijen die een stembusakkoord hebben gesloten met een gezamenlijk regeerprogramma en eventueel een gezamenlijk politiek leider.

VNO-NCW wijst erop dat het aantal partijen niet zozeer het probleem is als wel het ontbreken van een aantal grotere partijen dat relatief eenvoudig tot een meerderheid kan komen. Zij beveelt de staatscommissie aan diverse varianten uit te werken en voor en nadelen te onderzoeken. De eerste variant betreft verkiezingen in twee rondes, waarbij in de eerste ronde alle partijen mogen meedoen en de helft van de zetels worden verdeeld. In de tweede ronde wordt de andere helft verdeeld en mogen alleen de grootste partijen meedoen. In een andere variant worden de zetels verdeeld op basis van een districtenstelsel. Er is de mogelijkheid van de invoering van een kiesdrempel. Een andere te onderzoeken suggestie is de verkiezing van eerste en tweede kamer gelijktijdig te laten plaatsvinden, zodat de rol van de EK minder politiek wordt. Verder zou ook gekeken kunnen worden naar voor- en nadelen van minderheidskabinetten en stembusakkoorden. Tot slot wijst VNO-NCW erop dat meer openheid in het formatieproces ook nadelen kan hebben.

#### **Reacties op thema 4: weerbare democratie**

Bert van der Braak bespreekt dit thema in zijn column 'Kwetsbare democratie?'. Hij betwijfelt of de Staatscommissie erg concrete aanbevelingen zal kunnen doen ten aanzien van de (digitale) aantasting van democratische processen. Als er al oplossingen zijn, dan liggen die op technologisch vlak, bij bevordering van bewustwording en in strafrechtelijke maatregelen in geval van pogingen tot infiltreren in het bestuur. Het infiltreren van criminelen in partijen of vertegenwoordigende organen lijkt hem overigens een minder groot gevaar. Het is denkbaar, maar al onze instellingen hebben *checks and balances*. Als een wethouder plotseling erg 'vriendelijk' is voor bepaalde bedrijven, zal dat allicht opvallen. Van der Braak denkt dat onze democratie weerbaarder is dan soms wordt verondersteld. Dat digitale criminaliteit, maar ook afnemend vertrouwen in media en instituten zorgelijk zijn, is waar. Het vergt vooral bewustwording en alertheid. Politici, journalisten, wetenschappers, maar ook burgers hebben daarin een eigen verantwoordelijkheid. Er lijkt tevens een rol weggelegd voor het onderwijs, dat jongeren moet leren zelfstandig een gefundeerde mening te vormen. De bevindingen van de Staatscommissie kunnen straks hopelijk bijdragen aan publiek debat over deze mogelijke bedreigingen.

VNO-NCW zou graag zien dat de commissie het landschap en gebruik van social media meer in diepte zou analyseren, niet alleen in termen van risico's, maar ook qua kansen om burgers te betrekken en

besluitvorming transparant te maken. De TK als geheel zou daar meer gebruik van kunnen maken. Ten aanzien van de risico's van *micro-targeting* en alternatieve waarheden zou bezien moeten worden welke rol politieke partijen, platforms, inlichtingendiensten en burgers zelf hebben om te zorgen dat het democratisch proces niet verstoord wordt. En er is het risico dat het publieke debat te vluchtig wordt of zich richt op de *trending topics*. Verstandig beleid is gebaseerd op feiten, argumenten en onderzoek.

### **Reacties op thema 5: Domeinverkleining nationale overheid: Europeanisering en decentralisaties**

In de column 'Zoekgemaakte verantwoordelijkheid' bespreekt Van den Berg de 'de verplaatsing van de politiek'. Die verplaatsing is niet alleen lastig voor parlementariërs, ook veel burgers ontdekken dat ze bij het parlement niet aan het juiste adres zijn voor hun zorgen en verlangens. Het blijkt vervolgens ook niet eenvoudig om de gemeenteraad of het Europe Parlement ter verantwoording te roepen: de zaken zijn er niet overzichtelijker op geworden.

Wat de commissie volgens Van den Berg niet echt bespreekt is een heel andere vorm van machtsverlies: die welke het gevolg is van privatisering en verzelfstandiging, reorganisatie van de overheid en (mede onder Europese invloed) de oprichting van allerlei organen van 'toezicht', 'Autoriteiten' genoemd.

Het zijn vooral deze verplaatsingen die verantwoordelijkheidsrelaties onontwaaarbaar hebben gemaakt en die stelselmatig de politieke verantwoordelijkheid hebben zoekgemaakt. De burger wordt door nieuwe instanties opgezadeld met nieuwe opdrachten: sluit de goedkoopste ziektekostenverzekering af. De regionale samenwerkingsrelaties die zijn ingericht na de decentralisaties zorgen voor burgers en gemeenteraadsleden voor onnavolgbare en oncontroleerbare constructies. Dat ondergraaft de democratie op den duur meer dan wat ook. Het probleem is groter en bedreigender dan de staatscommissie wil doen geloven.

