

Spiegel van de staat

STAATKUNDIGE VOORWAARDEN
VOOR EEN OVERTUIG(EN)DE
POLITIEK

perspectieven

CDAWI

CDAWI
Wetenschappelijk
Instituut

WETENSCHAPPELIJK
INSTITUUT
VOOR HET CDA

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.
Het instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
Telefoon (070) 3424870
Fax (070) 3926004
Email wi@cda.nl
Internet www.wi.cda.nl

ISBN 978-90-74493-50-5
2007 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoerd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1 Inleiding: ruimte voor een overtuig(en)de politiek	17
1.1 Het gaat niet om de vorm, maar om een visie op de inhoud	18
1.2 De risico's van kortsluiting nader beschouwd	23
1.3 De opgave waarvoor we staan	30
2 De staat	33
2.1 De politieke gemeenschap van de samenleving	34
2.2 De missie van de staat	35
2.3 Een eigen identiteit voor de staat	37
3 Het koningschap	41
3.1 Inleiding	42
3.2 De ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse koningschap	43
3.3 Constitutionele monarchie	45
3.4 Het Nederlandse koningschap: ook voor de toekomst	47
4 De inrichting van het staatsgebouw op landelijk niveau	52
4.1 Inleiding	53
4.2 Een representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit	54
4.3 Functioneren parlement: ruimte voor visie(s) op een stevig draagvlak	57
<i>Samenstelling van het parlement: de rol van het kiesstelsel</i>	58
<i>Werkwijze en bevoegdheden parlement: ondersteuning en het enquêterecht</i>	64
<i>Verhouding parlement en regering</i>	68
<i>Eerste Kamer</i>	71
4.4 Regering: daadkrachtig èn geworteld in het vertrouwen van het parlement	73
<i>Interne organisatie van de regering en de verhouding met de 'bureaucratie'</i>	74
<i>Meer directe invloed van kiezers op de regeringsvorming?</i>	78
<i>Gekozen formateur of minister-president</i>	78
<i>Coalitieverkiezingen</i>	82

4.5	Referendum en volksinitiatief	85
	<i>Referendum</i>	87
	<i>Constitutioneel referendum</i>	93
	<i>Lokale referenda</i>	95
	<i>Volksinitiatief</i>	96
5	Lokaal bestuur	99
5.1	Inleiding	100
5.2	Positie van gemeenten en provincies in het staatsbestel	101
5.3	De structuur van het provincie- en gemeentebestuur	108
6	Europa	112
6.1	Inleiding	113
6.2	Achtergronden bij de Europese samenwerking	114
6.3	Europese samenwerking	117
6.4	De juiste balans in Europa: subsidiariteit	128
7	Politieke partijen	131
7.1	De rol van politieke partijen raakt onder druk	132
7.2	Reacties op de bewegingen rond het partijpolitieke landschap	134
7.3	Revitalisering van politieke partijen	135
8	De Grondwet	140
8.1	Inleiding	141
8.2	Democratie en rechtsstaat: de verhouding tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten	142
8.3	Een rangorde voor grondrechten?	144
8.4	De identiteit van de rechtsstaat	147
8.5	Waarborging van grondwettigheid van wetten	155
8.6	Procedure voor grondwetswijziging	161

VOORWOORD

Aan een politiek die overtuigt bestaat een grote behoefte. Een grote behoefte omdat veel mensen onzeker zijn over de toekomst van onze samenleving: de één meer intuïtief, de ander meer expliciet. Die onzekerheid is begrijpelijk en terecht. Nieuwe grote vraagstukken dienen zich aan in deze 21^{ste} eeuw. Hoe vermijden we het opwarmen van de aarde? Zijn daarvoor overtuigende strategieën voor handen? Krijgt die vraag überhaupt voldoende aandacht in de politiek, of leven we eraan voorbij: te moeilijk om op te pakken, te weerbarstig om te agenderen? Hoe zorgen we ervoor dat bevolkingsgroepen met verschillende culturen, opvattingen en religies vreedzaam samenleven, zonder achterdocht, verwijdering en – meer of minder heimelijk – zelfs vijandschap? Hoe zorgen we ervoor dat ons sociaal bestel voldoende houvast biedt in een tijd waarin de opkomst van nieuwe economieën in Azië, India en Oost-Europa oude en vertrouwde zekerheden laat wankelen en waarin de zekerheid van een baan verleden tijd lijkt te zijn. Hoe zorgen we voor een economie die veerkrachtig blijft, ook in een periode van vergrijzing, van globalisering en van een krappere wordende arbeidsmarkt (met zijn loonopdrivende effecten)? Hoe gaat Nederland, hoe gaat de EU om met falende staten? Staten die een nucleair arsenaal opbouwen, die onvoldoende weerwerk bieden tegen het internationale terrorisme? Laten we deze links liggen: vanuit de idee dat inmenging zaken alleen nog erger maakt? Of is dat een strategie van de minste weerstand die vroeg of laat enorm zal opbreken?

Dit rapport gaat niet inhoudelijk op de hierboven gestelde indringende vragen in. Dat is nadrukkelijk niet de bedoeling van deze studie, te meer daar het WI voor het CDA al publiceerde over veel van deze thema's afzonderlijk. Wel stelt deze studie de vraag naar de mate waarin onze politieke instituties uitgedaagd worden om overtuigende antwoorden te geven op deze vragen. Zijn de staatkundige voorwaarden nog voldoende aanwezig voor een overtuigende politiek? Valt daarin verbetering aan te brengen? Conceptuele kracht en overredingkracht zijn immers hoogst noodzakelijk: zonder overtuigingskracht krijgen we een dolende politiek, een dolend land en wordt er voeding gegeven aan gemakkelijke antwoorden op complexe vragen. Zonder overtuigingskracht wordt er voeding gegeven aan defensieve reacties en aan naar binnen gekeerde reflexen, terwijl juist ambitie en wervingskracht nodig zijn. Het WI voor het CDA vindt het dan ook belangrijk om niet alleen te studeren op de grote inhoudelijke vragen zelf, maar ook te kijken naar de mate waarin de staatsrechtelijke voorwaarden de politieke instanties voldoende uitdagen om expertise, inhoud en overtuigingskracht aan elkaar te koppelen. Het is daarom niet zonder reden dat het voorliggende rapport de ondertitel draagt 'staatkundige voorwaarden voor een overtuig(en)de politiek'. Op die voor-

waarden richten zich de aanbevelingen en analyses van deze publicatie van het WI voor het CDA. Daartoe houdt het rapport de staat als het ware een spiegel voor: aan de orde komen het karakter van de staat en de verschillende instellingen van de staat. Het rapport gaat onder meer in op het koningschap, de werking van de representatieve democratie (parlement, regering, en hun verhouding), de positie van lokale overheden, de functie van politieke partijen, de Grondwet en de toekomst van de Europese Unie.

De commissie die dit rapport voorbereidde bestond uit prof. mr. A.H.M. Dölle (adviseur vanuit de Eerste Kamer), dr. A.H. Flierman, mr. dr. A.J.E. Havermans, dr. A. Klink, mr. drs. H.P.A. Knops, mw. mr. J.J.M.S. Leijten-de Wijkerslooth de Weerdesteyn, drs. A.M. Oostlander, mw. mr. drs. J.W.E. Spies (adviseur vanuit de Tweede Kamer) en drs. C.J.G.M. de Vet. Tot oktober 2006 maakte de heer prof. dr. A.C. Zijderfeld deel uit van de commissie, en wel als voorzitter. Hij meende niet langer verantwoordelijkheid te kunnen dragen voor vertragingen bij het openbaar maken van het rapport, en besloot om het voorzitterschap neer te leggen. Dat verhindert het bestuur van het WI niet hem van harte te danken voor de zeer gewaardeerde bijdrage die is geleverd. Verschillende personen hebben schriftelijke bijdragen aan het rapport geleverd. Vanuit de commissie waren dat de heren Dölle, Klink, Knops en Oostlander. De eindredactie lag bij de heer Knops. In het verleden werd de commissie ondersteund door mr. J.G. Douma en mr. drs. A.M. van der Veen. Het bestuur is de commissie erkentelijk voor haar werkzaamheden en haar inzet.

Drs. B. Kamphuis
(*vice-voorzitter*)

Dr. A. Klink
(*directeur*)

Samenvatting

De staat als gemeenschappelijk project.

Vorm geven aan Nederland vraagt een gezamenlijke inspanning van de samenleving (burgers en hun instellingen) en de overheid. De politieke missie van de staat ligt immers in het veilig stellen en bevorderen van het algemeen belang, het *bonum commune*. Dat gebeurt voor een deel door 'particulier initiatief', en waar nodig ook door de overheid. De overheid beschikt over macht. Die macht is in zekere zin het vermogen tot samenhandelen in de vormgeving van een gemeenschappelijk belang. Daarvoor moet er wel een echte politieke burgergemeenschap ('staat') bestaan, waarbij de samenleving zich *betrokken* voelt. Betrokkenheid is dus cruciaal. Om die betrokkenheid in stand te houden is verder nodig dat de staatsinstellingen goed functioneren. De sleutel daartoe ligt vooral bij een overtuigende politiek. De samenleving moet zich niet vervreemd gaan voelen...

In dit rapport staat het functioneren van de staatkundige structuur en cultuur centraal. Voldoen zij nog wel om de genoemde ambitie van de staat te verwezenlijken? Sluiten de staat en de straat nog wel voldoende op elkaar aan? De verbindende kracht van politieke partijen is minder vanzelfsprekend dan vroeger. Maar 'politiek' is nog steeds een kwestie van keuzen maken op grond van achterliggende waarden, vanuit een visie op het algemeen belang. Dat is niet veranderd. Aan het eind van de jaren '90 leek dat echter wat verdoezeld. Tal van maatschappelijke problemen die om een oplossing vroegen, werden ofwel genegeerd, ofwel slechts technocratisch tegemoet getreden. Onvrede groeide daardoor, en technocratische oplossingen spraken niet aan.

Visie op de inhoud centraal

Zulk afnemend gevoel van betrokkenheid zal dan ook vooral langs inhoudelijke weg hersteld moeten worden. Burgers verwachten immers een overheid die haar werk goed doet. Hiertoe zal de politiek tijdig de juiste maatschappelijke thema's moeten signaleren, agenderen en met durf en daadkracht aanpakken. Maar er is meer nodig: van politici mag een duidelijke visie verwacht worden, op grond waarvan zij heldere politieke keuzes maken en zich verantwoorden. Juist visie kan het elan in de samenleving opwekken dat nodig is voor de te leveren gezamenlijke inspanning om problemen op te lossen.

Betrokkenheid

Voorwaarde is wel dat er betrokkenheid is bij de staat, de rechtsgemeenschap. De *res publica*, de publieke zaak, gaat weliswaar allen aan, maar dat moeten we zelf ook zo voelen. Hierbij zijn – naast het recht – de verschillende andere dimensies van de staat van belang. Te denken valt hierbij bijvoor-

beeld aan het culturele aspect (burgerzin): in hoeverre worden de (kern)waarden van de rechtsgemeenschap breed gedragen? Of aan het historische aspect (de staat is een product van een gemeenschappelijke geschiedenis), het sociale aspect (bijvoorbeeld gemeenschappelijke feestdagen), het economische aspect, of de taal. De combinatie van al deze aspecten geeft de politieke gemeenschap een eigen kleur en identiteit, die engagement voor de rechtsgemeenschap (kunnen) bevorderen. De overheid kan het rechtsbewustzijn stimuleren en voorwaarden voor burgerschap creëren.

Ruimte voor instituties

Dit rapport wil het optimum aan staatkundige voorwaarden verkennen voor, ten eerste, een politiek die van visie getuigt en, ten tweede, een rechtsgemeenschap waarmee mensen zich identificeren, met de doelstelling rechtvaardige maatschappelijke verhoudingen te scheppen en te bestendigen, en waarvoor zij zich willen inzetten. De instellingen van en rond de staat moeten daarom *instituties* zijn: instellingen die binden op basis van waarden en doelen. Instituties vinden daar hun meerwaarde boven organisaties.

Koningschap

Van groot belang voor de Nederlandse rechtsgemeenschap is het Nederlandse koningschap. Het kan zich immers op grote steun in de samenleving verheugen. De Koning representeert de *res publica* en staat voor de continuïteit daarvan. Daarnaast symboliseert het Huis van Oranje in zekere zin ook het – met vallen en opstaan – dóórbreken in Nederland van belangrijke grondrechten (bijvoorbeeld Willem van Oranje die vanuit zijn Lutherse traditie streed voor de vrijheid van geweten en godsdienst) en de centrale rol van de Grondwet (in de huidige constitutionele monarchie wordt de positie van de Koning bepaald en afgebakend door de Grondwet). Als instituut herinnert het koningschap ons steeds weer aan die waarden en appelleert het aan onze plicht daar verder invulling aan te geven. Er zijn geen redenen om de positie van de Koning in ons staatsbestel te veranderen.

Politieke partijen

Ook politieke partijen kunnen (en moeten) een duidelijke rol spelen bij het werken aan visie op de toekomst en aan betrokkenheid. Zij vormen immers een belangrijke schakel tussen samenleving en overheid. Partijen zijn bij uitstek organisaties die visie, oplossingen en vaandeldragers combineren. Zij dienen dan ook stevig geworteld te zijn in de samenleving. Zo krijgen partijen voeding, weten ze ‘wat er speelt’, hoe maatregelen in de praktijk uitpakken en welke correcties nodig zijn. Soms kunnen ze dan zelfs als maatschappelijke katalysator optreden. Daarom moeten partijen blijven investeren in hun inhoudelijke profiel. Ook verdient het aanbeveling dat

politieke partijen zelf werken aan nieuwe communicatiekanalen met de samenleving. Het verdient aanbeveling bij de voorbereiding van standpunten en visies structureel aan te sluiten bij de zelfstandige initiatieven vanuit de samenleving en bij de wensen die zij hebben inzake het overheidsbeleid.

Representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit

Wij staan voor een representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit en met politieke ruimte voor alle bevolkingsgroepen, ook de kleinste. Een tweepartijstelsel doet afbreuk aan de nuance. Wat afwijkt, komt minder in beeld en krijgt geen stem. Dat betekent een vergroving van de politieke standpunten. Volksvertegenwoordigers stellen (een visie op) het algemeen belang centraal. Tegen deze achtergrond maken en verantwoorden zij hun keuzen in het openbaar. Daarbij biedt een stelsel van evenredige vertegenwoordiging de beste waarborgen dat de verschillende visies die in de samenleving leven, aan bod komen. Bij dat orgaan waarin die verschillende visies vertegenwoordigd zijn - de volksvertegenwoordiging - dient dan ook het zwaartepunt van de macht te liggen. Op het landelijke niveau is dus een wezenlijke rol weggelegd voor het parlement, in het bijzonder de Tweede Kamer.

Parlement

Wel is het nodig dat kiezers meer mogelijkheden krijgen om een herkenbare volksvertegenwoordiging te kiezen. Daarom bepleiten wij een gemengd kiesstelsel. Bij de verkiezing van de Tweede Kamer zal de kiezer twee stemmen krijgen. Met zijn (ene) stem voor een landelijke lijst bepaalt de kiezer - net als nu via evenredige vertegenwoordiging - de *grootte* van de fracties in de Tweede Kamer. Met zijn (andere) stem voor een regionale kandidaat beïnvloedt de kiezer voor een deel van de Kamerzetels direct welke *personen* - namens die fracties - in de Tweede Kamer komen. Deze Kamerleden zullen uitgebreider verantwoording gaan afleggen in hun regio en signalen sterker oppikken. Dat versterkt de wederzijdse betrokkenheid.

De slagkracht van het parlement zou kunnen verbeteren door een versterking van de ondersteuning. Fracties (en partijen) zouden meer middelen moeten krijgen om eigen onderzoeken te verrichten en expertise op te bouwen. Dat versterkt de controle van de regering door het parlement. Er zou ook meer aandacht moeten komen voor de parlementaire enquête als opbouwende 'wetgevingsenquête'. Omdat de bezwaren tegen een minderheidsenquêterecht overheersen, is het zinvol het recht van enquête voor te behouden aan een meerderheid van een van de Kamers. Tevens kan het nuttig zijn voor de Tweede Kamer om meer met themacommissies te werken, waarbij die dan wel een ruime competentie moeten hebben, anders is de meerwaarde beperkt.

De Eerste Kamer vervult een belangrijke rol, zowel door de mogelijkheid van heroverweging van besluiten van de Tweede Kamer als voor het bewaken van de kwaliteit van wetgeving. Er is geen enkele reden om de Eerste Kamer af te schaffen, integendeel. Wat de bevoegdheden van de Eerste Kamer betreft, is het invoeren van een ‘terugzendrecht’ voor de Eerste Kamer niet wenselijk. De huidige praktijk – met indien nodig een ‘novelle’ – lijkt juist een goede balans.

Verhouding parlement en regering

Parlement en regering hebben ieder een eigen, onderscheiden verantwoordelijkheid. Ze moeten elkaars verantwoordelijkheid respecteren. In de praktijk zijn (de meerderheid van het) parlement en regering vaak behoorlijk verstrengeld. Het kabinet moet immers steeds het vertrouwen van een meerderheid van het parlement hebben (‘vertrouwensregel’). Die verstrengeling kan verminderd worden. Bijvoorbeeld door een andere opdracht bij de kabinets(in)formatie: nu wordt steeds gezocht naar een kabinet dat op vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal kan *rekenen*, terwijl kabinet en parlement minder verstrengeld zouden zijn indien van het kabinet verwacht wordt dat dit het vertrouwen van het parlement kan *verwerven*.

Andere mogelijkheden om de verstrengeling te verminderen zijn een regeerakkoord dat alleen de hoofdlijnen behandelt en waaraan slechts het kabinet zich echt gebonden acht, of het geven van meer ruimte aan de beoogd minister-president bij de samenstelling van zijn kabinet. Bij al deze voorstellen geldt echter wel dat er altijd vanwege de vertrouwensregel een vorm van afstemming tussen het kabinet en de verwante Kamerfracties zal plaatsvinden.