VNO-NCW vindt de verschuiving van bevoegdheden naar de Europese Unie op zichzelf geen probleem. Europese vraagstukken moeten op Europees niveau worden aangepakt. Bij de totstandkoming van verordeningen en richtlijnen is wel voldoende aandacht nodig voor de gevolgen voor Nederlandse ondernemers. VNO-NCW adviseert de commissie om te bezien of de huidige mogelijkheden van het parlement om invloed uit te oefenen op beleid en wetgevingsprocessen in de EU effectief benut worden en of met eventuele uitbreiding van die mogelijkheden het parlement effectiever zou zijn. Decentralisaties verkleinen de mogelijkheden van het parlement om stabiliteit en een uniforme aanpak te realiseren. De kwaliteit van het lokale bestuur is niet altijd voldoende. De decentralisaties zijn niet samengegaan met de gewenste schaalvergroting en opwaardering van het lokale bestuur. Idealiter zou de schaalgrootte van bestuurlijke verbanden en democratische besluitvorming afgestemd moeten worden op het vraagstuk en rationele afwegingen van efficiëntie en effectiviteit.

Verder wijst VNO-NCW nog op vier andere punten:

1. De controlerende taak en de aandacht voor de uitvoering en effecten van beleid van het parlement leiden onder de aandacht voor de waan van de dag. Meer aandacht hiervoor zou het gevoel van de kiezer dat de politiek serieus werk maakt van problemen kunnen versterken.
2. De rol van het parlement wordt verminderd als fundamentele waarden worden opgenomen in algemene maatregelen van bestuur (zie de Omgevingswet).
3. Ook internationale gremia (VN, OECD) hebben invloed op de armslag van het Nederlandse parlement. Internationale ontwikkelingen zijn een belangrijke factor voor internationale relaties en een stabiel investeringsklimaat.
4. Gewezen wordt tenslotte op het effect van rechterlijke uitspraken waarbij de rechter kenbaar maakt dat onvoldoende invulling is gegeven aan internationaal beleid/afspraken (bv. de Urgenda- en de luchtkwaliteituitspraak).

## Reacties op thema 6: tweekamerstelsel, referendum en constitutionele toets.

In de column 'Bevestigd primaat' bespreekt Van der Braak het laatste thema uit de probleemverkenning. Hoewel een tweekamerstelsel nuttig kan zijn schuurt het uit democratisch oogpunt dat politieke motieven ook in de Senaat vrijwel altijd - ook al wordt vaak anders beweerd - de doorslag geven. Wanneer een (tussentijds ontstane) oppositionele meerderheid in de Eerste Kamer het volmaken van de vierjarige periode door het kabinet sterk gaat bemoeilijken of zelfs verhinderen wordt geen recht gedaan aan de kiezersuitspraak bij de (eerdere) Tweede Kamerverkiezingen. Wel is het zo dat de Eerste Kamer door alleen al te dreigen met verwerping van een wet wijzigingen ten goede kan bewerkstelligen. Maar dat is alleen te rechtvaardigen als er niet-politieke bezwaren tegen een wetsvoorstel zijn. Om het politieke primaat van de Tweede Kamer te borgen moet het absolute vetorecht van de Eerste Kamer worden beperkt door voor verwerping een hogere drempel te vereisen. Bij breed gedragen verzet (bijvoorbeeld twee derde van de stemmen) kan de Eerste Kamer dan nog steeds wetsvoorstellen blokkeren, maar bij een geringere tegenstemmende meerderheid moeten beide Kamers naar een 'oplossing' zoeken. Dat kan dan gebeuren via een compromiscommissie uit beide Kamers. Het eindoordeel is ten slotte aan de Verenigde Vergadering, waarin de Tweede Kamerleden een sterkere positie hebben.

VNO-NCW meent dat er voldoende gevallen te noemen zijn waarin de EK een instrumentele rol in het beoordelen van de kwaliteit van wetgeving heeft. In relatie tot de voor- en nadelen van een constitutioneel Hof en de positie van de EK denkt VNO-NCW dat één toetsmoment voldoende zou moeten zijn. Wel is men van mening dat ex ante toetsing meer aandacht en ruimte behoeft. Instrumenten als petitie, burgerinitiatieven of internetconsultaties zouden verder gemoderniseerd of aangepast kunnen worden. Naast wetgeving zijn er ook andere mogelijkheden om maatschappelijke problemen op te lossen, gewezen wordt op de traditie van publiek-private akkoorden, denk aan bestuurs-, energie- en zorgakkoorden. Dergelijke akkoorden maken participatie mogelijk, creëren draagvlak, ruimte en flexibiliteit en zorgen voor stabiliteit. VNO-NCW acht dergelijke maatschappelijke akkoorden een betere aanpak dan het invoeren van extra toetsen ná het wetgevingsproces.