Die vertrouwensregel onderstreept ook dat het zwaartepunt van de macht zou moeten liggen bij de volksvertegenwoordiging. In zo’n parlementair stelsel past geen rechtstreeks gekozen minister-president (of formateur). Dat zou het kabinet (deels) een eigen legitimatie geven die gelegen is buiten het vertrouwen van een meerderheid in het parlement. Daarmee verzwakt de positie van het parlement, terwijl juist daar het zwaartepunt zou moeten liggen. Bovendien kan een gekozen minister-president leiden tot een tweeblokken-systeem, wat in onze ogen ongewenst is (zie boven waar werd gewezen op de vergroving van het politieke debat die dan plaatsvindt). Ook patstellingen tussen kabinet en Kamer dreigen. De nadruk op personen in plaats van visies kan te groot worden. Bovendien zegt de persoon van een (beoogd) minister-president in principe nog niets over de gewenste coalitie. Om die reden wordt soms bepleit om de mogelijkheid in te voeren dat kiezers hun voorkeur voor een coalitie kunnen aangeven (‘coalitieverkiezingen’). Aan zulke coalitieverkiezingen kleven echter zoveel nadelen dat het niet zinvol is iets dergelijks te introduceren.

Referendum en volksinitiatief

Het in het openbaar afleggen van verantwoording voor de gemaakte politieke keuzen is niet alleen een plicht voor politici, maar ook een eis voor politieke besluitvorming. Mede daarom is het invoeren van het referendum onwenselijk. Bij een referendum is immers onvoldoende gewaarborgd dat de keuzen worden gemaakt tegen de achtergrond van de openbare visie op het algemeen belang waarover publiekelijk verantwoording moet worden afgelegd. Het referendumelectorat is anoniem en het kan onmogelijk ter verantwoording geroepen worden. Er is geen duidelijk besluitvormend orgaan dat verantwoording aflegt. Ook daarom leidt een 'nee' bij een referendum al snel tot politieke verlamming op het betreffende onderwerp. Motieven blijven onduidelijk en politieke instanties die desalniettemin proberen om een afgewezen standpunt opnieuw leven in te blazen, lopen het enorme risico dat hen verweten wordt dat zij het beter denken te weten dan het volk. De veronderstelde praktische voordelen van een referendum wegen geenszins op tegen die bezwaren.

Ook het zogenaamde 'volksinitiatief' is geen nuttige aanvulling op het representatieve stelsel. De mogelijkheid om vanuit de samenleving een wetsvoorstel te doen in combinatie met een referendum daarover passeert het parlement en de regering en vormt daarmee een ernstige inbreuk op het representatieve stelsel, zeker omdat het het afleggen van verantwoording aantast. Maar ook zonder referendum is een volksinitiatief onwenselijk. Het gevaar is reëel dat bij volksinitiatief ingediende populaire voorstellen door de wetgever te makkelijk aanvaard worden, ook als het algemeen belang daarmee niet gediend is.

Regering

Hierboven zijn al suggesties gedaan hoe politieke partijen en het parlement de maatschappelijke agenda beter zouden kunnen oppakken. Ook binnen de regering zijn verbeteringen mogelijk. Om problemen doeltreffend aan te pakken ligt binnen de regering de (eind)verantwoordelijkheid bij voorkeur bij één bewindspersoon, ook wanneer het probleem meerdere ministeries betreft. Hiermee wordt voorkomen dat door een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid de aanpak van het probleem verslonst. Om zijn beleid ook door te (kunnen) zetten, moet de (eind)verantwoordelijke beschikken over voldoende middelen en zeggenschap. Dit kan goed georganiseerd worden bij de totstandkoming van het kabinet.

In de relatie tussen regering en de ondersteunende bureaucratie is het van belang om het primaat van het politieke weer te herstellen en om over en weer elkaars verantwoordelijkheid te respecteren. Dat 'primaat' houdt in dat

de *politici* aanspreekbaar zijn op hoe de overheid de maatschappelijke agenda oppakt. Zij moeten de *politieke* keuzes maken. Bewindspersonen hebben nu echter vaak een wel erg grote *span of control*. Om de inhoudelijk-politieke aansturing van de ambtenaren over de volle breedte te kunnen leveren, is het nodig dat de capaciteit van bewindspersonen hiertoe wordt versterkt. Bijvoorbeeld door de invoering van onderministers of onderstaatssecretarissen, die onder de verantwoordelijkheid van de bewindspersoon werken.

Lokale overheden

Niet alleen betrokkenheid bij de nationale rechtsgemeenschap ('staat') is van belang. Ook lokale betrokkenheid is wezenlijk. Daarom zouden gemeenten qua omvang bij voorkeur moeten aansluiten bij de plaatselijke gemeenschap(en). Om rekening te houden met het verschil in bestuurskracht tussen gemeenten, moet qua takenpakket (meer) differentiatie tussen gemeenten mogelijk worden. Gemeentelijke herindelingen zijn in beginsel alleen acceptabel als ze ook lokaal gedragen worden. Mislukte herindelingen moeten ontvlecht kunnen worden.

Ook is het zinvol om de autonomie van lokale overheden steviger te verankeren in de Grondwet en de ruimte voor een eigen belastinggebied voor gemeenten te herstellen, zonder verhoging van de collectieve lastendruk. Tevens is een 'experimenteerartikel' in de Grondwet nuttig, dat toestaat bij wet enige jaren af te wijken van bepaalde artikelen van de Grondwet, bijvoorbeeld rond de inrichting van gemeenten en provincies. Een voorbeeld: moet de burgemeester voorzitter van de gemeenteraad blijven (zoals de Grondwet nu bepaalt), ook in het huidige *duale* bestel voor het gemeentebestuur? Met een experimenteerartikel zouden alternatieven eerst in de praktijk uitgeprobeerd kunnen worden. Provincies kunnen ook een rol spelen bij het oppakken van de maatschappelijke agenda. Door de daarbij te maken politieke keuzes beter zichtbaar te maken, kan de politieke betrokkenheid bij de provincie toenemen.

Wat betreft de aanstellingswijze van de burgemeester gaat de voorkeur uit naar de benoeming door de Kroon met een enkelvoudige aanbeveling door de gemeenteraad. Op deze manier komt het grondwettelijk uitgangspunt dat de gemeenteraad aan het hoofd van de gemeente staat tot zijn recht, terwijl te gelijker tijd ook recht wordt gedaan aan de eigenstandige positie van de burgemeester, die qua taken en bevoegdheden ook is verankerd in de wet. Mocht de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ingevoerd worden, dan moet voorkomen worden dat er lokaal een 'presidentieel stelsel' ontstaat, dat de positie van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente aantast.

De Grondwet biedt thans enige, beperkte ruimte voor het houden van een niet-bindend referendum op lokaal niveau. Deze strikte voorwaarden zullen steeds in acht genomen moeten worden. Dat betekent onder meer dat een gemeenteraad *niet* aan zelfbinding vooraf mag overgaan. Volksvertegenwoordigers moeten ruimte houden voor een eigen afweging op basis van de uitslag.

Europa

Ook de huidige impasse rond (de toekomst van) Europa zal vooral langs *inhoudelijke* weg opgelost moeten worden. Van politieke kant moet duidelijk gemaakt worden waar de maatschappelijke agenda gediend is met een Europese aanpak van een vraagstuk. Waar zo'n Europese aanpak geen meerwaarde heeft of niet noodzakelijk is, dient die ook niet plaats te vinden. Waar die meerwaarde er wel is, mag van de EU ambitie worden gevraagd. Een aansprekende en heldere Europees-politieke agenda kan bovendien leiden tot gezamenlijke inspanningen van de EU en van lidstaten. Competenties versterken elkaar dan in plaats van dat zij voortdurend aangrijpingspunt zijn om elkaars domein en territorium af te bakenen. Wel zijn goede en democratische besluitvormingsprocedures nodig, waarbij de (politiek) betrokkenen voldoende verantwoording afleggen, niet alleen de Europese instituties maar ook de nationale regeringen. Europese samenwerking is geen doel als zodanig, maar een middel om in bepaalde gevallen het algemeen belang effectief te dienen. De nationale rechtsgemeenschap houdt hierbij nadrukkelijk haar eigen plaats. Voor de 'Europese politiek' is het nuttig indien er een heuse Europese publieke ruimte voor berichtgeving en debat ontstaat, men kan stemmen voor Europese partijen in het Europees Parlement, en de wetenschappelijke bureaus van partijen ook op Europese schaal samenwerken en ideeën ontwikkelen.

Een goede werking van het subsidiariteitsbeginsel moet sterk bijdragen tot het zo goed mogelijk verwezenlijken van het algemeen belang. Zo kunnen Europa en de lidstaten in aanvulling op elkaar werken aan het effectief oppakken van de maatschappelijke agenda. Bij het 'bewaken' van de subsidiariteit kunnen nationale parlementen ook een rol spelen via een 'subsidiariteitstoets', terwijl het Hof van Justitie zijn verantwoordelijkheid bij het oordelen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel niet moet ontlopen.

Grondwet

De Grondwet is, ten slotte, een belangrijk document voor de (Nederlandse) rechtsgemeenschap en de staatsinrichting. De Grondwet bepaalt niet alleen de verschillende bevoegdheden van de organen van de staat alsmede hun

onderlinge verhoudingen, maar in onze Grondwet klinken ook de kernwaarden van de rechtsstaat (zoals die zich in Nederland heeft ontwikkeld) nadrukkelijk door. Tot die kernwaarden behoren in elk geval: de publieke erkenning dat elke mens uniek is; de onverenigbaarheid van dwang en persoonlijk geloof c.q. levensovertuiging; het recht om via eigen maatschappelijke instellingen uitdrukking te geven aan de eigen ambities, levensovertuiging en –missie; de gelijkwaardigheid van man en vrouw; de gelijkheid van een ieder voor de wet en de gelijkwaardigheid van alle mensen. Instellingen die de ambitie hebben om de democratische rechtsstaat (of diens kernwaarden) zelf te ondermijnen, dient de overheid te bestrijden.

De kernwaarde dat mensen het recht hebben via eigen maatschappelijke instellingen uitdrukking te geven aan hun ambities en overtuiging, geeft de richting aan voor wat betreft de verhouding tussen samenleving en overheid. De klassieke grondrechten, die deze vrijheid van de samenleving beschermen, zijn maatgevend voor de behartiging van de sociale grondrechten. Klassieke en de sociale grondrechten vormen daarmee een fundamentele eenheid. Het realiseren van de sociale grondrechten is in eerste aanleg een zaak van particulier initiatief, waarbij de overheid zelf vooral subsidiair optreedt: de overheid bewaakt in ieder geval de kwaliteit en biedt zelf (pas) aan indien de initiatieven vanuit de samenleving tekort schieten of de overheid een plicht heeft die het algemeen belang raakt. Dit principe zou in de Grondwet vastgelegd moeten worden.

Grondrechten zijn over het algemeen niet absoluut. Zij vergen een nadere afbakening en uitwerking. Hierbij spelen uiteindelijk waardeafwegingen een belangrijke rol. Het gaat dan om vragen als: welk onderscheid is nog wel gerechtvaardigd?, of: wat is de juiste balans tussen twee ‘conflicterende’ grondrechten? Hierbij is een centrale rol weggelegd voor de (formele) wetgever. De Grondwet laat de uitwerking van de grondrechten immers aan de formele wetgever. Dat is begrijpelijk, omdat de invulling van de grondrechten vraagt om het oplossen van politieke, waardegerelateerde strijdpunten. Dat moet gebeuren in een goed functionerend politiek proces, met het openbaar afleggen van verantwoording. De Nederlandse Grondwet leent zich dan ook niet voor toetsing door de rechter van wetten aan de Grondwet. Afgezien van het hiervoor gestelde geldt bovendien dat de tekst van de Grondwet rechters nauwelijks houvast geeft bij de toetsing, en dat de algemene formulering van het discriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet elke wet waarin de overheid (enig) onderscheid maakt, dreigt toetsbaar te maken.

Het bijzondere karakter van de Grondwet wordt mede onderstreept door de speciale, verzwaarde procedure die nodig is om de Grondwet te wijzigen (twee lezingen in Tweede en Eerste Kamer; tweederde meerderheid vereist in tweede lezing; ontbindingsverkiezingen voor de Tweede Kamer tussen eerste en tweede lezing). Door sommigen is voorgesteld om via een constitutioneel referendum de burger als 'medeconstituant' van de rechtsgemeenschap een rechtstreekser oordeel te laten geven over een wijziging van de Grondwet dan via (de huidige) ontbindingsverkiezingen. Toch wordt zo'n referendum hier afgewezen. De bezwaren tegen het (gewone) referendum gelden hier immers ook. Sterker nog, bij (een wijziging van) de Grondwet is de bescherming van belangen van de minderheid belangrijk, wat juist een problematisch punt van het referendum bleek. Een constitutioneel referendum kan een tweede lezing dus niet vervangen. Het toevoegen van een constitutioneel referendum ná de huidige grondwetswijzigingsprocedure zou evenwel als bijeffect kunnen hebben dat het praktisch onmogelijk wordt om minder ingrijpende Grondwetswijzigingen te realiseren, omdat de opkomst te laag zou kunnen zijn. Zo'n referendum is dus ook niet zinvol.

1 Inleiding: ruimte voor een overtuig(en)de politiek

1.1 Het gaat niet om de vorm, maar om een visie op de inhoud

Democratie als opdracht

Democratie is een permanente opdracht¹. De democratie stelt mensen immers in staat om hun publieke domein en leefwereld naar eigen inzicht vorm te geven. Daarbij zijn spelregels onontbeerlijk. Die verfijnden en verduurzaamden zich in de loop van de tijd tot een staatkundig bouwwerk. Een bouwwerk dat zijn eigen dynamiek kreeg. Een bouwwerk waarbij telkens weer de vraag moet en kan worden gesteld of het ons nog voldoende in staat stelt om de gemeenschap te dienen. Is het nog toereikend om bij alle diversiteit, bij alle verschillende opvattingen, opinies en gerechtvaardigde belangen tot een gezamenlijke weg te komen? Hoe houden we de democratie gezond? Hoe valt de betrokkenheid van de samenleving bij het politieke proces telkens weer te realiseren? Want, als “burgers hun betrokkenheid laten varen, verliest de democratie haar wortels. Beslissingen blijven dan in handen van een kleine elite [...], terwijl de vraagstukken waar de democratie voor staat zo groot en ingewikkeld zijn, dat brede betrokkenheid noodzakelijk is.”²

Niet alleen de structuur, maar ook cultuur van belang...

Bij dergelijke vragen gaat – in Nederland – altijd veel aandacht naar aanpassingen van de staatkundige *structuur*. Toch vertellen structuurwijzigingen maar een deel van het verhaal.³ De politieke cultuur, de aantrekkingskracht en dynamiek van politieke partijen, de kracht van het debat, de manier waarop de media zich opstellen en de publieke ethos van burgers: ook dat alles bepaalt de kracht van een open democratie.

18

...maar structuur krijgt in Nederland meeste aandacht

Toch zijn het juist staatkundige structuren die de politieke gemoederen al tientallen jaren bezig hebben gehouden. In de jaren zestig bogen juristen zich over de vraag of ons politieke bestel niet aan veranderingen toe was. In diezelfde periode ontstond D'66. De Verenigde Staten van Amerika golden voor sommigen als groot voorbeeld: een rechtstreeks gekozen minister-president, een gekozen burgemeester en referenda zouden de moderne burger meer rechtstreekse invloed moeten geven. Die ideeën strandden al snel. Eind

1 CDA, Program van Uitgangspunten, p. 11.

2 CDA, Program van Uitgangspunten, p. 20.

3 Vergelijk Raad voor het openbaar bestuur, *Over de staat van de democratie. Pleidooi voor een herkenbare en aanspreekbare politiek*, Den Haag: 2005, p. 7: “De Raad staat sceptisch tegenover de Nederlandse fixatie op structurele veranderingen van het politieke bestel.”

jaren zeventig bleek er bij de aanloop naar de Grondwetsherziening geen politieke meerderheid te zijn voor verstrekkende veranderingen. Sinds die tijd zijn onderwerpen als rechtstreekse verkiezingen van bestuurders, referenda en een districtenstelsel wat pruttelend in leven gehouden.

Bestaat er een kloof?

Dat neemt niet weg dat er gaandeweg wel aandacht kwam voor de vraag of 'de staat en de straat' nog wel op elkaar aansloten. Veel structuren die van oudsher de verbinding tussen de straat en de staat hadden gelegd, waren in belang afgenomen. Politieke partijen zagen hun leden vertrekken. Het parlement verloor gaandeweg aan status. Was er geleidelijk een kloof ontstaan tussen de samenleving en de overheid?

Kortsluiting tussen staat en straat

Daar komt onvrede bij over politieke taboes, die rustten op onderwerpen die de politiek ontliiep, maar die wel onder het volk leefden. Zo kenden veel mensen wel iemand die ten onrechte een uitkering genoot. Over integratie mocht alleen in de bewierokende taal van verrijking worden gesproken. Het gezin was te oubollig en een debat over waarden en normen was iets voor de kerk, of juist voor cabaret. De gedoogcultuur leidde tot irritaties, terwijl de politiek te lang de andere kant op keek. Er was sprake van kortsluiting tussen de staat en de straat. Het duurde daardoor lang voor de politiek zich serieus over deze onderwerpen boog. Politiek leek een zaak van routine, van begrotingscijfers en macrobudgetten. Gaandeweg wist de politiek niet meer precies wat het van de burgers kon en mocht verwachten, terwijl de 'staat' niet meer leek te voldoen aan de verwachtingen die leven in de 'straat'. Naarmate dat besef doorbrak, kwam de vraag op hoe dat nu kwam. Waar was de kortsluiting ontstaan? Deze vraag gaf opnieuw voeding aan de discussie over staatkundige (structuur)veranderingen.