## **Van probleemverkenning naar oplossingsrichtingen: een tussenstap**

### **1. Inleiding**

#### *Wat voorafging*

Op 18 oktober heeft de staatscommissie haar probleemverkenning uitgebracht. De deelnemers in de digitale werkruimte hebben hierop kunnen reageren in een speciale bijeenkomst met de staatscommissie op 1 november en vervolgens uiteraard in de digitale werkruimte. Deze reacties, alsmede de reacties van burgers via de website van de commissie (of via de fysieke post) zullen worden betrokken bij het opstellen van het uiteindelijke advies van de staatscommissie. Binnenkort zullen de reacties in samengevatte vorm en voorzien van een eerste duiding in de digitale werkruimte en op de website van de staatscommissie worden geplaatst.

Inmiddels bevindt de staatscommissie zich in de tweede fase van haar werkzaamheden: die van het verkennen van oplossingsrichtingen voor de in de probleemverkenning gesignaleerde problemen. De commissie volgt daarbij de indeling in de "zes thema's voor het vervolg", te weten:

1. Volksvertegenwoordigers en representatie;
2. Functieverlies politieke partijen;
3. Kabinetsformatie en kiesstelsel;
4. Weerbare democratie;
5. Domeinverkleining nationale overheid: Europese integratie en decentralisaties;
6. Tweekamerstelsel, referendum en constitutionele toets.

De staatscommissie heeft ten aanzien van de eerste drie thema's inmiddels een eerste verkenning/inventarisatie van de mogelijke oplossingsrichtingen uitgevoerd. De volgende drie thema's volgen in de eerste maanden van 2018. Hierbij zij nadrukkelijk aangetekend dat het hier niet meer dan een eerste verkenning van mogelijke oplossingsrichtingen betreft. De staatscommissie kan en wil zich in dit stadium nog niet uitspreken over de afzonderlijke aflossingen maar wil vooral meer inzicht krijgen in de oplossingen die een rol kunnen spelen bij de eerder geïdentificeerde vraagstukken.

#### *Doel van dit discussiestuk*

De staatscommissie hecht eraan de deelnemers in de digitale werkruimte in staat te stellen hun licht te laten schijnen over de mogelijke oplossingsrichtingen voor de problemen behorend bij de eerste drie van de genoemde thema's.

In de navolgende paragrafen passeren de belangrijkste mogelijke oplossingsrichtingen themagewijs de revue.<sup>1</sup> Daarbij worden de mogelijke aanbevelingen/oplossingsrichtingen ingedeeld in verschillende categorieën.

---

<sup>1</sup> De onderliggende problemen worden slechts kort aangestipt. Voor een uitvoerige beschrijving ervan zij verwezen naar de Probleemverkenning.

De eerste categorie betreft de categorie cultuur/gedrag. Hierin worden aanbevelingen/oplossingen opgenomen die beogen de actoren in het parlementair stelsel aan te zetten tot ander gedrag, al dan niet voorzien van financiële prikkels. Voor deze categorie oplossingen is wetgeving niet nodig. In sommige gevallen kunnen afspraken wel worden vastgelegd, bijvoorbeeld in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

Voor de tweede categorie aanbevelingen/oplossingen is wel nieuwe wetgeving vereist.

Voor de derde categorie aanbevelingen/oplossingen is wijziging van de Grondwet vereist.

Elk van de drie categorieën heeft zo zijn voor- en nadelen. Oplossingsrichtingen van de eerste categorie zijn relatief eenvoudig en snel in te voeren. Daar staat tegenover dat het in sommige gevallen maar de vraag is of het gewenste gedrag daarmee ook daadwerkelijk bereikt kan worden.

Oplossingen uit de tweede en derde categorie hebben een grotere sturende kracht. Voor de derde categorie geldt daarbij dat wijziging van de Grondwet in de praktijk een lastig en langdurig proces is. Uiteraard is het ook mogelijk oplossingen uit de verschillende categorieën te combineren.

Voor elk thema geeft de staatscommissie hieronder een overzicht van mogelijke oplossingen in de verschillende categorieën. Daarbij wordt soms ook gewezen op dilemma's die kleven aan de verschillende oplossingsrichtingen.

**De deelnemers aan de digitale werkruimte wordt gevraagd om aan te geven welke oplossingen zij passend vinden, rekening houdend met de mate van urgentie die zij toekennen aan het vraagstuk.**

**Uiteraard hoeft u zich hierbij niet te beperken tot de genoemde oplossingsrichtingen. Eigen suggesties zijn van harte welkom.**

De staatscommissie is zich overigens zeer bewust van de inherente problemen bij deze aanpak. Ten eerste kunnen sommige oplossingen een positieve doorwerking hebben op meerdere vraagstukken. Dat maakt deze oplossingsrichtingen extra aantrekkelijk. Maar het kan ook zo zijn dat oplossingsrichtingen weliswaar positief doorwerken ten aanzien van een of meer thema's, maar weer averechts op een of meer andere thema's. Kortom, niet alles is precies met een schaarje te knippen.

Toch hoopt de staatscommissie dat u zich hierdoor niet laat afschrikken en probeert per thema aan te geven wat volgens u de meest geschikte remedie zou zijn.

## 2. Thema 1: Volksvertegenwoordigers en representatie

Het principe van representatie definieert de relatie tussen kiezer en gekozenen en is een belangrijke legitimerende voorwaarde in de parlementaire democratie. Als het gaat over problemen in de relatie tussen kiezers en gekozenen wordt vaak gesproken in termen van een 'kloof', politiek wantrouwen, onvrede of de noodzaak om de band tussen kiezers en gekozenen te versterken. Over de oorzaken, definitie en afbakening van deze problemen lopen de meningen sterk uiteen. Maar uiteindelijk draait het steeds om de invulling van het concept van vertegenwoordiging. Dat betekent dat het erom zou gaan te komen tot een betere inhoudelijke representatie, een betere demografische afspiegeling en in zijn algemeenheid meer binding en vertrouwen in de relatie kiezer-gekozenen.

Zoals in de inleiding al is gezegd kan een oplossingsrichting positieve en negatieve effecten hebben. Zo is bijvoorbeeld moeilijk te bewijzen of een wijziging van het kiesstelsel zal bijdragen aan een betere band tussen kiezer en gekozenen. Duidelijk is wel dat een wijziging van het kiesstelsel doorgaans allerlei gevolgen heeft voor de afspiegeling. Kiesstelselwijziging zal vaak ook doorwerken in de volgende aspecten:

- het aantal politieke partijen;
- het belang en de rol van politieke partijen;
- de kabinetsformatie en coalitieregeringen;
- de opkomst bij verkiezingen;
- de rolopvattingen van Tweede Kamerleden;
- de weerbaarheid van de democratie.

Opties om het kiesstelsel aan te passen moeten daarom in een brede context worden gezien en dit geldt voor meer van de hierna genoemde mogelijke oplossingsrichtingen.

### 2.1 Cultuur en gedragsgerichte oplossingsrichtingen

In de categorie 'cultuur/gedrag' zouden politieke partijen aangespoord kunnen worden op een andere manier te werven en te selecteren. Dit zou moeten leiden tot meer variëteit in de kandidatenlijsten. Wellicht zou dit met een convenant te regelen zijn.

In dezelfde sfeer van cultuur/gedrag kan, waar het gaat om het verminderen van de partijpolitieke versnippering, worden gedacht aan vrijwillige blokvorming van politieke partijen door middel van stembusakkoorden (zie hiervoor ook 4.1.).

De Tweede Kamer zou aangespoord kunnen worden om actiever contact te leggen met burgers, ook via het gebruik van nieuwe digitale middelen. Het parlement zou bijvoorbeeld meer gericht om de inbreng kunnen vragen van niet- of slecht gerepresenteerde bevolkingsgroepen als het onderwerp daarom vraagt.

Parlementaire commissies zouden zelf het initiatief kunnen nemen om in een openbaar proces informatie in te winnen via hoorzittingen, ronde-tafelgesprekken

met burgers, nieuwe (digitale) vormen van burgerparticipatie en door het vaker afleggen van werkbezoeken.

In zijn algemeenheid zou het concrete streven van het parlement kunnen zijn dat alles wat het parlement doet – of althans het proces waarbinnen dit gebeurt – in 2020 begrijpelijk moet zijn voor de meeste burgers en te volgen via het internet.

## 2.2 Nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving

In de categorie 'wetgeving' zou de beoogde variëteit in de kandidatenlijsten via quota kunnen worden opgelegd, dat zou evenwel een inbreuk betekenen op de organisatievrijheid van politieke partijen.

Het verlagen of afschaffen van de voorkeursdrempel vraagt om wijziging van de Kieswet. Er zijn dan minder voorkeurstemmen nodig om een Kamerzetel te bemachtigen. De stem van de kiezer zou dan aan gewicht winnen ten opzichte van de positie van de partijleiding. Zie ook paragraaf 3.2.