Niet blindstaren op structuur

Die reflex om inhoudelijke vragen in structuurtermen te gieten zou wel eens onderdeel van het probleem kunnen zijn. Politiek en bestuur staren zich dan blind op de structuren, en verliezen daarbij gemakkelijk uit het oog dat het uiteindelijk gaat om (een visie op de) inhoud, om draagvlak en om het boeken van resultaat.

Werken aan legitimatie van overheidshandelen

Wie overtuigend antwoorden weet te geven op de vragen van vandaag, maar zeker die van morgen, wint aan gezag. Legitimatie van overheidshandelen kan uiteindelijk niet zonder dat inhoudelijke gezag. Duur gezegd is democratie immers het geheel aan instituties dat erop gericht is de uitoefening

van politieke macht kracht en legitimatie te verschaffen. Besluiten hebben in dat geval niet het karakter van technische handgrepen, laat staan van willekeur, maar zij hebben een praktisch-idealistische inslag, gericht op een goede samenleving en op het algemeen belang.

Agenda, daadkracht en draagvlak

Voor die legitimatie en de goede werking van de democratie zijn drie zaken van belang:

1. hoe kunnen de relevante problemen en uitdagingen (de maatschappelijke agenda) op de politieke agenda komen? Het gaat hierbij om een agenderende functie;
2. hoe zorgen we ervoor dat de overheid daadwerkelijk in staat is om op tijd de noodzakelijke (vaak complexe) beslissingen te nemen. Daadkracht is daarom van belang;
3. hoe werken we eraan dat overheidsbeslissingen een stevig draagvlak hebben.

Doofpot is dood in de pot

Dat de afstand tussen de straat en de staat eerder inhoudelijk dan een 'vorm-probleem' is, illustreerden de eerder genoemde voorbeelden. Sommige onderwerpen die schreeuwden om een oplossing, of die de mensen raakten, werden lange tijd van de agenda gehouden. Problemen met groepen jongeren of immigranten mochten jarenlang niet besproken worden. Aanzetten tot een discussie over normen en waarden, over gezin en opvoeding werden geridiculiseerd of als ouderwets afgedaan. Uiteindelijk eist die ontkenning haar tol. Vragen die mensen bezig houden en soms ronduit ergeren breken dan toch door, zoals bijvoorbeeld rond de verkiezingen van 2002. Maar met jarenlange afzijdigheid is niet alleen veel tijd verloren gegaan; ondertussen heeft ook het vertrouwen in de daadkracht van de politiek deuken opgelopen.

Met visie gezamenlijk werken aan de toekomst...

Politici moeten vooruit zien. Zij moeten vragen van de toekomst volop serieus nemen, nuchter zijn in hun analyse en die maatschappelijke vraagstukken met visie en een zeker idealisme tegemoet treden. Dan gaat er ook een appèl van uit om gezamenlijk, dat wil zeggen met de samenleving, aan die toekomst te werken. Bijvoorbeeld aan de productie en het gebruik van auto's die schoon rijden, of aan een arbeidsmarkt die er enerzijds voor zorgt dat er ook straks voldoende handen aan het bed zijn, er voldoende leraren in de klas staan, terwijl er anderzijds ruimte blijft voor gezinnen en de aandacht voor kinderen. Of om te zorgen voor een onderwijsbestel dat het beste uit mensen haalt, dat inzet belooft en dat ook in jongeren met lichte of zwaar-

dere gebreken investeert. Of om samen te bouwen aan een economie waarin ook ruimte is voor oudere werknemers, voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten en allochtone jongeren. Zonder visie heeft de politiek geen koers, kan zij niet overtuigen, valt zij terug in het leven van incident naar incident en in procedures.

...en met draagvlak en daadkracht

Visie, daadkracht en draagvlak versterken elkaar. Goede politiek durft vooruit te kijken en doortastend te zijn. Maar dat vraagt wel om een intensieve wisselwerking met mensen die door de besluiten geraakt worden, met mensen die kennis van zaken hebben en met mensen die maatschappelijk elan kunnen verbinden aan een politieke koers.

Te veel daadkracht zonder draagvlak is niet verstandig

Een illustratie van daadkracht, maar weinig draagvlak zijn de onderwijs hervormingen die in de jaren negentig in het onderwijs over elkaar heen buitelden. Hervormingen die voorbij gingen aan de inzichten van de professionals, van scholen en van ouders. De basisvorming en het studiehuis werden erdoor gedrukt. Inmiddels zijn beide weer min of meer teruggedraaid. Ook hier liep het vertrouwen in de politiek deuken op.

Ruimte voor de achterliggende visie(s)

De les die daaruit is te trekken is helder. Stelselwijzigingen moeten gebaseerd zijn op een geloofwaardige onderbouwing ('evidence based'), moeten in de pas lopen met reële maatschappelijke problemen en moeten gedragen worden in de samenleving. Zelfs als er aan een stelselwijziging, zoals die rond de gezondheidszorg, goed doordachte ideeën ten grondslag liggen, dan nog blijft het van belang om de achterliggende visie ook daadwerkelijk naar voren te brengen. Als dat niet gebeurt, is het mensen nauwelijks kwalijk te nemen dat zij zaken eenzijdig gaan beoordelen en zich afvragen: wat betekent het voor mij persoonlijk? Hoe spring ik er financieel uit? Is het voor mij persoonlijk een verbetering of een verslechtering? Alleen als de politiek in staat is om het bredere verband duidelijk te maken, is een stevig draagvlak mogelijk. Dan komen immers ook vragen aan bod die te maken hebben met de solidariteit, met de betaalbaarheid van de zorg op middellange termijn, of met de regie in de zorg (van wie is de zorg eigenlijk: van de medici, de verzekeraars, of juist van de verzekerden?).

Draagvlak is essentieel...

Draagvlak is wezenlijk. Vooral ook als het gaat om onderwerpen die de lange termijn raken. Een voorbeeld daarvan is het functioneren van de Nederlandse arbeidsmarkt. Om de Nederlandse economie ook op lange termijn gezond

te houden en vooral om te vermijden dat wij straks niet genoeg mensen hebben die in de zorg en in het onderwijs kunnen werken, was (en is) een structurele verbetering nodig in het aanbod van arbeid.⁴ Dit vraagt om veel meer dan wat fiscale prikkels en een verruiming van het aanbod van kinderopvangcentra. Zonder draagvlak en cultuurveranderingen – met name ook bij werkgevers – lukt het niet. Het komt erop aan in te zien dat oudere werknemers waardevol zijn, dat discriminatie van allochtonen echt niet door de beugel kan en dat de deels arbeidsgeschikte werknemers tot veel in staat zijn. Verder is ook een goede begeleiding van de kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt nodig, zodat zij ook daadwerkelijk perspectief krijgen op werk en niet langs zij komen te staan en in het zwarte gat van werkloosheid vallen. Zo'n cultuurverandering kan niet zonder een gezamenlijke inspanning van samenleving en overheid. Draagvlak is dus essentieel.

...want samenleving en overheid vaak medeverantwoordelijk

Dat geldt zelfs op terreinen die vanouds worden geassocieerd met de kerntaken van de overheid, zoals de rechtshandhaving. Als normloosheid normaal wordt, is er ook met meer blauw op straat geen beginnen aan. Als dit bij veiligheid al zo is, dan geldt dat des te meer op andere terreinen, zoals goed onderwijs of een verantwoorde loonontwikkeling. Natuurlijk hebben overheid en maatschappelijke instellingen verschillende verantwoordelijkheden, maar deze kunnen elkaar wel degelijk ook versterken en aanvullen.⁵ Verantwoordelijkheid is vaak medeverantwoordelijkheid; overheid en maatschappij werken aanvullend. Voorwaarde voor betrokkenheid en elan is wel dat moderne instellingen geen ondoordringbare doelorganisaties worden: bureaucratisch, ingewikkeld, met een eigen technisch jargon en een geestdodende managementcultuur.

Politiek moet zich niet opsluiten in (reken)modellen...

Dat risico raakt ook de politiek. Grote politieke thema's worden dan gegoten in het jargon van planbureaus en wetenschappelijke studies, met modellen die uitstralen dat een gezonde politiek toch vooral bestaat uit het opvolgen van de cijfermatige onderbouwde aanbevelingen. Die cijfers zijn niet onbelangrijk, maar politici moeten wel in staat zijn om de politieke dilemma's hieruit naar boven te tillen, om het debat toe te spitsen op de politieke afwe-

4 WI voor het CDA, *Herstel van draagkracht. Beleidsadvies inzake de belastingherziening 2001*, Den Haag: januari 2000, in het bijzonder hoofdstuk 4.

5 Zie bijvoorbeeld E.M.H. Hirsch Ballin, 'Werking en verwerkelijking van grondrechten', in: L. Heyde e.a. (red.), *Begrensde vrijheid. Opstellen aangeboden aan prof. D.F. Scheltens bij zijn afscheid als hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Nijmegen*, Zwolle 1989, p. 128-145.

gingen en de achterliggende waarden en conflicterende inzichten. Lukt dat niet dan is de verleiding groot om de relevantie vervolgens te zoeken in bijvoorbeeld het incident, in het mobiliseren van onvrede, of in esthetisch leiderschap (Hoe zie ik eruit? Kom ik goed over?). Uiteindelijk ligt dan anomie op de loer: een gebrek aan binding en betrokkenheid luidt dan het afwijzen van het politieke bestel en de achterliggende waarden en normen in.

...maar moet (politieke) keuzes helder maken

Daarom is het belangrijk dat keuzes helder voor het voetlicht komen. Systemveranderingen schieten daarvoor tekort, althans geïsoleerd beschouwd. Het kunnen kiezen van meer functionarissen bijvoorbeeld is geen garantie dat visies centraal komen te staan, of dat er meer en beter met de kiezers wordt gecommuniceerd.

Reinventing democracy: kunnen we de maatschappelijke agenda met visie oppakken?

Veel belangrijker is het vermogen van de politiek om de maatschappelijke agenda met visie op te pakken. Dat thema stond al centraal tijdens de conferentie die het CDA en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA in 1999 organiseerden onder de titel 'Herontwerp van de democratie' (*reinventing democracy*). De nota van de commissie-Postma volgde eenzelfde lijn.⁶

Stelselherzelingen stuiten niet op voorhand op bezwaren, maar een belangrijke toetssteen is voor de commissie wel of zij bijdragen aan een versterking van het vermogen van de politieke instituties om de maatschappelijke agenda met visie op te pakken.

1.2 De risico's van kortsluiting nader beschouwd

Welke ontwikkelingen hebben de eerder genoemde inhoudelijke kortsluiting nu veroorzaakt? Welke mechanismen zijn er in het spel bij de afstand tussen straat en staat?

Verschuivingen in de trias: vroeger was de wet leidend...

In haar boek *'The empty throne'* schetst S.C. van Bijsterveld⁷ belangrijke trends rond de positie van politiek en parlement in de 20^e eeuw. De trias politica is daarbij haar referentiepunt: de driedeling van wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. Oorspronkelijk was de wet (zoals vastgesteld door de wetgever) inhoudelijk maatgevend voor de overheid. De regels waren glashel-

⁶ CDA/WI voor het CDA, *Naar een vitale democratie. Een christen-democratische verkenning naar de relatie tussen burger en overheid*, Den Haag 1999.

⁷ S.C. van Bijsterveld, *The empty throne. Democracy and the rule of law in transition*, Utrecht: Lemma, 2002.

der: voor burgers en voor de uitvoerende macht (de ambtenaren). Ook de rechter had houvast. Natuurlijk moest hij wettelijke bepalingen vertalen naar het concrete geval, maar de vastgelegde regel was inhoudelijk gezien leidend.

...maar nu is het 'beleid' bepalend

Met de opkomst van de verzorgingsstaat is het gebied waarop de overheid actief is, uitgebreid. Veel zaken en afwegingen konden niet meer in wetten worden vastgelegd, omdat anders het bestuur zou verstarren. Wie wel en wie niet voor subsidie in aanmerking komt, of wie een vergunning voor het optrekken van een bedrijfspand kan krijgen: veel is afhankelijk geworden van de beslissingen van ambtenaren en uitvoerders. Kaderwetgeving, open normen en procedurele voorschriften schiepen – en scheppen daarvoor nog steeds – de ruimte. Tegelijkertijd werd de beleidsmatige voorbereiding van de beslissingen die nog wèl door de politieke top van departementen, van het provinciale en gemeentelijke apparaat worden genomen vooral een zaak van beleidsambtenaren, adviescommissies, planbureaus en dergelijke. De speelruimte van het openbaar bestuur leidde tot normering door de bestuursrechter, onder meer via de beginselen van behoorlijk bestuur. Een van die beginselen is een 'zorgvuldige voorbereiding' van besluiten, wat de overheid verder aanspoorde tot interactie met belanghebbenden (via onder meer inspraak en het aanvragen van adviezen).

Zwaartepunt verschoven naar openbaar bestuur en ambtelijke organisatie

Zowel de beleidsvoorbereiding als de communicatie met de bevolking kwamen zo meer en meer bij de ambtelijke organisaties zèlf te liggen. Niet het parlement of de regering, maar de beleidsafdelingen van de departementen namen het voortouw in de beleidsontwikkeling en -bepaling. De overheidsorganisatie trok vele honderden miljoenen uit voor de communicatie met de bevolking, voor het interactief en onderhandelend besturen. De ambtelijke organisatie verzelfstandigde zich tot een tussenlaag tussen de bevolking en de politiek. Een tussenlaag die zich ook schoof tussen de politieke toppen en 'de uitvoering'. Informatie van de werkvloer komt vervolgens via ambtelijke lijnen tot de politiek verantwoordelijken, niet zelden gefilterd door de getallen van de planning en controlcycli.

Politiek dreigt ingekapseld te raken

Het risico van die ontwikkeling is dat bewindspersonen en de volksvertegenwoordiging ingekapseld raken in de ambtelijke agenda. Bewindspersonen volgen de ambtelijke analyse. Fracties blijven vervolgens loyaal aan hun minister en accepteren daarmee in feite de kaders die via departementen zijn aangereikt.

Onbalans in toerusting...

Deze ontwikkeling wordt nog versterkt door een onbalans in toerusting. Aan de ene kant is met de opkomst van de verzorgingsstaat de capaciteit van (de ondersteuning van) het openbaar bestuur toegenomen, zeker in vergelijking met capaciteit van het parlement. Ambtelijke organisaties groeiden qua personeel, geld en toerusting. Het inhoudelijke zwaartepunt in de *trias politica* kon zo verschuiven naar het openbaar bestuur, waar deskundigheid, financiële en personele middelen ruimschoots voor handen waren. De voorbereiding van beleid en wetgeving komen in het algemeen uit de departementen, al dan niet ondersteund door organisatie- en adviesbureaus, wetenschappelijke staven en planbureaus. Er is niets mis mee dat die voorbereiding gedegen is en gevoed wordt door deskundigheid. Problematisch wordt het als het evenwicht zoek raakt en als het primaat verschuift van de politiek naar het openbaar bestuur; van waarden naar routine, van de politieke naar de bureaucratische logica. Dan wordt de politiek volgend, terwijl zij sturend zou moeten zijn.

...ook al kan politiek af en toe beroep doen op ondersteuning openbaar bestuur

Natuurlijk kan de politiek in bepaalde gevallen ook gebruik maken van de capaciteit van het openbaar bestuur. Zo staan wetgevingsjuristen parlementariërs bij wanneer zij amendementen willen maken, of als zij initiatiefwetsvoorstellen voorbereiden. Natuurlijk kunnen politieke partijen en fracties hun programma's en tegenbegrotingen laten doorrekenen door planbureaus en parlementaire enquêtecommissies. Ook is de afgelopen jaren de ondersteuning van fracties en van partijen (onder meer via hun wetenschappelijke bureaus) – zij het mondjesmaat – versterkt. Maar toch neemt dat niet weg dat de positie van het openbaar bestuur in de *trias politica* enorm is versterkt.

Illustratie: kinderkorting

Een enkel voorbeeld ter illustratie. Toen in 2000 het CDA-Kamerlid J. Reitsma een amendement op het de nieuwe Wet op de inkomstenbelasting (2001) wilde indienen, om er zo voor te zorgen dat gezinnen met kinderen minder belasting zouden hoeven te betalen, is dit idee doorgerekend door het Centraal Planbureau. Een en ander loopt via het ministerie van – in dit geval – Financiën. Het gevolg was dat de inkomens- en arbeidsmarkteffecten al bekend waren bij het kabinet, nog voordat het betreffende Kamerlid van de oppositie er kennis van kon nemen. Het weekend voorafgaand aan het debat kwam de staatssecretaris van Financiën plots zelf met een zogenaamde kinderkorting in de fiscaliteit (zij het in de vorm van een combinatiekorting, maar in de beeldvorming maakte dat niet zoveel meer uit).

Politiek draait om waardeoordelen...

De politieke koersbepaling gaat hieronder lijden. In de politiek gaat het immers om waarden, om maatschappelijke opvattingen, om idealen en beginselen die naar hun aard niet technisch of financieel zijn. Een voorbeeld. Wat weegt zwaarder: de vrijheid van een individu om zijn eigen gedrag te bepalen, of de (maatschappelijk-sociale) plicht om individuen te beschermen – eventueel ‘tegen zichzelf’? In het eerste beeld is bijvoorbeeld drugsverslaving geen probleem op zichzelf, maar zal de aandacht zich hoogstens richten op de nadelige maatschappelijke effecten ervan. In het tweede beeld zal de verslaving als zodanig al een punt van zorg zijn; die is een ernstige aantasting van de waardigheid van de betreffende persoon, en een sterke inperking van de mogelijkheden om zich te ontplooien. Andere voorbeelden liggen voor het oprapen. Moet de overheid gezinnen een handje helpen of niet, als het gaat om het opvangen van het spitsuur van het leven? Of is dat een zaak van ouders zelf en van hun rolverdeling en levenskeuzen? Moet ons land toestaan dat embryo’s speciaal ‘gemaakt’ worden om zo de medische wetenschap te bevorderen of gaat dat in tegen de waardigheid van elk menselijk leven? Moet het alleenverdienschap worden ontmoedigd en het tweeverdienschap worden aangemoedigd, nu er een grote behoefte komt aan verpleegkundigen, leraren, en werknemers in bedrijven? Moeten we over gaan van een kostwinnersmodel naar een gezinsmodel? Wat betekent het dat scholen zich moeten houden aan de kernwaarden van de rechtsstaat? Of bij een bepaalde regeling: welk onderscheid is nog gerechtvaardigd, en welk niet?

...terwijl het openbaar bestuur neutraal moet opereren

Het openbaar bestuur, de adviesinstanties en planbureaus zullen zoveel mogelijk ‘neutraal’ opereren. Dat volgt ook uit de grondidee dat de politieke keuzes vastgelegd worden in de wet en dat het bestuur, aangestuurd door een politieke top, vervolgens binnen die gestelde kaders zonder willekeur en ‘naar letter en geest van de wet’ de regels uitvoert. Het is duidelijk dat deze ‘neutraliteit’ gaat wringen op het moment dat datzelfde openbaar bestuur een dominante rol gaat vervullen in de (beleids)voorbereiding van het politieke proces. Zich bewust van het feit dat men zelf geen waardeoordelen moet vellen, worden thema’s vervolgens bijna automatisch verengd tot quasi-neutrale vragen en tot economische modellen. Er moet toch ergens een referentiepunt zijn.

Illustratie: doorrekening partijprogramma's

Illustratief voor het risico van de dominantie van cijfermatige modellen is het hele proces van de doorrekening van partijprogramma's. Met het oog daarop hebben partijen een keuzemenu van het CPB en de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte 'aangereikt' gekregen ten behoeve van de verkiezingen van 2006. Om de lasten van de vergrijzing op te vangen, is – zo werd voorgerekend – ca. vijf procent overschot nodig in 2040 (ofwel 3% in 2011). Verschillende manieren worden geschetst om dat te bereiken: van het fiscaliseren van de AOW tot de duurbepanking in de WW. Het risico van het menulistje is dat partijen zich keurig voegen in het lijstje met alternatieven en zich daar op voorhand toe beperken. Voetstoots gaat men uit van het model en de veronderstelde gedragseffecten (bijvoorbeeld: hogere pensioenleeftijd levert meer betaalde werknemers op, de combinatiekorting zorgt voor een arbeidsmarktprikkel). Wie de modellen in twijfel trekt, loopt politieke risico's. Het lijkt alsof men objectieve toetsen ontwijkt. Wie alternatieven inbrengt, moet er wetenschappelijk bewijs voor aanleveren, terwijl dat onderzoek er vaak niet is, ofwel gedaan is in landen met stelsels die eigenlijk niet met die van Nederland vergelijkbaar zijn. Gebrek aan zogenaamd wetenschappelijk bewijs zorgt ervoor dat politieke alternatieven naar de marge worden gedrongen.⁸ Politieke partijen moeten van goeden huize komen om tegen de expertise van een Planbureau op te boksen, waarvan de oordelen met neutraliteit omgeven zijn. Dat is geen verwijt aan een gedegen werkend planbureau. Wel illustreert dit dat eenzijdig ambtelijk opgebouwde expertise al snel kan gaan domineren en dat dit riskant is, omdat kritische tegengeluiden ontbreken. Dat dit gemakkelijk kan uitlopen op een onkritische optocht achter falende berekeningen hebben de afgelopen jaren laten zien. Met name bepaalde berekeningen eind jaren negentig zaten er faliekant naast. Het toenmalige kabinet en de toenmalige coalitiepartijen namen deze zo serieus dat men massaal achter de foute inschattingen aanliep.

Waarden en analyse gekoppeld

In politieke discussies zijn waarden en analyse(s) altijd met elkaar verbonden. Wie een scheiding aanbrengt tussen waarden en analyses, tussen doelen en middelen en tussen 'politiek' en 'bureaucratie', loopt voorbij aan de waardegebondenheid van de ambtelijke en wetenschappelijke beleidsvoorbereiding.

⁸ Een voorbeeld: onder verwijzing naar de VS betoogt het CPB dat private zorgstelsels niet effectiever zijn dan publiekrechtelijke stelsels. Die conclusie kan echter pas opgeld doen als goed is gekeken op welke punten de Amerikaanse private stelsels sporen met dan wel afwijken van het Nederlandse bestel.

Waarden werken inspirerend

Juist politieke waarden inspireren tot creativiteit, tot betrokkenheid, tot het doordenken van verschillende beleidsopties en van scenario's en het beargumenteerd maken van keuzen. Zonder waarden geen compassie en betrokkenheid. De combinatie van waarden en analyses, van gedrevenheid en kennis van zaken is belangrijk voor het tijdig agenderen van maatschappelijke thema's, voor het kritisch nagaan of gevestigde antwoorden nog wel toereikend zijn en voor het verkennen van een alternatieve politieke koers. Betrokkenheid en distantie gaan dan hand in hand: en juist daarin bewijst de waarderationaliteit haar kritische meerwaarde boven deskundigheid en routine. Dat is de reden waarom een gezonde ambtelijke organisatie van de politiek afwegingen verwacht. Zelden is het openbaar bestuur erop uit om op de stoel van de politiek te gaan zitten. Maar die zetel moet dan niet leeg blijven. Daarom is het onzinnig om onderscheid te maken tussen de zogenaamd subjectieve wensen van de politiek enerzijds en de deskundig-ambtelijke en objectief-wetenschappelijke verkenning en onderbouwing anderzijds. Functionele en substantiële rationaliteit moeten juist met elkaar vervlochten zijn.

Betrokkenheid bij de gemeenschappelijke zaak: ruimte voor instituties

De publieke zaak is de 'algemene zaak' en gaat dus allen aan. Samen zouden burgers, maatschappelijke instellingen en overheid moeten (willen) zoeken naar oplossingen. Dat zijn mensen in de regel ook gewend. Zo doen mensen dat thuis, op school, op het werk of in de buurt. Daar heeft de samenleving ook haar organisaties en structuren voor: het gezin, de school, of het bedrijf, maar ook de woningbouwvereniging, de omroep, etc. Deze organisaties zijn – dat is evident – niet louter algoritmes om besluiten te nemen, ze vormen *instituties*.⁹

Instituties hebben een meerwaarde boven organisaties. Er liggen ervaringen, betekenissen, visies, zinvolle praktijken in opgetast. Zij stellen mensen in staat om mee te werken aan een bovenindividueel doel. Dat bindt. Dat zorgt voor betrokkenheid, inzet en creativiteit en is uiteindelijk cultuurschepend. Instituties zijn bezielde organisaties.

Het instandhouden van onze betrokkenheid bij onze instituties is cruciaal. Voorkomen moet worden dat 'onze' instellingen te veel verzakelijken. Waar bijvoorbeeld door schaalvergroting en sterke nadruk op doelmatigheid de

9 Vergelijk A.C. Zijderveld, *The institutional imperative. The interface of institutions and networks*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2000.

‘school’ van weleer verwordt tot slechts een ‘locatie’ van een groot onderwijsbedrijf, verdwijnt voor veel betrokkenen (zoals leerlingen, docenten en ouders) langzaam het overzicht en de betrokkenheid. Ook moeten onze instellingen ervoor waken al te zeer ingekapseld te raken in de overheid. Want indien een institutie al te zeer verzakelijkt of verstatelijkt, bestaat het gevaar dat de ziel eruit gaat: van een institutie is dan slechts een organisatie overgebleven. Van betrokkene is men dan verworden tot ‘klant’.

Politieke instituties verbinden straat en staat

Voor de verbinding tussen de straat en de staat zijn politieke *instituties* van grote betekenis. Van oudsher vormen in ons land politieke partijen de verbinding tussen onderlinge betrokkenheid en (de in de groep) gedeelde waarden enerzijds met de publieke zaak anderzijds. Maar als de waarden ondersneeuwen, de bureaucratie gaat overheersen en de staat tot een onderneming tot wederzijds voordeel wordt verengd, raakt het politieke op de achtergrond. Niet alleen een waarderationale sturing door politici wordt dan lastig. Niet minder problematisch is dat de betrokkenheid van burgers bij de staat functionele trekken krijgt: men voelt zich meer en meer een belanghebbende en een ‘afnemer van diensten’. Weet de overheid het wederzijdse voordeel niet te garanderen, dan ligt het risico op de loer dat de bevolking afhaakt, terwijl... juist dan vaak een gezamenlijke krachtsinspanning noodzakelijk is. Het is de opgave voor de politiek om een overtuigende brug te slaan tussen de betrokkenheid van de burgers enerzijds en haar dilemma’s, visies en afwegingen anderzijds. Slaagt zij daarin niet, dan dreigt het gevaar dat in de samenleving de binding met de publieke zaak afneemt. De kiezer voelt zich in een toeschouwerrol gedrongen, er is in feite geen sprake meer van burgerschap, maar van vervreemding. Politiek is dan alleen als schouwspel nog interessant. Het toneel is dan voor politici, terwijl de kiezer op afstand zijn oordeel over de *performance* velt. Van deelnemer in de publieke zaak voelen mensen zich toeschouwer worden van het publieke schouwspel. De bureaucratische logica en medialogica versterken elkaar dan. In perioden van voorspoed levert dat weinig risico op, maar juist als het erop aankomt en een land moeilijke tijden moet doorkomen, kan zich dat gaan wreken.

1.3 De opgave waarvoor we staan

Christen-democratische eisen aan democratie

Gezien de voorgaande analyse is het van het grootste belang om de voorwaarden te creëren voor het versterken van de betrokkenheid bij de publieke zaak en voor een politiek die in wisselwerking met de samenleving de overheid stuurt. Dat is ook in lijn met de eisen die vanuit de christen-democratische traditie aan democratische besluitvorming gesteld worden. Deze eisen zijn goed samengevat in het *Program van Uitgangspunten* van het CDA en eerder in *Publieke Gerechtigheid*¹⁰:

- Verantwoord handelen is altijd *inclusief* van aard. Het verdisconteert de gevolgen van politieke keuzen, ook op lange termijn, in zijn afwegingen.
- Politieke gezagsdragers en met name volksvertegenwoordigers zullen zoveel mogelijk aangespoord moeten worden om *verantwoording af te leggen* aan en in contact te blijven met degenen die hen afvaardigen.
- Politieke beslissingen behoren in een *open overleg* tot stand te komen. Openbaarheid schept ruimte voor kritiek, het afleggen van verantwoording en een uiteindelijke beoordeling van politieke partijen en politici door de kiezer.
- Overtuigingen, politieke *visies* en daarvan afgeleide standpunten zullen zoveel mogelijk centraal moeten staan bij verkiezingen.
- De procedures moeten *effectief en inzichtelijk* beleid mogelijk maken, niet omslachtig zijn en met het oog op rechtszekerheid binnen redelijke termijnen besluitvorming mogelijk maken.

Een vitale politiek vraagt om overtuiging

Het moge hieruit duidelijk zijn dat een vitale politiek vraagt om:

- overtuigende politieke visies om op veranderingen in de samenleving in te spelen en om daarbij normatieve keuzen te maken;
- een parlement dat met politieke overtuigingskracht de regering controleert en aanspoort. Richtinggevend mede-wetgeven èn gericht controleren bestaan bij gratie van vooruitzien en van visies voor de middellange termijn;
- een stevige verantwoording en een overtuigende communicatie naar de burger en kiezer. Dit afleggen van verantwoording moet continu plaats te vinden, maar speelt natuurlijk een centrale rol bij verkiezingen.

¹⁰ *Program van Uitgangspunten*, p. 22-23, vergelijk artikel 18 PvU. Uitgebreider, zie: WI voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1990, p. 258-261.

Ambtelijke routines schieten te kort

Een overheid die zich opsluit in ambtelijke routines, beheersingsvragen en in bestuurlijke modellen, komt aan deze eisen niet toe. Als de maatschappelijke en economische stabiliteit wegvalt, blijken ambtelijke probleemdefinities vaak te mager te zijn om er in politiek spannende tijden mee uit de voeten te kunnen. Dat kan een normatieve kortsluiting opleveren. Dat was in feite het probleem van de politiek rond de millenniumwisseling. Routines waren ingeslopen, nieuwe maatschappelijke vragen werden van de agenda geweerd en nieuwe geluiden in de politiek kregen geen kans of werden veracht gemaakt. Dat was kwalijk, omdat nieuwe vraagstukken van vergrijzing, van integratie, van globalisering, en van duurzaamheid op de agenda hadden moeten staan. Die vroegen om een brede politieke visie, om leiderschap, om vergezichten en om diepgang.

Visie op de inhoud centraal

Maar naar het verleden kijken en oordelen is gemakkelijk. Belangrijker is de vraag of onze politieke instituties nu wel genoeg zijn toegerust om de toekomstgericht en overtuigend te zijn. De institutionele imperatief van politieke instituties ligt erin de opvattingen en afwegingen van burgers en kiezers enerzijds en die van politici anderzijds met elkaar te verbinden. Niet langs procedurele weg, maar door de visie op de inhoud centraal te stellen. Niet door lastige maatschappelijke vraagstukken te ontlopen, maar die juist scherp en eerlijk te agenderen. Niet door hobbyistisch te sleutelen aan het staatsgebouw, maar door de inrichting daarvan ten dienste te laten staan van de maatschappelijke agenda, gedegen besluitvorming en een breed gevoelde betrokkenheid bij die inhoud en besluitvorming. Niet door onvrede kortstondig te mobiliseren, maar door met overtuigende antwoorden te komen.

Draagt het bestel bij aan agenda, daadkracht en draagvlak?

De centrale vraag die hier aan de orde is, is dan ook of de inrichting van ons staatkundige gebouw bijdraagt aan het vermogen van politici, van partijen en van het parlement om maatschappelijke thema's tijdig te signaleren, te agenderen en van (morele en instrumentele) antwoorden te voorzien.

Staatkundige voorwaarden voor een overtuigende politiek

Een goede politiek ontleent haar legitimatie aan de mate waarin zij in wisselende omstandigheden weet bij te dragen aan het algemeen welzijn en daarvoor de voorwaarden weet te realiseren. Een goed samenspel met burgers is daarbij essentieel. Het is nodig te werken aan de staatkundige voorwaarden voor een overtuigende politiek.

Hoe versterken we onze democratische instituties?

Tegen deze achtergrond zal de commissie in dit rapport dan ook de inrichting van onze staat doornemen. Op welke manier kan de werking van onze democratische instituties zo versterkt worden dat de uitdagingen 'agenda, daadkracht en draagvlak' zo goed mogelijk gerealiseerd worden en dat (de betrokkenheid bij) de rechtsgemeenschap wordt versterkt? Ook dat laatste is van belang. Veel problemen kunnen alleen met een gezamenlijke inspanning van overheid en samenleving opgelost worden.

Een afnemend gevoel van betrokkenheid zal vooral langs inhoudelijke weg hersteld moeten worden. Burgers verwachten een overheid die haar werk goed doet. Hiertoe zal de politiek tijdig de juiste maatschappelijke thema's moeten signaleren, agenderen en met durf en daadkracht aanpakken. Maar er is meer nodig: van politici mag een duidelijke visie verwacht worden, op grond waarvan zij heldere politieke keuzes maken en zich verantwoorden. Juist visie kan het elan in de samenleving opwekken dat nodig is voor de te leveren gezamenlijke inspanning om problemen op te lossen.

2 De staat

2.1 De politieke gemeenschap van de samenleving

De staat

In christen-democratische kring is veel geschreven over de staat. Verschillende denktradities komen hier samen. Deze zijn elders uitvoerig beschreven. In dit rapport willen we ons, zoals hiervoor uiteengezet, vooral richten op de legitimatie van overheidshandelen en het functioneren van politieke instituties. In dit rapport zien we de 'staat' als het instituut waardoor de (politieke)¹¹ gemeenschap zichzelf langs lijnen van het (publiek)recht organiseert en realiseert.

De overheid

De (publieke) macht wordt uitgeoefend door de overheid, zoals het *Program van Uitgangspunten* van het CDA ook aangeeft:¹² "De overheid is de instelling die in de samenleving recht met gezag en zondig met dwang tot gelding moet brengen." Overheidsorganen zijn dus bijvoorbeeld die organen die 'publieke' regels vaststellen, zoals regering en Staten-Generaal of lokaal de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders, maar ook de instellingen die regels uitvoeren, zoals ministeries of de sociale dienst, of die de openbare orde handhaven, zoals de politie. Als machtsinstituut van de staat is de overheid geroepen om de gemeenschap te dienen naar de norm van de publieke gerechtigheid.¹³ 'Macht' is dan ook (positief) op te vatten als het vermogen tot samen handelen in de vormgeving van een gemeenschappelijk belang.¹⁴

De samenleving

De overheid omvat alle organisaties met publiek dwingend gezag. De samenleving bestaat uit personen en hun gemeenschappen, zoals gezinnen, scholen, zorginstellingen, vakbonden en bedrijven. Deze gemeenschappen gaan niet in de staat op, maar zij staan er anderzijds ook niet helemaal los van. Personen zijn ook burger wanneer ze kiezen bij verkiezingen, of belasting betalen. Onderwijsinstellingen dragen bij aan de vorming van mensen, ook in hun hoedanigheid van burger en ziekenhuizen leveren ook een bijdrage

11 Politieke slaat hier op de 'polis' en betekent (hier) dan ook betrekking hebbend op de burgergemeenschap.

12 Artikel 6, Program van Uitgangspunten CDA.

13 Vergelijk artikel 6, Program van Uitgangspunten CDA.

14 R. Focqué, *Stoelendansen met de macht. De actualiteit van Montesquieu's erfgoed*, lezing op de conferentie over de Trias Politica, Tweede Kamer, Den Haag, 27 januari 2006, *mimeo*, p. 3

aan het algemeen welzijn als zij personen helpen. Het moge duidelijk zijn dat deze personen, instellingen en bedrijven geen overheidsorganen zijn, en evenmin uit de staat voortkomen of daarin opgaan. Hun identiteit en missie liggen uitdrukkelijk op een niet-staatelijk terrein en daaraan ontleen zij principieel hun zelfstandigheid. Maar, zoals gezegd, die buitenstatelijke oorsprong staat er niet aan in de weg dat personen, instellingen en bedrijven zich mede manifesteren *binnen* de staat of publieke rechtsgemeenschap. Sterker nog: “Een levende politieke gemeenschap vraagt toewijding aan de publieke zaak, actieve inzet en zeggenschap van iedereen. Tegenover de rechten die onze democratische rechtsstaat de burger biedt, mag van de burger inzet voor het publiek belang worden gevraagd.”¹⁵ In de staat organiseert de samenleving zich naar haar juridische zijde (de samenleving is dus een ruimer begrip dan de staat).