Het is ook mogelijk om het kiesstelsel aan te passen, daarvoor zijn allerlei varianten denkbaar, doorgaans met allerlei gevolgen voor de afspiegeling. Meerderheidsstelsels scoren dan logischerwijze lager op vertegenwoordiging en afspiegeling dan stelsels gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging. Meerderheidsstelsels hebben wel weer specifieke voordelen als het gaat om bestuurbaarheid. We komen daarop terug bij thema 3.

Het effect van een districtenstelsel zou zijn dat parlementariërs aan een regio worden gebonden. Er wordt vaak gezegd dat dit zou leiden tot een sterkere band tussen kiezer en gekozene, maar dat lijkt moeilijk te bewijzen.

In een gemengd stelsel wordt de Kamer deels via districten en deels via het huidige stelsel gekozen. Onderzoek<sup>2</sup> wijst even wel uit dat mengvormen van evenredige vertegenwoordiging en een meerderheidsstelsel leiden tot lager politiek vertrouwen.

Het Burgerforum Kiesstelsel adviseerde in 2006 de mogelijkheid om de kiezer te laten stemmen op een partij óf op een persoon. Dit zou moeten leiden tot kandidaten die zich meer richten op de kiezer dan de partij en die responsiever zouden zijn. In dit systeem blijft de evenredigheid overeind.

De positie van ondervertegenwoordigde groepen in het democratisch proces zou ook 'aan de achterkant' versterkt kunnen worden via het referendum (in enigerlei vorm), omdat dit een laagdrempelige vorm van participatie is waarbij de stem van elke kiezer even zwaar weegt en direct doorklinkt. Voor de zware, bindende variant van het referendum is overigens wijziging van de Grondwet nodig.

---

<sup>2</sup> Sofie Marien, 'The Effect of Electoral Outcomes on Political Trust. A Multi-level Analysis of 23 Countries' *Electoral Studies*, 30 (2011), nr. 4, p. 712-726.

### 2.3 Verandering van de Grondwet noodzakelijk

In de derde categorie oplossingen zouden de (beide) Kamers vergroot kunnen worden om zo ruimte te bieden aan een meer gevarieerde samenstelling. Hetzelfde geldt voor het 'reserveren' van een aantal zetels voor bepaalde groepen.

Loting van volksvertegenwoordigers vraagt ook om wijziging van de Grondwet. Hier zijn meerdere vormen denkbaar (aanvullend op of ter vervanging van electorale representatie, verplichte dan wel niet-verplichte deelname) met elk weer andere impact op vertegenwoordiging en afspiegeling. Bij elke variant is het wel de vraag of mensen zich dan 'vertegenwoordigd' zouden voelen door een groep gelote burgers.<sup>3</sup> Via loting samengestelde organen blijken daarentegen wel degelijk in staat om ingewikkelde materie te doorgronden en daarover met voorstellen te komen. Een voorbeeld is het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006.

Verder zou het een optie kunnen zijn om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen naar 16 jaar, om zodoende deze leeftijd gelijk te trekken met de volwassenheid voor de wet, en jongeren al vroeg (o.a. via school) bij de politiek te kunnen betrekken.

En, zoals al opgemerkt, invoering van het bindende referendum zou ook om wijziging van de Grondwet vragen.

---

<sup>3</sup> Een vraagstuk apart is nog de vraag of ingelote burgers verplicht zouden moeten worden tot aanvaarding van het ambt waarvoor ze zijn ingeloot.

### 3. Thema 2: Functieverlies politieke partijen

Voor het functioneren van het parlementair stelsel - zo stelt de probleemverkenning - zijn vooral de programmatische functie van politieke partijen, hun rekruteringsfunctie en (via de fracties) de ordenende rol in het verkeer tussen regering en parlement van belang. De programmatische functie van politieke partijen is in betekenis afgenomen, de uitvoering en invulling van de rekruteringsfunctie is moeilijker geworden en de invulling van de ordenende functie van politieke partijen (het regelen van het verkeer tussen regering en het parlement via hun fracties) is wezenlijk veranderd.

De keuze voor deze focus op functieverlies neemt overigens niet weg dat het voortbestaan van politieke partijen als zodanig een kwestie is die aandacht vraagt. Te meer ook omdat hier de legitimiteitsvraag opkomt. De afnemende ledentallen van politieke partijen wordt vaak genoemd als reden dat de legitimiteit van politieke partijen is verminderd. Het is de vraag of dat zo is. Zolang een politieke partij met haar lijst en verkiezingsprogramma kiezers voor zich weet te winnen legitimeert dat de politieke partij om deel te nemen aan het politieke verkeer: vertegenwoordiging in de Kamer(s), deelname aan het debat en de besluitvorming. Maar de legitimiteit van het parlementair stelsel is juist in een partijdemocratie, in ieder geval voor een deel, verbonden met de (door burgers beleefde of gevoelde) legitimiteit van politieke partijen.

De vraag of politieke partijen zullen voortbestaan, al dan niet in een nieuwe geëvolueerde vorm laat zich lastig beantwoorden. De vraag leidt wel tot een andere kwestie: zijn oplossingen die erop gericht zijn politieke partijen te ondersteunen aan te merken als een vorm van monumentenzorg of zouden ze partijen juist ook kunnen helpen zichzelf te vernieuwen?

#### 3.1 Cultuur en gedragsgerichte oplossingsrichtingen

De in de vorige paragraaf genoemde oplossingen die zich richten op meer variëteit in de kandidatenlijsten (al dan niet via quota) beogen in feite vooral de rekruteringsfunctie van politieke partijen te versterken.

Om de ordeningsfunctie te versterken, zou de Kamer verdere interne regels kunnen formuleren over welke rechten op ondersteuning en facilitering een fractie geldend kan maken. Verder beknotting van kleine fracties zou dan ook ten koste gaan van kleine partijen.

Afsplitsingen zijn veel burgers en politieke partijen een doorn in het oog. Veel oplossingen ketsen af op het verbod van last (artikel 67, derde lid, Grondwet). Met dit verbod worden parlementariërs beschermd tegen een dwingende fractiediscipline. Zou de gebruikelijke uitleg van dit artikel kunnen worden vervangen door de lezing dat het verbod van last betrekking heeft op de afzonderlijke kwesties waarover de mening van de volksvertegenwoordiger wordt gevraagd (verbod van keuzedwang) en niet op het tijdelijke maar onaantastbare recht op een Kamerzetel in het algemeen?

### 3.2 Nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving

De eerdergenoemde oplossingen gericht op de rekruteringsfunctie zouden via gerichte financiering verder kunnen worden ondersteund.

Met een uitbreiding van de ondersteuning van Tweede-Kamerfracties zou de ordeningsfunctie kunnen worden versterkt. Op grond van de Wfpp is financiële ondersteuning ten behoeve van onderzoek en communicatie reeds mogelijk. Die ondersteuning zou niet alleen financieel, maar ook fysiek kunnen worden versterkt. Tevens zou die kunnen worden uitgebreid naar ook andere partijen en groeperingen die nu niet (kunnen of willen) voldoen aan de eisen die de Wfpp stelt.

Ook de wetenschappelijke bureaus van de politieke partijen zou meer financiële armslag gegeven kunnen worden.

In zijn algemeenheid dient hier alvast gezegd dat de commissie Veling binnenkort met een voorstel voor de subsidiering van politieke partijen zal komen.

Een verhoging van de kiesdrempel zou de ordeningsfunctie kunnen verbeteren, maar zou ook (zeer) nadelige gevolgen voor de representativiteit hebben. Waarschijnlijk zou dat ook het geval zijn voor de programmatische functie vanwege de verschraving van het aanbod aan richtingen en stromingen. De ervaring heeft geleerd dat een betrekkelijk lage kiesdrempel weinig effect sorteert. Om structureel effect te hebben moet een kiesdrempel in de orde van grootte van 8-10 procent liggen.

De programmatische functie van politieke partijen zou versterkt kunnen worden wanneer door middel van een wet op de politieke partijen voorschriften worden opgenomen over oriëntatie van politieke partijen. De rekruteringsfunctie zou versterkt kunnen worden wanneer daarin een regeling wordt opgenomen over de organisatie van politieke partijen. De vraag is dan hoever een dergelijke wet zou moeten strekken: is het wenselijk om, naar Duits model (*Parteiengesetz*) een hoofdlijnenbeschrijving te geven met uitgangspunten waaraan een politieke partij of groepering tenminste moet voldoen (als organisatie, oriëntatie, financiering, met mogelijk tevens een grondslag en toetsingskader voor een partijverbod)?

Verlaging van de voorkeursdrempel zou een negatief effect voor de rekruteringsfunctie van politieke partijen kunnen hebben, maar zou de representatie (programmatische functie) kunnen versterken. Zoals al in paragraaf 2.2 werd aangegeven zou het verlagen van de voorkeursdrempel een versterking van het personenstelsel en een verzwakking van het lijstenstelsel kunnen betekenen.

### 3.3 Verandering van de Grondwet noodzakelijk

Invoering van een zware Wet op de politieke partijen (naar Duits model) is moeilijk voorstelbaar zonder grondwettelijke verankering van de positie van politieke partijen.