Overheid wordt gestuurd vanuit samenleving

Omdat de (publieke) rechtsgemeenschap, de staat, de missie heeft de gemeenschap te dienen, zal de sturing van het handelen van de overheid ook uit de samenleving voort moeten komen. Die daarop gerichte sturing vindt plaats via de politiek. Deze politiek zorgt voor de (waarderationale) aansturing en koersbepaling van de staat. Deze wordt in belangrijke mate geëffectueerd door de overheid. Het begrip van de ‘politiek’ is dus breed. Het omvat kiezers, politieke partijen en de instituties die de overheid aansturen, zoals de volksvertegenwoordiging of de bewindspersonen. Politieke instituties bepalen niet alleen de koers. Zij zorgen er ook voor dat die koers zich kan doorzetten en verwerkelijkt wordt.

2.2 De missie van de staat

Staat moet het bonum commune bevorderen

De politieke missie van de staat bestaat uit het veilig stellen en bevorderen van het algemeen welzijn, van het *bonum commune*, door te werken aan rechtvaardige samenlevingsverhoudingen. Voor die rechtvaardige verhoudingen is het van fundamenteel belang dat binnen de staat de overheid a) haar grenzen kent en in acht neemt. Er is namelijk weinig wat zo’n inbreuk maakt op rechtvaardigheid als een overheid die zich bemoeit met wat mensen geloven, wat zij met hun bezit doen, of hoe zij hun opvoeding inrichten. Verder is het van belang dat de overheid b) vloeren in het bestaan waarborgt door de toegang tot elementaire voorzieningen veilig te stellen, c) bijdraagt aan de voorwaarden voor een bloeiend maatschappelijk leven en d) het recht

¹⁵ Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak* (eindrapport), 's-Gravenhage, 5 oktober 2006, p. 13.

bevordert en handhaaft. Het is aan de politiek om te kiezen op welke manier de overheid haar verantwoordelijkheid vormgeeft. Voor de keuzen die zij daarbij maakt, is zij in een democratie verantwoording schuldig aan de burgers.¹⁶ Niet alleen om vervolgens op resultaten te kunnen worden afgerekend, maar ook omdat de inzet voor het algemeen welzijn een zaak is van iedereen. Democratie is zo gezien het voertuig voor een gemeenschappelijke missie.

De overheid kan zelf presteren of particulier initiatief normeren

Soms komt het erop neer dat de overheid zelf diensten of prestaties aanbiedt: het verstrekken van bijstand, het aanbieden van openbaar onderwijs. Maar omdat het vaak private instanties zijn die elementaire zaken aanbieden - variërend van brood en melk tot zorg en onderwijs - zal (in die gevallen) de overheid de betaalbaarheid, kwaliteit en bereikbaarheid van deze diensten proberen te garanderen via normstelling (bijvoorbeeld door een minimuminkomen wettelijk vast te stellen of door de kwaliteit van het onderwijs te waarborgen) en niet door zelf te presteren. Zou zij dat wel doen, dan zouden daarmee heel wat vrijheidsrechten worden uitgehold (zie a). Zij zou dan immers zelf onderwijs, zorg, tv-uitzendingen, werkgelegenheid en huisvesting moeten aanbieden. Ook bij de actieve bijdrage aan het bestrijden van onrecht, nationaal en internationaal, treedt de overheid nu eens presterend (politie, een krijgsmacht), dan weer normerend op (strafrecht, internationale verdragen). Het feit dat de overheid normerend optreedt bij het garanderen van veiligheid (bijvoorbeeld strafrechtelijk), bij het aanbod van belangrijke voorzieningen als werkgelegenheid (ontslagbescherming), of onderwijs (deugdelijkheidseisen) maakt al duidelijk dat het algemeen welzijn van meer afhankelijk is dan van de overheid alléén. Goed opgevoede en opgeleide personen dragen bij aan een goede samenleving. Als onderwijsinstellingen kwaliteit weten te bieden, verhoogt dat de economische en sociale standaarden. Als woningbezitters zorg en aandacht besteden aan woning, tuin en omgeving, verrijkt dat de publieke ruimte. Straten worden dan ook veiliger.

Overheid en samenleving werken aanvullend aan bonum commune

Hoewel personen, maatschappelijke instellingen en bedrijven een eigen domein hebben, raken hun activiteiten dikwijls wel de kwaliteit van de samenleving, het *bonum commune* en soms zelfs haar bestaansvoorwaarden. De overheid kan er in voorwaardenscheppende zin aan bijdragen dat Nederland economisch sterk is en bedrijven zich hier vestigen, of dat de

¹⁶ A.J.E. Havermans, *Zonder verantwoordelijkheid geen democratie*, Den Haag, 2002.

arbeidsmoraal sterk is, maar zij kan en moet niet dwingend of manipulerend willen doordringen tot de kern van ondernemingsbeslissingen, van motieven van mensen, of bijvoorbeeld religieuze opvattingen. Wel is het belangrijk dat de politiek een breed draagvlak heeft, dat zij overtuigend is in het openbaar debat en in haar netwerken. Dat vraagt om inhoudelijke helderheid en om overtuigingskracht: ook richting de samenleving. Opnieuw blijken visie op de inhoud en overredingskracht van groot belang te zijn. Het komt erop aan om mensen mee te nemen in de politieke agenda en de zorg voor het algemeen welzijn. Daarmee wordt de staat een gemeenschap van overheid, politieke instanties, burgers en hun maatschappelijke instellingen. Of, zoals Focqué het verwoordt: van oudsher “symboliseerde en representeerde [de staat] maatschappelijke samenhang, gedragen door gemeenschappelijke beginselen en waardeoriëntaties.”¹⁷

2.3 Een eigen identiteit voor de staat

Staat heeft meer dimensies dan ‘recht’...

De staat is dan ook méér dan een verzameling wetten en juridische bepalingen (recht). De politieke of staatsgemeenschap bestaat uit meer dan recht en macht. Zij heeft ook een geschiedenis, een cultuur en een rechtsgebied.

De volgende andere dimensies komen in beeld:

- Het *culturele* aspect (burgerzin). In hoeverre worden de waarden van de rechtsgemeenschap breed erkend, herkend en beleefd? In hoeverre is er bij verschillende culturele stromingen affiniteit met de kernwaarden van de democratische rechtsstaat?
- Het *historische* aspect: de staatsgemeenschap is niet uit de lucht komen vallen. Er liggen leerprocessen aan ten grondslag die tot het collectieve rechtsbewustzijn en de identiteit van een staatsgemeenschap zijn gaan behoren. Het gaat dan om godsdiensttwisten, de verwerking van de industriële revolutie en van de verpaupering en de strijd om de vrijheid van onderwijs. Symbolen onderstrepen die leerervaringen: een volkslied, de eedaflegging, simpele symbolische zaken als de vlag, nationale feestdagen, bevrijdingsdag, het Koningshuis.
- Het *economische* aspect: de staat heeft uiteraard een eigen financiële huishouding. De overheid heft belastingen en stelt een eigen begroting op. Zij is voor haar middelen mede afhankelijk van de economische ontwikkelingen.

¹⁷ R. Focqué, *Stoelendansen met de macht. De actualiteit van Montesquieu's erfgoed*, lezing op de conferentie over de Trias Politica, Tweede Kamer, Den Haag, 27 januari 2006, mimeo, p. 8.

- Het *ruimtelijke* aspect. Een gemeenschap ontwikkelt zich binnen een territorium. Daar speelt haar geschiedenis zich af. Het landschap en het klimaat met hun uitdagingen en mogelijkheden bepalen voor een deel de identiteit van de gemeenschap. Bij grensconflicten is het ruimtelijk aspect heel nadrukkelijk in het geding.
- Het *sociale* aspect: gemeenschappelijke feestdagen, de collectieve vrije dag in de week, maar ook de rituelen rond Prinsjesdag zijn sociale evenementen die een gemeenschappelijk leefpatroon en een ritme rond de sociale rechtsstaat tot uitdrukking brengen en bijdragen aan maatschappelijke samenhang en identiteit.
- Het *talige* aspect. De taal heeft een sterke integrerende functie en is ook in hoge mate een symbool voor de identiteit van een land.

....maar *andere dimensies mogen niet gaan overheersen*

De combinatie van deze aspecten geeft een politieke gemeenschap een eigen kleur en identiteit. Daarbij is het overigens wel erg belangrijk dat de ambitie om recht te verwerklijken bovenaan blijft staan. De andere dimensies mogen niet gaan overheersen, want dan bestaat er het levensgrote risico dat de staatsmacht enghartig of zelfs dictatoriaal wordt ingezet. De historische grandeur van een natie wordt dan bijvoorbeeld leidend, met risico's van overdreven patriottisme, nationalisme of staatsromantiek. De taal kan leidend worden, met een taalstrijd als gevolg. Ruimtelijke expansiedrift zal het recht gaan overwoekeren als gebiedsuitbreiding inzet van de politiek wordt. Een 24-uurseconomie die alles ondergeschikt maakt aan groei kan ontstaan als het garanderen van economische vooruitgang, het maximaliseren van koopkracht en/of vrije tijd een doel in zichzelf wordt.

Andere 'dimensies' versterken rechtsstaat

Maar zolang deze aspecten een bescheiden plek krijgen, kunnen zij wel degelijk bijdragen aan de kracht van de rechtsstaat. In het *bijzondere* van de geschiedenis van een land, met zijn leermomenten, ontsporingen, herstelmomenten en nieuw verworven inzichten krijgt het algemene en *universele* van het recht kleur en inhoud. Er ontstaan aangrijpingsmomenten voor identificatie: historische gebeurtenissen die tot de verbeelding spreken, gebouwen en locaties waarin het verleden gaat opleven, feestdagen die herinneren aan bevrijding van dictaturen, een Grondwet waarin leermomenten hun juridische neerslag kregen, of kunst waarin het verleden tot leven komt. Zo kent vrijwel elk land zijn bijzondere momenten, die verwijzen naar het dóórbreken van universele waarden. Door nieuwe generaties inzicht te geven in de ontstaansgeschiedenis, de valkuilen en leermomenten kan een rechtsstaat zijn bronnen levend houden. Dat behoedt voor nieuwe fouten. Iets dergelijks geldt voor de sociale momenten die het

gemeenschapsgevoel verstevigen, en voor de symbolische bevestigingen van humanitaire waarden, hoogtijdagen en integrerende momenten. Zo krijgt de rechtsgemeenschap een weliswaar open, maar toch ook weer eigen geschiedenis en ontwikkelingsgang.

Symbolen en tradities zijn daarbij (ook) van belang

Het is om die reden dat symbolen, tradities, sociale gebruiken en rechtsstatelijke (nationale en Europese) instituties en rituelen ertoe doen. Er is een innerlijke verwantschap tussen deze symbolen en de waarden en regels van de rechtsstaat. Daarbij gaat het dus niet om een vernauwend nationalisme of een romantisch patriottisme, maar juist om waarden als openheid, tolerantie, en weerbaarheid ten behoeve van de rechtsstaat. In die zin is het werken aan een *Leitkultur* een prima ambitie, voor zover het bijzondere van het moment het algemene en universele van het recht versterkt.

Nederland heeft niet zoveel met de eigen geschiedenis...

Nederland kent in dit verband overigens niet echt een sterke traditie. Het verleden van ons land leeft niet breed. Nederland heeft niet zoveel met Willem de Zwijger, met het Plakkaat van Verlating, met de natievorming door Oldenbarnevelt, met vrijheidslievendheid van de gebroeders De Witt en met een (stadhouder) Willem III die met een *pre-emptive strike* op Londen een voor de Republiek levensbedreigend bondgenootschap van Engeland en Frankrijk wist af te wenden. Nederland heeft niet zoveel met Erasmus, met Spinoza, met het feit dat Descartes hier vrij van vervolging kon werken. Het is ook niet echt op de hoogte van de schaduwkanten van zijn verleden, zoals het hier en daar gebrekkige verzet tijdens de oorlog of de actieve en beschamende rol die het speelde bij de slavernij. Deze zaken zijn echter van belang bij onze kennis van de historie. Daarom is het goed dat er meer aandacht besteed zal worden in het onderwijs aan de canon.

...maar leermomenten daaruit zijn belangrijk

Veel zaken spelen daarbij waarschijnlijk een rol: de openheid van de handelsnatie, de burgerlijke cultuur die het pochen op grandeur schuwt, de afwezigheid van een aristocratische bovenlaag, de geringe omvang van ons land, het naast elkaar leven van protestanten, katholieken en humanisten met elk een eigen visie op het verleden. Toch zijn het juist die openheid naar de wereld, de relatieve tolerantie, de al vroeg intredende overtuiging dat religie en dwang niet samen kunnen gaan, die bijdragen aan burgerschap en burgerzin. Het zijn de leermomenten die ook voor nieuwe generaties en voor nieuwkomers van belang kunnen zijn: kennis van de ontsporingen, van de herstelmomenten en dergelijke zeggen vaak meer dan staatsrechtelijke handboeken.

Institutionele imperatief van de staat

De staat is dus een rechtsgemeenschap met een eigen cultuur, met zijn prestaties en dieptepunten, met zijn eigen geschiedenis, rechtsgevoel, met zijn eigen symbolen en hoogtijdagen. De staat vindt daarin voor een deel zijn legitimatie: in gevoelens, in idealen en overtuigingen. Zonder die betrokkenheid is er geen appèl mogelijk op de beste krachten in de samenleving. Zonder een gemeenschappelijke overtuiging is er geen kritisch referentiepunt van waaruit politieke instanties en de burgers elkaar over en weer kunnen beoordelen en aansporen. Van belang zijn instituties en symbolen die de grondidee van de rechtsstaat weten te representeren. Een grondidee waaraan politici en burgers bij de gedachtewisseling en overreding refereren. Het gaat daarbij om overtuigingen die gedeeld en onderhouden dienen te worden. Hier ligt de institutionele imperatief van de staat en zijn instellingen: zorgen voor de verwerkelijking van het recht, op een dusdanige manier dat die verwerkelijking als een zaak van de hele rechtsgemeenschap ervaren wordt, met inbegrip van de verschillende inzichten die daarbij op elkaar kunnen en zullen botsen. Dit heeft ook zijn uitdrukking gevonden in de Grondwet. In de sociale grondrechten heeft de Grondwetgever neergelegd dat de staat, de rechtsgemeenschap een publieke verantwoordelijkheid heeft voor tal van zaken; die verantwoordelijkheid kan de staat niet opgeven. In paragraaf 8.2 zal dieper ingegaan worden op de verwezenlijking van de sociale grondrechten.

Op het functioneren van de staat en zijn instellingen in relatie tot deze imperatief zal hieronder worden ingegaan.

In de staat organiseert de politieke burgergemeenschap zich langs de lijnen van het recht. De politieke missie van de staat bestaat uit het veilig stellen en bevorderen van het algemeen belang, het *bonum commune*. De macht waarover de overheid beschikt kan dan ook positief opgevat worden als het vermogen tot samen handelen in de vormgeving van een gemeenschappelijk belang. Daarvoor is het wel nodig dat er ook echt een politieke gemeenschap bestaat waarbij de samenleving zich betrokken voelt. Hiervoor zijn – naast het recht – de verschillende andere dimensies van de staat van belang. De combinatie van al deze aspecten geeft de politieke gemeenschap een eigen kleur en identiteit, die engagement voor de rechtsgemeenschap (kunnen) bevorderen.

3 Het koningschap

3.1 Inleiding¹⁸

Grote steun bevolking voor het koningschap...

Een groot percentage van bevolking is sinds jaar en dag voorstander van het Nederlandse koningschap. Hoewel die steun door de jaren heen in omvang iets is afgenomen, blijft zij relatief constant. Met de hoge mate van populariteit van dit instituut hangt wellicht samen dat er niet echt fundamentele discussies zijn over het koningschap. In 1922 is er voor het laatst een fundamenteel parlementair debat gevoerd over dit onderwerp.

...ondanks enige discussie in de jaren '60 en '70

Wel waren er in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw regelmatig protesten tegen de monarchie (Provo's, kraakbeweging). Het PvdA-congres besloot destijds zelfs tot het opnemen van een artikel in het beginselprogramma dat een republiek bepleitte.¹⁹ Toch heeft dit niet geleid tot wijziging of het einde van de constitutionele monarchie. Het gebrek aan een fundamenteel debat toont enerzijds de stabiliteit van het instituut aan, maar kan anderzijds ook leiden tot een gebrekkig besef van de waarde van dit instituut. Daarom is het zinvol om van de waarde en staatkundige betekenis van het koningschap, zoals dat in ons land is gegroeid, de revue te laten passeren.

Vraag naar invulling koningschap blijft actueel

In maart 2000 leek de discussie over het Nederlandse koningschap overigens een impuls te krijgen.²⁰ D66 pleitte voor een aanpassing van dit instituut, zodat monarchie en democratie dichter bij elkaar zouden komen te staan. Men constateerde een spanning tussen enerzijds een niet democratisch gelegitimeerde, erfelijke ambtsdrager die deel uitmaakt van de regering, die wetsontwerpen ondertekent en een belangrijke rol speelt tijdens de (in)formatie van het kabinet, maar die men anderzijds niet direct ter verantwoording kan roepen. Zo'n situatie zou – in die gedachtelijn – niet passen in de huidige democratie; reden waarom D66 pleitte om de Koning politieke 'macht' af te nemen, om zo de weg vrij te maken voor een koningschap met slechts ceremoniële en representatieve taken. Wij zullen later op deze voorstellen terug komen, maar eerst willen wij stil staan bij de ontstaansgeschiedenis en de betekenis van het Nederlandse koningschap.

18 Dit hoofdstuk bouwt voort op een concept van mr. J.G. Douma.

19 In het huidige beginselmanifest van de PvdA (uit 2005) wordt de republiek echter niet meer bepleit.

20 Notitie van toenmalig D66-fractievoorzitter De Graaf in 2000.

3.2 De ontstaansgeschiedenis van het Nederlandse koningschap

'Republikeins' karakter van het Nederlandse koningshuis

“Het Nederlandse koningschap is niet ontwikkeld uit een absoluut koningschap, maar juist uit verzet daartegen”.²¹ Hoekstra spreekt over het republikeinse karakter van ons koningshuis. In de 16^e eeuw was Nederland immers, anders dan de ons omringende landen, een federatieve republiek, waar de gegoede burgerij een stempel op de samenleving drukte. Vrijheidszin gekoppeld aan collegialiteit, en een afkeer van te pretentieuze machthebbers waren kenmerkend voor de Nederlandse samenleving. De soevereiniteit berustte (in de Republiek) bij de Staten-Generaal, waar de provinciale afgevaardigden en regenten de dienst uitmaakten. De stadhouder, oorspronkelijk de *lieu tenant*, degene die het gezag uitoefende *in stede van* de keizer, c.q. koning van Spanje (de soeverein), was in de republiek de dienaar van de Staten-Generaal (de nieuwe soeverein). De stadhouder was verantwoordelijk voor de bescherming van het land. De oorsprong van deze federatieve republiek, die ruim twee eeuwen stand hield, lag in het felle verzet tegen de poging van de Spanjaarden om hier het vorstenabsolutisme een plaats te geven.

Willem van Oranje: vorst moet volk dienen

Met name stadhouder Willem van Oranje (1533-1584), zette zich af tegen de Spaanse overheersing. Oranje leunde daarbij sterk op het denkwerk van de zogenaamde *monarchomachen*: een Franse calvinistische stroming die zich verzette tegen de absolutistische aanspraken van de Bourbons. Toen hij door de Spanjaarden in de ban gedaan werd, heeft hij in zijn verdedigingsrede, de bekende *Apologie*, zich uitdrukkelijk verzet tegen het absolute koningschap, en zich uitgesproken voor een koning die zijn volk heeft te dienen. Hij brak een lans voor de vrijheid van het geweten en van de godsdienst. Het volk heeft zijns inziens het recht om zijn koning af te zetten op het moment dat hij verworven privileges, rechten en vrijheden in gevaar brengt. Het *Plakkaat van Verlatinge*, opgesteld door de Staten Generaal (1581), kende eenzelfde strekking.

Huis van Oranje bleef een belangrijke rol spelen

Het verzet van Willem van Oranje tegen de tirannie, gecombineerd met zijn inzet voor tolerantie en voor eenheid, hebben – in combinatie met de manier waarop hij om het leven kwam – de basis gelegd voor de verplichtende ‘symboliek’ rond Oranje. Bewust is hier gekozen voor de term verplich-

21 R.J. Hoekstra, ‘De wijze republikeinse traditie van het Nederlandse koningschap’, *Christen Democratische Verkenningen*, 21^e jaargang (2002), nr. 1, p. 3-11.

tend omdat de geschiedenis hier uitdrukking en kristallisatiepunt is van een belangrijk leermoment, dat sterk verbonden is met de persoon van Oranje: de betekenis van tolerantie, van vrijheid van geweten en van godsdienst. Die tolerantie werd niet (alleen) om politieke redenen bepleit, maar ook om religieuze redenen: het geloof verdraagt zich als het ware van binnenuit niet met dwang (een notie die nu ook met enige regelmaat terugkeert bij paus Benedictus XVI). Juist die gedachte gaf aan de jonge republiek gaandeweg en met vallen en opstaan een eigen karakter – naast uiteraard de vaak gememoreerde kenmerken van individualisme en handelszin. Dat karakter is sterk gesymboliseerd in de Oranjes: het onderstreept inderdaad het republikeinse karakter van het Nederlandse koningshuis.

Normatieve eisen aan koningschap

De symboliek is tot op de dag van vandaag van belang. De steun vanuit het volk voor het Huis van Oranje is van vrijwel alle tijden. De invloedrijke calvinistische stroming in ons land gaf aan de eerder genoemde symboliek en aan de steun voor Oranje tevens een religieuze lading: de Oranjes zouden aan het Nederlandse volk geschonken zijn. Daarmee manifesteerde zich een providentieel element in het denken over het koningschap. Een providentiële lijn die men gesymboliseerd zag in de terminologie ‘Bij de gratie Gods’. Christen-democratische erflaters hebben die notie later anders geïnterpreteerd. Niet het historische moment is beslissend of er sprake is van regeren bij de gratie Gods, maar de vraag of het regeren voldoet aan de normatieve eisen die eraan gesteld kunnen en moeten worden.²²

Verplichtende symboliek van het Huis van Oranje

Hoe dan ook: ondanks zeker ook veel gebreken van de latere stadhouders²³ kan men stellen dat met het geslacht van Oranje de maatstaf voor goed bestuur, tolerantie en nationale eenheid een historisch kristallisatiepunt heeft gekregen. Reden, nogmaals, om te spreken van een symboliek die verplichtend is. Verplichtend ook naar de koning zelf om grondwetten te eerbiedigen en te beschermen: een verplichting die later in de Grondwet zelf verankerd zal worden. In de symboliek ligt derhalve een vorm van perma-

²² Groen van Prinsterer sprak al over een *Droit Divin* dat in plaats van een privilege (en in dat geval titel voor machtsgebruik) een plicht is die hoge eisen aan het koningschap stelt (zie: G. Groen van Prinsterer, *Ongeloof en Revolutie: eene reeks van historische voordrachten*, Leiden: S. en J. Luchtmans, 1847). Zie ook de bespreking van deze ideeën in A. Klink, *Christen-democratie en overheid*, (diss, Leiden), Delft: Meinema, 1991, p. 52-55.

²³ Zie bijvoorbeeld B. Knapen, *De man en zijn staat: Johan van Oldenbarnevelt (1547-1619)*, Amsterdam: Bakker, 2005.

nente machtskritiek besloten die in de loop der eeuwen steeds opnieuw in staat stelde om machtsmisbruik aan de kaak te stellen.

De instelling van de monarchie, waarin Huis van Oranje wederom een belangrijke rol speelt

In 1795 veranderde de Republiek der Verenigde Nederlanden in de Bataafsche Republiek. In 1806 werd deze vervangen door het Koninkrijk Holland met Lodewijk Napoleon als koning. Enige jaren later, in 1810, volgde alweer inlijving bij het Franse keizerrijk. In 1813 werd echter Willem Frederik (1772-1843), de zoon van de laatste stadhouder Willem V, 'Soeverein Vorst der Nederlanden'. Na het Congres van Wenen aanvaardde hij de titel 'Koning' en werd hij hiermee als Willem I de eerste Koning van het Koninkrijk der Nederlanden. Na een Grondwetsherziening, met zijns inziens teveel inperking van zijn macht, trad Willem I in 1840 teleurgesteld af. Willem II (1792-1849) stemde, onder dreiging van de overslaande revolutie in Parijs in februari 1848 in met een vergaande Grondwetswijziging. De ministeriële verantwoordelijkheid werd geïntroduceerd. Deze ligt nog steeds aan de basis van de huidige verhoudingen rond het koningschap in onze constitutionele monarchie.

3.3 Constitutionele monarchie

De Grondwet bepaalt ruimte Koning

In Nederland weet de Koning zich gebonden aan de Grondwet en, voor wat betreft het Koninkrijk, aan het Statuut. Ook positie, opvolging en bevoegdheden van de Koning zijn vastgelegd in de Grondwet. De Grondwet bepaalt dat de Koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn.²⁴ De Koning kan voor zijn handelen of nalaten niet door het parlement ter verantwoording worden geroepen. De ministers zijn (politiek) verantwoordelijk voor de Koning en kunnen dan ook daarover ter verantwoording geroepen worden. Ministers bepalen het politieke beleid en niet het staatshoofd. De Koning heeft zich te onthouden van het doen van afwijkende politieke uitspraken en hij dient over politieke onderwerpen altijd vooraf contact te hebben met de minister-president. De ministers zijn verantwoordelijk voor het doen en laten van de Koning voor zover zijn optreden het publieke ambt en daarmee het publieke domein raakt. Deze verantwoordelijkheid hebben de ministers ook in acht te nemen ten aanzien van de andere leden van het Koninklijk Huis, omdat deze een rol vervullen in de uitoefening van de koninklijke functie en daardoor het openbaar belang raken. Voor hen geldt de zogenaamde afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid. De bewegingsvrijheid van de leden van het Koninklijk Huis is dus begrensd: institutioneel en principieel.

²⁴ Artikel 42, tweede lid, Grondwet.

De Koning heeft vooral gezag

Het Nederlandse koningschap is voor een groot deel gedepolitiseerd. Het heeft (politieke) macht moeten inleveren. Het gezagselement is echter zonder meer gebleven, met als afgeleide daarvan: (persoonlijke) invloed. Vanzelfsprekend is deze afhankelijk van ervaring, van persoonlijk gezag, van de overtuigingskracht van de Koning, en van de bereidheid van de ministers en parlementsleden om die te doen gelden. Die invloed kan de Koning uitoefenen via de middelen als waarschuwen, aanmoedigen en geconsulteerd worden.²⁵

De functie van de Koning: deel van de regering,...

Wat is nu de formele functie van de Koning? Hij maakt op grond van artikel 42, eerste lid, van de Grondwet deel uit van de regering en spreekt in die hoedanigheid de minister-president wekelijks en de ministers regelmatig. Op grond van het tweede lid van dit artikel, over de onschendbaarheid van de Koning, zijn de bevoegdheden beperkt en zal hij afhankelijk van zijn ervaring, kennis en overtuigingskracht de ministers adviseren, aansporen en soms zelfs waarschuwen.

...spil bij de formatie,...

Een niet in de wet verankerde bevoegdheid is de betrokkenheid van de Koning bij de formatie van een nieuw kabinet. Na advies te hebben ingewonnen bij de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer, de vice-voorzitter van de Raad van State en de fractievoorzitters van de Tweede Kamer, is het de Koning die de (in)formateur benoemt.

...presenteert de troonrede,...

46

Jaarlijks op de derde dinsdag van september geeft de Koning in een verenigde vergadering van de Staten-Generaal een uiteenzetting van het door de regering te voeren beleid (art. 65 Grondwet).

...voorzitter van de Raad van State,...

Ten slotte is hij ingevolge artikel 74, eerste lid, van de Grondwet formeel de voorzitter van de Raad van State. Feitelijk wordt de taak vervuld door de vice-president van de Raad van State. Het voorzitterschap is in hoge mate symbolisch van aard.²⁶ Het stamt uit de tijd van de instelling van de Raad van State in 1531.

²⁵ Walter Bagehot, *The English Constitution*, 1867: "To state the matter shortly, the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights—the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn."

²⁶ Bijl. Hand. II, 1979-1980, 16 040 (R1141), nr. 8, p. 13.

...representeert Nederland als staatshoofd,...

De Koning heeft naast deze staatsrechtelijke taken ook een representatieve functie. Als staatshoofd legt de Koning staatsbezoeken af en ontvangt hij buitenlandse staatshoofden en regeringsleiders. Verder neemt hij de geloofsbrieven in ontvangst van de hoofden van buitenlandse diplomatieke missies in Nederland. Op Koninginnedag bezoekt hij met een groot deel van de koninklijke familie twee gemeenten. Dit gaat uiteraard niet terug op een formele verplichting, maar geeft wel uitdrukking aan de band tussen vorst en volk. Tegen die achtergrond legt de Koning ook regelmatig werkbezoeken af, bezoekt hij manifestaties en woont hij jubilea van maatschappelijke organisaties bij.

...en representeert de res publica en de daarmee verbonden waarden

Als staatshoofd is de Koning bovendien anders en meer dan deel van de regering. De Koning symboliseert de *res publica* en de daarmee verbonden waarden. Die symboliek heeft op meer betrekking dan de formele juridische staatsordening. De staatsorganen zijn de publiekrechtelijke dragers van die symboliek. Als gezicht van de waarden van de *res publica* kan de Koning zich daarom in bredere contexten manifesteren, zoals bijvoorbeeld via kersttoespraken, via bemoediging, of door bezoeken te brengen aan ontheemden. Dat geldt ook voor contexten waar de staatsmacht niet dominant aanwezig is of mag zijn, zoals het onderwijs, de kunst, of de wetenschap. De erfelijkheid van het ambt drukt overigens op haar beurt de continuïteit van deze waarden uit en onttrekt deze aan risico's van een *Stimmungsdemokratie*. Het is een soort contrapunt ten opzichte van een politiek die soms wil behagen door een vluchtigheid en waarin machtsuitoefening maar al te snel het karakter krijgt van een machts spel. De Koning staat met de waarde die hij representeert boven de partijen.

3.4 Het Nederlandse koningschap: ook voor de toekomst

Argumenten tegenstanders monarchie

Tegenstanders van het Nederlandse koningschap zetten de royalisten vaak weg als irrationeel en gevoelig voor vals sentiment. De erfelijke monarchie is in hun ogen niet democratisch, omdat het koningschap alleen op basis van erfrecht te verwerven is. Dit zou in strijd zijn met artikel 3 van de Grondwet, dat bepaalt dat alle Nederlanders gelijk in openbare functies benoembaar zijn. Onze huidige monarchie is volgens hen ook niet in overeenstemming te brengen met het parlementair stelsel: een stelsel waarin degenen die politieke invloed hebben, verantwoording hebben af te leggen ten overstaan van het parlement.

Het koningschap verbindt – ook met het oog op het bonum commune

Het eerste kritiekpunt dat het instituut niet in onze rationele samenleving zou passen, is geen sterk argument. Immers, een rechtsgemeenschap is meer dan een set regels en heeft niet alleen juridische dimensies, maar ook psychische, sociale, en historische. Deze laatste aspecten zijn voor binding in de samenleving en voor het *bonum commune* van belang. Eerder is daarop al gewezen.

Koning in de regering...

De kritiek spitst zich vervolgens toe op de functie van de Koning in de regering. Waarom is het van belang dat de Koning deel uitmaakt van de regering? Wordt hiermee zijn positie niet onnodig kwetsbaar gemaakt en gaat dat uiteindelijk niet ten koste van een goede uitoefening van zijn meer representatieve taken en (verplichtende) symboliek?

...staat voor continuïteit...

De Koning staat volgens de commissie voor continuïteit in een qua samenstelling steeds wisselende regering. Het is wenselijk dat de Koning deel blijft uitmaken van de regering omdat hij daarmee een rustpunt vormt en continuïteit biedt aan het bestel. Met de ervaring en kennis kan de Koning binnen de regering inbreng leveren via de genoemde invalshoeken: advies, aansporing en waarschuwing. De Koning draagt met zijn gezag bij aan de legitimatie van de staat. Dat is veel lastiger als de Koning buiten de regering zou staan. Het risico is groot dat men dan het tegenovergestelde bereikt, namelijk ongecontroleerde invloed, of waarschijnlijker nog marginalisering.

...terwijl de ministers de invloed van de Koning (kunnen) begrenzen...

Weliswaar is de huidige invloed momenteel niet meetbaar, tegelijkertijd zal die invloed niet groter zijn dan de verantwoordelijke ministers toelaten. Juist dat verschaft op een paradoxale manier de ruimte om persoonlijk en vrij ongedwongen advies te geven, vanuit de breedte van de in de loop der jaren opgedane ervaring.

...en geeft de functie van Koning meer inhoud

Het deel uitmaken van de regering geeft de functie extra inhoud. Het voorkomt dat het koningschap in zijn symbolische waarde doorschiet. Dat is van betekenis, ook bij de uitoefening van zijn representatieve functie. Het biedt hem nog meer kans gezag op te bouwen en uit te stralen. Juist omdat het risico van misbruik niet groot is, is het waardevol om de Koning onderdeel van de regering te laten zijn en het ambt niet tot een ceremoniële functie terug te brengen. Het risico van misbruik is – zoals gezegd – niet groot, omdat het afhangt van de ruimte die de politiek de Koning biedt.

De Koning speelt een nuttige en effectieve rol bij de kabinetsformatie

Een ander punt van kritiek richt zich op de rol van de Koning in de kabinetsformatie. Hierin wijst de Koning, na breed advies ingewonnen te hebben, onder meer van de verschillende fractievoorzitters, uiteindelijk de kabinetsinformatie(s) aan, en later de kabinetsformateur. Tegenstanders vinden dat niet thuishoren bij iemand die daarover niet direct ter verantwoording geroepen kan worden. Zij stellen voor om de (Tweede) Kamer zelf de informateur te laten kiezen na een open en transparant debat.²⁷ Bij nadere beschouwing is het maar de vraag of dat wel zo verstandig is. Praktisch is er weinig aanleiding toe. De Koning pleegt zijn rol bij de formatie zorgvuldig uit te voeren. Ook is niet gebleken dat de Koning de afgelopen jaren opdrachten tot (in)formatie heeft verstrekt die onredelijk waren. Kortom, er lijkt geen probleem met de huidige procedure. Sterker nog, men kan in de rol die de Koning speelt in de kabinetsformatie, een ondersteuning zien van diens gezaghebbende positie in de regering. Bovendien ‘werkt’ de huidige procedure voor de kabinetsformatie.