#### 4. Thema 3: Kabinetsformatie en kiesstelsel

Ten aanzien van de kabinetsformatie zijn in de probleemverkenning drie problemen gesignaleerd: (1) de gebrekkige invloed van kiezers op de kabinetsformatie, (2) de lange duur van de formatie, en (3) de ondoorzichtigheid van het formatieproces. Probleem sub (1) kan als het meest urgente van de drie worden beschouwd.

Zoals al bij het thema representatie werd vermeld heeft de keuze voor een ander kiesstelsel ook zijn effecten op de formatie. Een meerderheidsstelsel vergroot in zijn algemeenheid de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie, beperkt de duur van de formatie en vergroot de doorzichtigheid. Daar staan dan uiteraard weer nadelen tegenover. Voor- en nadelen doen zich ook voor bij de keuze voor een overgang van een parlementair naar een meer presidentieel stelsel. In de volgende paragrafen gaan we nader op deze afwegingen in.

##### 4.1 Cultuur en gedragsgerichte oplossingsrichtingen

De kabinetsformatie is een in hoge mate een niet door formele regels beheerst proces. En de formele regels die er zijn, zijn betrekkelijk licht, want neergelegd in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. Dat betekent dat gedrags- en cultuurverandering op dit punt op zich gemakkelijk kan plaatsvinden. Er hoeven immers maar in beperkte mate formele regels te worden gewijzigd als men het formatieproces zou willen hervormen.

In de eerste plaats zou het mogelijk zijn dat partijen al voor de verkiezingen aangeven aan welke coalitie zij de voorkeur geven. Dat zou kunnen worden bezegeld in een stembusakkoord. Het voordeel is dat de kiezers op die manier (beter) weten wat er met hun stem gebeurt ná de verkiezingen. De vraag is in hoeverre partijen hiertoe uit zichzelf bereid zijn en of er aanvullende ingrepen nodig zijn om hen op dit punt te stimuleren.

Een eenvoudiger voorstel dat de kiezer meer zeggenschap geeft over de formatie zou het invoeren zijn van de regel dat de grootste partij als eerste aan zet is bij de kabinetsformatie. Bij dit voorstel rijzen twee vragen:

- (1) wie garandeert dat de grootste partij een meerderheid kan vormen? en
- (2) wat is de kans op ongewenste bij-effecten, bijvoorbeeld het Rutte-of-Samsom-effect (waarbij de kiezers in 2012 uiteindelijk beiden kregen).

Ook als het gaat om de ondoorzichtigheid van het formatieproces zijn er ingrepen denkbaar die geen wets- of Grondwetswijziging vragen.

Zo zou het vaker uitbrengen van inhoudelijke tussenrapportages aan de Kamer hier tot verbetering kunnen leiden. De Kamer zou dit kunnen regelen in zijn Reglement van Orde.

Het actief openbaar maken van het *gehele* formatiedossier direct na afloop van de kabinetsformatie zou eveneens kunnen bijdragen aan vergroting van de transparantie van het formatieproces.

Een groot deel van de formatietijd wordt besteed aan het opstellen van het regeerakkoord. Dat is in Nederland in vergelijking met andere landen omvangrijk en gedetailleerd. Waarom lukt het in andere landen met veel partijen, zoals Denemarken wel om in enkele weken korte en globale regeerakkoorden op te stellen als basis voor een nieuw kabinet? Voorstelbaar is dat een dergelijk korter en globaler regeerakkoord wordt aangevuld met een door bewindspersonen te sluiten regeerprogramma. De Denen kennen in aanvulling op hun korte en globale regeerakkoorden ook lange-termijnakkoorden (waaraan dikwijls ook een deel van de oppositie meedoet) over onderwerpen die naar hun aard een langjarig beleidsproces vragen, zoals klimaatbeleid en investeringen in de defensie. Zou dat ook voor Nederland een figuur kunnen zijn, die kan helpen de regeerakkoorden korter en globaler te maken en minderheidskabinetten aanvaardbaarder te maken?

In Denemarken treden veel vaker dan in Nederland minderheidskabinetten op. Aannemelijk is dat deze homogener zijn dan brede(re) meerderheidscoalities. Indien minderheidskabinetten ook in Nederland meer als een serieuze optie zouden worden beschouwd, wordt wellicht de kans op kortere en globalere regeerakkoorden en ook een snellere kabinetsformatie groter, zo zou geredeneerd kunnen worden. Zou het mogelijk zijn (en zo ja hoe) een dergelijke ingewikkelde cultuurverandering in gang te zetten?