De Koning ‘bewaakt’ juist de verkiezingsuitslag

Dat heeft enkele PvdA-ers er juist toe gebracht te bepleiten dat Commissarissen van de Koningin en burgemeesters een soortgelijke rol als de Koning zouden moeten krijgen bij de vorming van Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders.²⁸ Zij betogen dat een optimaal democratische gang van zaken bij een formatie gebaat is bij leiding van iemand die zonder politiek eigenbelang kan waken over een zuivere procedure en kan ingrijpen als de kiezer het nakijken dreigt te hebben. De rol van de Koning in de formatie werkt in de praktijk als een waarborg: de adviezen van de verschillende fracties aan de Koning worden openbaar gemaakt.²⁹ Dat bevordert de transparantie; partijen kunnen eigenlijk niet buiten de Koning om in achterkamertjes onderhandelen, zoals soms wel in provincies of gemeenten gebeurt. De Koning kan daardoor (het signaal van) de verkiezingsuitslag bewaken. Bovendien laat de Koning zich breed adviseren: zo luistert hij ook naar adviseurs van buiten de Tweede Kamer, en vanuit de Tweede Kamer wordt het geluid van alle fractievoorzitters gehoord, ook degenen die mogelijk een minderheid zouden hebben vertegenwoordigd

27 Zie bijvoorbeeld <www.oranjezonderfranje.nl> en het eindrapport van de Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, 's-Gravenhage, 5 oktober 2006 (te vinden op <www.nationaleconventie.nl>), p. 29-30.

28 Marleen Barth en Bernt Schneiders, *Koningin voorkomt wildwest*, de Volkskrant, 27 april 2006.

29 Zie voor de kabinetsformatie na de verkiezingen van november 2006 bijvoorbeeld <www.kabinetsformatie2006.nl>.

in het Kamerdebat dat tot de benoeming van een informateur zou hebben geleid (indien zo'n procedure ingevoerd zou worden). Daarmee is de huidige procedure bij uitstek een element van evenredige vertegenwoordiging. Verder kan men op goede gronden betwijfelen of een open en transparant debat in de Tweede Kamer (zonder een rol voor de Koning) voor de specifieke opdracht die – in Nederland – de kabinetsformatie is, even effectief zal zijn. Juist in het breekbare proces van een formatie kan de Koning, die 'boven de partijen staat', een meerwaarde hebben.

Representatieve functie draagt ook bij aan democratie en burgerschap

In zijn representatieve functie kan de Koning een bijdrage leveren aan de democratie en de politieke gemeenschap door de waarden daarvan op speciale momenten en tijdens bijzondere gelegenheden tot uitdrukking te brengen. Dit sorteert vooral effect omdat het koningshuis een groot draagvlak heeft onder de bevolking (daarmee vormt het een indirecte legitimatie van staat en democratie).

Koninklijk Huis is al in omvang ingeperkt

Er is geen aanleiding om de regeringsfunctie van de Koning in te perken, in de zin dat de Koning alleen nog een ceremoniële rol mag spelen. Het debat over het beperken van de omvang van het koningshuis vanwege een te grote reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid of vanwege de kosten is geluwd, nadat de omvang van het Koninklijk Huis in 2002 is gereduceerd. Voortaan behoren naast de Koning, de afgetreden koning en hun echtgenoten, slechts de erfopvolgers in de eerste en de tweede graad en hun echtgenoten tot het Koninklijk Huis. De achterliggende gedachte van het voorstel is het lidmaatschap van het Koninklijk Huis te beperken tot diegenen die bij de uitoefening van het publieke ambt betrokken zijn. Op die manier wordt de ministeriële verantwoordelijkheid qua omvang beperkt, en wordt het aan de erfopvolgers in de derde graad en hun echtgenoten die krachtens deze wet zijn uitgesloten van het lidmaatschap, mogelijk zich vrij te bewegen. Een overgangsregeling bepaalt dat degenen die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet meerderjarig lid waren van het Koninklijk Huis, dit blijven zolang zij krachtens de Grondwet de Koning kunnen opvolgen.

Aandacht in het onderwijs

Om de betekenis van het koningschap en de symboliek die ermee gemeoid is, te vergroten, zou meer aandacht moeten worden besteed aan de functie en het functioneren van het koningschap in Nederland. Het is belangrijk dat het onderwijs er tijd voor inruimt. Ook in het kader van de inburgering in Nederland van culturele minderheden dient er niet alleen aandacht te zijn voor de Nederlandse geschiedenis en cultuur, de staatsinrichting, grond-

rechten en de inrichting van de samenleving, maar moet ook worden stilgestaan bij het Nederlands koningschap bij de waarden die het vertegenwoordigt. Ook zou de regering er goed aan doen om ook in het cultuurbeleid meer te doen met de geschiedenis van ons land, waartoe al een eerste stap gezet is met de canon. In het Verenigd Koninkrijk is er inmiddels iets van een traditie om belangrijke momenten uit de geschiedenis van het land en van de monarchie te laten verfilmen en om deze informatieve programma's voor een breed publiek toegankelijk te maken.³⁰

Het Nederlandse koningschap kan zich op grote steun verheugen en is van groot belang voor de Nederlandse rechtsgemeenschap. De Koning representeert immers de *res publica* en staat voor de continuïteit daarvan, en onderstreept de centrale rol van de Grondwet doordat zijn eigen positie bepaald is door de Grondwet. Er zijn geen redenen om de positie van de Koning in ons staatsbestel te veranderen.

30 De Nederlandse geschiedenis biedt talloze momenten die behalve dramatisch ook leerzaam zijn, zoals bijvoorbeeld het conflict tussen Maurits en Oldenbarnevelt, tussen de Calvinisten en de Arminianen, de geschiedenis van de broers De Witt, de *glorious revolution* van Willem III, of de verbinding tussen Koning en parlement van de 19^e eeuw.

4 De inrichting van het staats- gebouw op landelijk niveau

4.1 Inleiding

Een maatstaf voor de sterkte van ons staatkundig bouwwerk

Kan de inrichting van ons staatkundig gebouw beter? Zo ja, waar meten we dit dan aan af? Wat is de maatstaf? In de inleiding is een belangrijk criterium aangegeven. Draagt de staatkundige structuur, in samenhang met de politieke cultuur, eraan bij dat politici, partijen en het parlement maatschappelijke thema's op tijd signaleren, agenderen en van antwoorden voorzien? Moedigen structuur en cultuur politici en partijen aan om met overtuigende visies te komen, om met overtuigingskracht de regering te controleren en aan te sporen? Is er voldoende impuls tot het afleggen van verantwoording? Moedigen structuur en cultuur burgerschap aan, zodat we ons 'deelgenoot' in de publieke zaak (blijven) beschouwen?

Instituties en betrokkenheid centraal

In de inleiding (hoofdstuk 1) is al betoogd dat het vertrouwen in de politiek in essentie gebaseerd is op (visies op) de inhoud. Goede politieke organisaties zijn instituties: instellingen die op een bovenindividueel niveau mensen bij maatschappelijke vragen weten te betrekken en die weten te inspireren tot participatie. Zoals gezegd is immers op veel terreinen juist een gezamenlijke inspanning van samenleving en overheid van belang. Dat geldt zeker ook op staatkundig terrein: betrokkenheid is cruciaal.

Welke structuur versterkt de legitimatie van het overheidshandelen?

De vraag is hoe de staatkundige structuur bezien in samenhang met de politieke cultuur de legitimatie van het overheidshandelen kan versterken. Welke staatkundige inrichting stelt ons in staat om in agenderende, besluitvormende en draagvlak-genererende zin verbeteringen te bewerkstelligen?

Samenstel van evenwichten...

Om dat te kunnen beoordelen, is het van belang om oog te hebben voor het geheel aan instituties. Parlement, regering, politieke partijen en kiezers hangen niet als los zand aan elkaar. Een verandering van positie of status van de één heeft effecten op de ander. Voor een doordacht oordeel over een wijziging van een institutie of van de positie van een enkel orgaan is het daarom nodig naar de effecten op het totale institutionele evenwicht te kijken. Het ziet er, bijvoorbeeld, op het eerste gezicht misschien aardig uit om de minister-president rechtstreeks te kiezen, maar wat betekent dat voor de verhoudingen met het parlement, voor de betekenis van Kamerfracties en de functie van politieke partijen? Bovendien: wat gebeurt er in zo'n stelsel als de twee kapiteins – parlement en minister-president – het niet eens worden over de koers van het schip van staat? Wat gebeurt er als de gekozen minis-

ter-president niet kan steunen op een meerderheid in het parlement? Patstellingen liggen dan op de loer. Het agenderend en besluitvormend vermogen van de politiek zal verminderen en er zal eerder cynisme groeien dan draagvlak.³¹

...en daarom is een visie op het totaal nodig

Er is daarom zicht nodig op het grotere geheel, op de samenhang van het staatkundige bestel. Dan gaat het om vragen zoals: wat is de rol van representatie? Willen we een meerderheidssysteem met twee grote rivaliserende blokken zoals in de Angelsaksische landen of juist een consensusdemocratie met bestaansrecht voor veel partijen? Zonder een brede benadering is het moeilijk om evenwichtig te oordelen staatkundige vraagstukken.

4.2 Een representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit

Representatie: een praktische noodzaak...

Voor een levende democratie is in de eerste plaats het representatieve karakter van de democratie van belang. Puur praktisch gezien is het onmogelijk om bij elk besluit elke kiesgerechtigde te betrekken. Er is altijd een vorm van vertegenwoordiging noodzakelijk. Dat was zelfs in het oude, overzichtelijke Athene zo.

...maar ook onmisbaar als spiegel van de gemeenschap in het licht van het algemeen belang

Maar een representatieve democratie verdient niet alleen om praktische redenen de voorkeur boven een directe democratie. Meer principiële zijn de volgende redenen.³² Zo krijgt een volk eigenlijk pas via een volksvertegenwoordiging een politiek gezicht.³³ Langs de weg van de volksvertegenwoordiging raakt het volk in zekere zin met zichzelf in gesprek over zijn waarden, zijn toekomst, en over de rol die de politiek daarbij kan en dient te spelen. Daarnaast dwingt representatie tot verantwoording naar een achterban en

31 Deze situatie heeft zich voorgedaan in Israel. Vervolgens is daar de rechtstreekse verkiezing van de premier (weer) afgeschaft.

32 Zie voor een nog uitgebreidere beschouwing van de argumenten voor een representatieve democratie: F. Ankersmit, L. Klinkers, en C. van Baalen, *De reformatie van de staat: parlement en regering*, (voorstudie voor de Nationale Conventie), 5 oktober 2006, 's-Gravenhage, p. 9-11.

33 Vergelijk F. Ankersmit, L. Klinkers, en C. van Baalen, *De reformatie van de staat: parlement en regering*, (voorstudie voor de Nationale Conventie), 5 oktober 2006, 's-Gravenhage, p. 18: "Eerst dankzij politieke partijen, ideologieën en debatterende politici werden politieke problemen zichtbaar en benoembaar. De politiek wordt geboren in en met de politieke representatie."

daarmee (al) tot zekere openbaarheid. Bovendien zijn de debatten in de volksvertegenwoordiging in principe openbaar. Beslissingen die na het openbare debat genomen worden, zijn dan ook meer dan een optelsom van stemverhoudingen gebaseerd op individuele belangen. Het openbare debat disciplineert. Alleen wie het algemeen belang tot uitgangspunt neemt voor het legitimeren van zijn visie en standpunten is geloofwaardig in een openbaar debat. Alleen standpunten die deugdelijk zijn gemotiveerd en die op brede her- en erkenning kunnen rekenen, overtuigen. Debat en openbaarheid zijn belangrijke waarborgen. Zij dwingen politici om het algemeen belang als maatstaf te hanteren en om zich daaraan te spiegelen.

Evenredige vertegenwoordiging biedt beste ruimte aan verschillende visies

Een stelsel van evenredige vertegenwoordiging biedt de beste waarborg dat in die representatieve democratie zoveel mogelijk visies aan bod komen.³⁴ Districtenstelsels tenderen al heel snel naar een tweepartijensysteem, terwijl het belangrijk is dat verschillende waarden en opvattingen van mensen een plaats krijgen in de politiek, bij de afwegingen die gemaakt worden in de volksvertegenwoordiging. Sinds 1917 kent Nederland het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. In de praktijk blijkt dat voor nieuwe politieke bewegingen (partijen) de drempel voor toetreding tot het parlement niet hoog is. Ook zijn er steeds vele verschillende partijen in het parlement vertegenwoordigd geweest.

Compromissen beter in parlement gevormd dan binnen partij (bij een tweepartijensysteem)

Veelstemmigheid betekent aan de andere kant wel dat er compromissen moeten worden gesloten. Meerderheden zijn nodig. Die kunnen in een stelsel van evenredige vertegenwoordiging ontstaan in het parlement. In een tweepartijensysteem groeien ook compromissen – ook daar is de samenleving immers ‘veelstemmig’ – maar dan vooral in de boezem van een enkele partij. Dit zal in de regel buiten de openbaarheid gebeuren en zonder openbaar debat. Bij een evenredige vertegenwoordiging is het parlement de afspiegeling van wat er leeft in de samenleving. Bij stelsels waarbij gewoonlijk één partij een meerderheid heeft, vindt de meerderheidsvorming binnen die partij plaats. De ‘deelgeluiden’ komen in het parlement niet meer aan bod.

34 Vergelijk het advies van het Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus*, 10 november 2006, te vinden op <www.burgerforumkiesstelsel.nl>, p. 4: “Een belangrijke pijler onder ons huidige kiesstelsel is het principe van evenredigheid. [...] Ook het minderheidsstandpunt moet worden gehoord.”

Representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit

De vraag is dan ook aan de orde hoe de werking van zo'n representatieve democratie met haar ruimte voor pluriformiteit versterkt kan worden.

Zwaartepunt bij volksvertegenwoordiging

Het politieke zwaartepunt dient te liggen op het niveau waar de representatie in haar volle breedte tot stand komt. Voor gemeenten en provincies is dat ook in de Grondwet vastgelegd: "Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad".³⁵ Op het landelijk niveau is in de afgelopen twee eeuwen een staatsrechtelijke regel gegroeid dat een kabinet het vertrouwen van (een meerderheid van) het parlement nodig heeft ('vertrouwensregel').

Verhouding tussen parlement en regering

Hoe is in de praktijk de verhouding tussen parlement en regering? Parlement en regering zijn samen de wetgever. De uitvoerende macht ligt bij de regering, die gevormd wordt door de Koning en de ministers. Het parlement controleert de regering als die haar koers uitzet en bij de uitvoering van het beleid. Ministers (en het kabinet) zijn verantwoording schuldig ten opzichte van de Kamers (ministeriële verantwoordelijkheid) en kunnen naar huis gestuurd worden als het vertrouwen bij een meerderheid van het parlement ontbreekt (vertrouwensregel).

Gevaar bestaat dat parlement zich meer richt op regering dan op bevolking

Vanwege de vertrouwensregel en de noodzakelijke samenwerking rond wetgeving, heeft het kabinet permanente steun van een meerderheid van het parlement nodig. Op basis van de verkiezingsuitslag zoeken partijen naar een stabiele regeringsmeerderheid. Die coalitie maakt in de regel vrij gedetailleerde afspraken over de agenda voor de komende (regeer)periode. Vervolgens trekken de regering en de coalitiemeerderheid in het parlement sterk naar elkaar toe: de regering heeft de coalitiefracties nodig om haar agenda uit te voeren, terwijl de coalitiefracties via de regering hun eigen wensenlijstjes kunnen laten vervullen. De gebondenheid aan een coalitie kan de speelruimte voor het parlement behoorlijk inperken. Ook ligt het gevaar op de loer dat regering en parlement hun aandacht al te sterk op elkaar richten ten koste van het werken aan draagvlak in de samenleving. Om niet te struikelen moet de regering immers het vertrouwen houden van het parlement; verkiezingen zijn meestal nog enige tijd weg. De focus op draagvlak in het parlement kan ten koste gaan van het actief verwerven van draagvlak in de samenleving. Ten slotte kan een regeerakkoord invloed heb-

35 Artikel 125, eerste lid, Grondwet.

ben op het functioneren van Kamerleden. Coalitietrouw kan helpen om een plaats op de volgende Kamerlijst te bemachtigen. Het veiligstellen van de zetel loopt dan vooral via de loyaliteit aan de partij. Deze omstandigheden mogen we hieronder niet uit het oog verliezen bij de bespreking van de positie van het parlement en de regering.

Wij staan voor een representatieve democratie met ruimte voor pluraliteit. Volksvertegenwoordigers stellen (een visie op) het algemeen belang centraal. Tegen deze achtergrond maken en verantwoorden zij hun keuzen. Daarbij biedt een stelsel van evenredige vertegenwoordiging de beste waarborgen dat de verschillende visies die in de samenleving leven, aan bod komen. Waar die verschillende visies vertegenwoordigd zijn, in de volksvertegenwoordiging, dient dan ook het zwaartepunt van de macht te liggen.

4.3 Functioneren parlement: ruimte voor visie(s) op een stevig draagvlak

Spilpositie

Het parlement heeft een spilpositie in de representatieve democratie. De Kamer biedt een platform voor de afweging van de verschillende in de bevolking levende visies, opvattingen en waarden. Op basis daarvan controleren de Kamers de regering. De kracht van het parlement is mede afhankelijk van zijn binding met het volk.