Indien wordt gekozen voor de weg van minderheidskabinetten in combinatie met kortere en globalere regeerakkoorden dan is het voorstelbaar dat het parlement op een andere wijze meer invloed wenst op de kabinetsformatie. In sommige landen is het gebruikelijk dat een nieuw kabinet bij zijn start expliciet het vertrouwen van de Kamer vraagt (investituur door middel van een motie van vertrouwen). Zou dat ook voor Nederland het overwegen waard zijn?

Het horen van kandidaat-bewindspersonen (zoals in de EU en de VS gebruikelijk) zou een ander voorstel kunnen zijn om het parlement meer zeggenschap over het formatieproces te geven.

#### 4.2 Nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving

Er zijn ook zwaardere, wettelijke instrumenten denkbaar om de kiezers meer invloed te geven op de kabinetsformatie. Zo is er de direct gekozen formateur, als het ware een lichtere variant van de gekozen minister-president. Via de directe verkiezing van de formateur zouden partijen gestimuleerd worden om stembusakkoorden te sluiten, waarmee wordt voorgesorteerd op de coalitievorming na de verkiezingen. Wel zijn voor de verkiezing van de formateur meerdere stemrondes of het systeem van een overdraagbare stem nodig om tot meerderheden te komen.

Deze figuur is zonder grondwetsherziening mogelijk als het parlementaire stelsel in stand blijft. Om de slaagkans van deze gekozen formateur binnen het parlementair stelsel zo groot mogelijk te maken, zouden echter wel enige flankerende maatregelen (stembusakkoorden, ruimhartiger benadering van

minderheidskabinetten) nodig zijn. Zou de gekozen formateur niet slagen, dan zou kunnen worden teruggevallen op de nu bestaande procedure waarbij de Tweede Kamer de formateur aanwijst.

Een alternatief model behelst dat kiezers de mogelijkheid krijgen om op het stembiljet de door hen gewenste coalitie aan te kruisen (of zelf in te vullen). De vraag hierbij is hoe een ander praktisch vorm zou moeten krijgen. Er zijn immers heel veel mogelijke coalities zodat dit model eigenlijk alleen werkbaar zou zijn als partijen tevoren stembusakkoorden sluiten.

Weer een ander model ziet op kiezerszeggenschap niet aan het begin, maar aan het eind van het formatieproces, en wel in de vorm van een referendum over de gevormde coalitie en (onderdelen van) het bijbehorende regeerakkoord. Zo zou het referendum dan als correctiemogelijkheid achteraf een oplossing bieden voor de Ostrogorski-paradox. Een nog onbeantwoorde vraag is wat er moet gebeuren als de kiezers in meerderheid de nieuwe coalitie afwijzen.

Van een geheel andere orde zou het voorstel zijn om de duur van de formatie aan een wettelijke maximumduur te binden. Een dergelijke regeling bestaat in Spanje. Als deze termijn wordt overschreden vindt in Spanje van rechtswege Kamerontbinding, en vervolgens nieuwe verkiezingen plaats. De vraag dringt zich op in hoeverre dit voorstel proportioneel is.

#### 4.3 Verandering van de Grondwet noodzakelijk

In de probleemverkenning is een verband gelegd tussen aanpassing van het kiesstelsel en het vergroten van de invloed van kiezers op de kabinetsformatie. Vaststaat dat die invloed in het huidige, strikt evenredige kiesstelsel zeer beperkt is. In wetenschappelijke kring is de dominante opvatting dat alleen bij een meerderheidsstelsel, in een twee-rondenmodel als het Franse, of het Angelsaksische *first past the post*-systeem er sprake is van wezenlijke kiezersinvloed van de kiezers ook op de kabinetsformatie. Daar staat tegenover dat deze systemen qua politiek-inhoudelijke representatie veel slechter scoren dan evenredige kiesstelsels. Hoe moet een en ander worden afgewogen? Wat moet hier het zwaarste wegen?

In paragraaf 4.2. kwam de gekozen formateur in combinatie met handhaving van het parlementaire stelsel ter sprake. Het zou ook denkbaar zijn dat een vergelijkbare figuur, de direct gekozen minister-president, wordt ingevoerd in combinatie met een presidentieel stelsel. Daarmee zou het eventuele probleem van de mogelijk concurrerende kiezersmandaten in ieder geval staatsrechtelijk-conceptueel kunnen worden opgelost. Overschakeling van het parlementaire stelsel op het presidentiële stelsel zou echter wel een zeer ingrijpende systeemverandering zijn.

Waar het gaat om het vergroten van de invloed van het parlement op de kabinetsformatie zou benoeming van de bewindspersonen door de Tweede Kamer ook een optie zijn. Dit is als het ware de overtreffende trap van het

eerdergenoemde voorstel dat kandidaat-bewindspersonen door de Kamer zouden worden gehoord.