Voorbij de korte termijn kijken

Het is daarom van belang dat het parlement in staat is de maatschappelijke agenda voldoende op te pakken. Het gaat hierbij niet zozeer om de 'kortetermijnagenda' waarbij de Kamer sterk reageert op actuele ontwikkelingen en voorvallen ('incidenten'). Belangrijker is het vermogen om de soms weerbarstige, maar vaak juist cruciale onderwerpen van de (middel)lange termijn te agenderen. Ook wat betreft het verwerven van draagvlak ligt er een uitdaging voor het parlement. Hoe zorgen we dat volksvertegenwoordigers een stevige band met de kiezers krijgen? Op dit moment is immers vaak een goede band met de eigen partij belangrijker om een zetel te bemachtigen of te behouden.

Verbeteren functioneren parlement: drie wegen

In het algemeen zijn er drie wegen waarlangs het functioneren van het parlement valt te verbeteren door het wijzigen van de staatkundige structuur.³⁶ Ten eerste kan een andere samenstelling van het parlement de werking ervan verbeteren. Het gaat dan om zaken als de kwaliteit van de vertegenwoordigers, het samenstel van deskundigheid, en de vaardigheid om de bevolking tegemoet te treden. Ten tweede is de manier van werken van het parlement van belang. Daarbij gaat het om onderwerpen als de bevoegdheden en de ondersteuning van het parlement. Ten slotte kunnen er veranderingen worden aangebracht in de relatie tussen parlement en regering. Deze drie 'lijnen' zullen hieronder aan de orde komen. Daarna zal nog aandacht besteed worden aan de positie van de Eerste Kamer.

*Samenstelling van het parlement: de rol van het kiesstelsel**Brede samenstelling parlement gewenst*

Voor wat betreft de samenstelling van de Tweede Kamer is het onmogelijk een blauwdruk te geven van een ideale samenstelling. Maar enige bekendheid en – in het verlengde daarvan – herkenbaarheid van Kamerleden is een basis voor binding met de samenleving en bevordert zo het functioneren van het parlement. Daarnaast lijkt een voldoende variëteit aan achtergronden van Kamerleden dienstbaar aan een goede representatie.³⁷

Partijen hebben nu meer invloed op samenstelling dan kiezer

Wie er in de Kamer(s) komt, wordt bepaald door de politieke partijen en door de kiezers. De invloed van de politieke partijen is in de praktijk groot. De kiezers bepalen immers weliswaar de omvang van de fracties en via voorkeurstemmen soms de samenstelling, maar de partijen stellen de (eigen) kandidatenlijsten vast en bepalen daarmee in de praktijk welke personen in de Kamer (kunnen) komen. Het aantal kandidaten dat slechts op basis van voorkeurstemmen (en niet ook vanwege de plaats op de lijst) in de Tweede Kamer komt, is uitermate gering.³⁸

36 Behalve structuurwijzigingen hebben ook andere factoren invloed op de mate waarin het parlement erin slaagt zijn rol goed te vervullen. Voorbeelden van zulke factoren zijn het functioneren van politieke partijen of de rol van de media. De rol van politieke partijen komt aan de orde in hoofdstuk 7.

37 Vergelijk VNO-NCW, *Boeren, burgers en zakenlui. Onderzoek naar de bedrijfsachtergrond van Nederlandse politici*, Den Haag: september 2006.

38 Bij de verkiezingen van januari 2003 betrof het twee Kamerleden (de heer H.P.A. Nawijn voor de LPF en mevrouw J.C. Huizinga-Heringa voor de ChristenUnie), bij de verkiezingen van november 2006 betrof het slechts mevrouw F. Koser Kaya (D66).

Huidige kiesstelsel leidt tot zwakke band kiezer-gekozene

De manier waarop de kiezers de samenstelling van de Tweede Kamer kunnen beïnvloeden is in sterke mate afhankelijk van het gehanteerde kiesstelsel. Momenteel is de invloed van de kiezer beperkt. Het uitbrengen van een voorkeurstem is vaak niet beslissend om een kandidaat van voorkeur te laten kiezen. De nummer vijf van een lijst die op 20 zetels kan rekenen, haalt de eindstreep toch wel, ook zonder de voorkeurstem. Men kan dus met een gerust hart de lijsttrekker kiezen, ook al gaat de voorkeur uit naar een andere kandidaat. Bovendien kent Nederland niet echt een cultuur van voorkeursacties. Ook hebben Kamerleden zelf vaak slechts een beperkte achterban, waardoor het aanbrengen van voorkeurstemmen niet eenvoudig is. Op wie moet men zich zonder directe achterban richten? De eigen regio van herkomst, of een bepaald *issue* of een bepaalde doelgroep? Een duidelijke focus ontbreekt vaak. Dat gebrek aan focus lijkt ook door te werken 'tijdens de rit': op wie en op welke groepen moet een Kamerlid zich richten voor zijn standpuntbepaling en bij het afleggen van verantwoording?

'Onze' man of vrouw in Den Haag

Hoe kan er voor worden gezorgd dat kiezer en gekozone een duidelijker band krijgen, zonder dat dit ten koste gaat van de evenredige vertegenwoordiging? Hoe worden Kamerleden 'onze man of vrouw' in Den Haag? En hoe creëren we voor Kamerleden zelf een duidelijkere focus rond de vraag wie hun kiezers zijn en met wie ze in eerste aanleg in gesprek zouden moeten gaan.

Personenstelsel: legt te veel nadruk op personen

Een eerste mogelijkheid om het personele element bij verkiezingen te versterken is door over te stappen op een zogenaamd personenstelsel. In zo'n personenstelsel kan alleen op personen gestemd worden en niet op een (partij)lijst. In een dergelijk stelsel treden de personen wel heel sterk op de voorgrond en verdwijnt de overkoepelende en profilerende visie al snel naar de achtergrond. Zo'n stelsel voldoet daarmee niet aan de eisen die de christen-democratie aan democratische besluitvorming stelt. Mensen dienen zich immers kandidaat te stellen voor een volksvertegenwoordigend lichaam "op grond van een visie op de gewenste inrichting van de samenleving en een visie op de rol die de politiek daarbij moet spelen. Er ligt dan ook een duidelijke relatie tussen de representatieve democratie en ideële politieke partijen."³⁹

39 CDA/WI voor het CDA, *Naar een vitale democratie. Een christen-democratische verkenning naar de relatie tussen burger en overheid*, Den Haag 1999, p. 9. Vergelijk ook het advies van het Burgerforum Kiesstelsel, *Met één stem meer keus*, (zie noot 34), p. 4: "Voor het vertalen van opvattingen van kiezers in een samenhangende visie op de inrichting van de samenleving, voor het zoeken van deskundige en aansprekende kandidaat-kamerleden en voor het waarborgen van een zekere continuïteit blijven politieke partijen belangrijk."

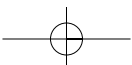


Ook bij versterking belang voorkeurstemmen houdt verantwoording te weinig focus

Ook binnen het huidige kiesstelsel kan geprobeerd worden het personele element bij de verdeling van de zetels te versterken. Bijvoorbeeld door per partij alle (of een deel van de) zetels toe te kennen in volgorde van het aantal stemmen dat iemand behaald heeft.⁴⁰ Het ziet er evenwel niet naar uit dat dit een wezenlijke verbetering ten opzichte van het huidige systeem betekent. Wie de recente verkiezingsuitslagen bekijkt, ziet dat – in zo'n stelsel – het halen van 350 of 400 stemmen (in totaal, voor heel Nederland) beslissend kan zijn of een persoon een Kamerzetel krijgt. Het gaat daarbij wel om een zetel die ondertussen grofweg zo'n 60.000 kiezers vertegenwoordigt...⁴¹ Een ander bezwaar is dat in zo'n systeem er weliswaar iets meer noodzaak is voor kandidaten om kiezers te binden, maar de achterban toch betrekkelijk diffuus blijft. Er is geen helder afgebakende achterban en daarom krijgt ook de verantwoording aan de kiezers geen of te weinig focus. Het is zeker goed dat kandidaat-Kamerleden eigen kiezers hebben, maar zolang die voor een kandidaat anoniem blijven, blijft het ontwikkelen van een band tussen de betreffende gekozene en zijn kiezers problematisch.

40 Hieronder valt ook het voorstel dat is gedaan door het Burgerforum Kiesstelsel. Dit houdt in dat de kiezer ofwel een stem uitbrengt op de partij (bijvoorbeeld het CDA) ofwel op een kandidaat (bijvoorbeeld Verhagen). De som van de partij- en kandidaatstemmen bepaalt het aantal zetels (bijvoorbeeld: 40 voor het CDA). Daarna wordt eerst gekeken voor hoeveel zetels er aan stemmen is uitgebracht op de *partij*: dat aantal zetels (bijvoorbeeld: 10) wordt toebedeeld in volgorde van de lijst. De overige zetels (die gerelateerd zijn aan de in totaal op *kandidaten* uitgebrachte stemmen, in het voorbeeld dus 30) worden dan toebedeeld aan de overige kandidaten op de lijst *in volgorde van* het door hen behaalde aantal voorkeurstemmen (er is hierbij geen drempel).

41 Voor het door het Burgerforum Kiesstelsel gedane voorstel geldt het bijkomende bezwaar dat naar verwachting de vele voorkeurstemmen op de kandidaten in de top van de lijst bepalen hoeveel zetels er in de staart van de lijst op stemmenvolgorde verdeeld worden. Anders gezegd: wanneer een lijsttrekker als Balkenende voor 20 zetels aan voorkeurstemmen zou binnenhalen, heeft dat – in het voorbeeld van de vorige voetnoot – het effect dat de nummers 11 tot en met 30 op grond van hun eigen stemmenvolgorde gerangschikt worden; de paradox is dat voorkeurstemmen juist een belangrijke rol gaan spelen voor diegenen die naar verwachting de minste voorkeurstemmen hebben.



Creëer eigen 'constituency' voor kandidaat-Kamerleden

Een alternatief is te vinden door een eigen, duidelijkere *constituency*⁴² te creëren voor (kandidaat-)Kamerleden. Dat kan door met districten te gaan werken. Omdat – zoals hiervoor aangegeven – de evenredige vertegenwoordiging van de verschillende lijsten (partijen) in het parlement van groot belang is, ligt een gemengd kiesstelsel voor de hand. Dit ligt in het verlengde van zowel het CDA-verkiezingsprogramma uit 2002 als van de WI-commissie onder leiding van Van de Donk, die in 2000 de notitie *Kiezen vanuit de regio* heeft uitgebracht.⁴³

Gemengd kiesstelsel: evenredige vertegenwoordiging met rol regio's bij samenstelling fracties

Hier wordt gekozen voor een zodanige vorm van het gemengd kiesstelsel dat de evenredige vertegenwoordiging in stand blijft. Bij een gemengd kiesstelsel wordt de samenstelling van het parlement deels bepaald via een landelijke lijst en deels vanuit de regio. Om de evenredige vertegenwoordiging te handhaven, is het nodig dat de omvang van de fracties in de Tweede Kamer – net als nu – wordt bepaald door landelijke verkiezing. De regio's dan wel kiesdistricten bepalen, in elk geval voor een deel, welke personen die zetels gaan bezetten. In dit stelsel gaan er geen stemmen verloren. Dat is wel zo in een puur districtenstelsel, waarbij de (landelijke) zetelverdeling de uitslagen in de districten weerspiegelt: in zo'n stelsel belanden alleen die kandidaten die hun district 'winnen', in het parlement. In zo'n systeem is het voor een kleine partij vrijwel onmogelijk om in de Tweede Kamer te komen. Dat lukt eigenlijk alleen als een kleine partij toevallig heel sterk is in een bepaalde regio. Stemmen die deze partijen in andere regio's krijgen, gaan verloren. Al met al kan in zo'n zuiver districtenstelsel de zetelverdeling sterk afwijken van de verdeling van het totale aantal stemmen over politieke partijen.

42 Met de term *constituency* doelen we op de groep van wier steun de persoon of het orgaan in kwestie afhankelijk is voor zijn eigen positie. In feite is dit dan ook de groep aan wie de persoon of het orgaan in kwestie extern verantwoording dient af te leggen – om zijn positie te kunnen behouden.

43 In het CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011 wordt nu ook gepleit voor een gemengd kiesstelsel (beleidsartikel 6.1.2): “[D]e zetelverdeling in de Tweede Kamer [blijft] evenredig met het percentage stemmen dat de partijen halen bij landelijke verkiezingen. Maar kiezers kunnen ook een (tweede) stem in hun regionale kiesdistrict uitbrengen. Zo kunnen zij bepalen wie vanuit hun regio in de Kamer komt (voor een van de landelijke lijsten).”

Districten bieden kandidaat-Kamerleden een duidelijkere constituency

Het voordeel van een gemengd kiesstelsel is dat een belangrijk deel van de kandidaten voor de Tweede Kamer een duidelijkere regionale achterban (*constituency*) krijgt, zonder dat het evenredigheidsbeginsel doorkruist wordt. De *constituency* werkt breed door: een kandidaat zal zoeken naar een breed draagvlak voor zijn politieke lijn. Dat prikkelt kandidaten weer om op een breed front de contacten met de bevolking te zoeken. De kandidaat zal bovendien oren en ogen open houden en regionale ervaringen van mensen proberen mee te nemen naar de landelijke politiek. Dat zorgt voor een goede aansluiting tussen de Haagse agenda en die van 'het land'. Ook zal de binding met een achterban (het district) de kritische distantie ten opzichte van de regering versterken en daarmee aan de controlefunctie van het parlement. Ten slotte zal een districtskandidaat breed verantwoording gaan afleggen over allerhande onderwerpen die spelen en in de richting van veel groeperingen in zijn of haar district. Een districtskandidaat houdt zo ook sneller het *algemene* overzicht over wat er politiek en maatschappelijk gezien allemaal speelt. Dat werkt ook door naar de fractie waarvan men deel uitmaakt. Men zal zich bij debatten en bij de verantwoording niet meer beperken tot de eigen portefeuille. Dit kan een gezond tegenwicht vormen tegen overspecialisatie en dus inkapseling in een bepaald beleidsterrein. Standpunten van fracties zullen minder afhankelijk worden van een of een paar fractiespecialisten.

Twee stemmen: één stem voor landelijke lijst bepaalt zetelverdeling Tweede Kamer...

Concreet zou zo'n stelsel gerealiseerd kunnen worden door Nederland te verdelen in een aantal kiesdistricten en kiezers twee stemmen te geven. Eén stem kan uitgebracht worden op een 'landelijke' lijst; de andere stem kan uitgebracht worden op een kandidaat in het eigen kiesdistrict. Op basis van de uitslag van de stemmen op de landelijke lijsten wordt de zetelverdeling in de Tweede Kamer bepaald, net zoals dat nu gebeurt. Om in het parlement te komen, dient een partij (lijst) dan ook minimaal de landelijke kiesdrempel van 1 zetel (1/150 van de uitgebrachte stemmen) te behalen.

...terwijl tweede stem in de regio invloed heeft op welke personen in de Kamer komen

Voor de bepaling van de personen die de betreffende zetels gaan bezetten, spelen de kiesdistricten een rol. Dat kan op verschillende manieren. Belangrijk is wel dat het kiesstelsel overzichtelijk blijft. Daarnaast moet het zo goed mogelijk bijdragen aan het creëren van een sterkere focus voor het afleggen van verantwoording door de (kandidaat-)Kamerleden. Het meest helder is het als per kiesdistrict één kandidaat in de Kamer komt, op grond

van de relatieve meerderheid die hij of zij haalt in het kiesdistrict.⁴⁴ De kandidaten van een partij die via de kiesdistricten gekozen zijn, vullen als eersten de door die partij behaalde Kamerzetels op. De zetels die dan overblijven gaan naar de kandidaten op de landelijke lijst. In zo'n stelsel moeten de kiesdistricten qua schaal niet al te groot zijn; een te grote schaal zou immers ten koste gaan van de herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van kandidaten (en daarmee van de agenderingsfunctie en de verantwoording). Men zou bijvoorbeeld kunnen denken aan 50 districten.⁴⁵ Een andere mogelijkheid is om met minder districten te werken en per district enkele kandidaten te laten kiezen.

Variant (1): of op de landelijke lijst of in de regio kandidaat

Binnen zo'n stelsel met twee stemmen en een landelijke en een regionale lijst zijn weer varianten mogelijk. Er is een stelsel mogelijk waarbij kandidaten zowel op de landelijke lijst als op de regionale lijst mogen staan, maar het kan ook zo zijn geregeld dat men *niet* tegelijk op beide 'lijsten' mag staan. Als kandidaten op beide lijsten kunnen staan, dan kan dat tot gevolg hebben dat districten beperkte betekenis krijgen: partijen zullen stemmentrekkers van de landelijke lijst mogelijk 'verdelen' over de districten. Wie hoog op de landelijke lijst staat, komt waarschijnlijk toch wel in de Kamer, ongeacht of het eigen district wordt gewonnen. Een (districts)kandidaat die alleen in de Kamer kan komen door zijn of haar district te winnen, zal een veel sterkere prikkel ervaren om de kiezer actief op te zoeken en voluit contacten leggen in de regio. Wie in een district kandidaat is, moet de durf hebben om te verliezen. Vanuit het perspectief dat – zoals in de inleiding al werd gesteld – visie, durf en communicatief vermogen nodig zijn in de politiek, zou dat op zich een goede ontwikkeling zijn.

44 Indien een absolute meerderheid vereist zou zijn, moeten er waarschijnlijk meerdere rondes georganiseerd worden. Als er meer rondes zijn in het verkiezingsproces moeten mensen en partijen echter kandidaten gaan steunen van de partijen die niet hun voorkeur hebben. Dat compliceert de helderheid van de verkiezingen te veel.

45 In theorie zou zich hierbij het probleem van 'overschotzetels' kunnen voordoen: stel dat een bepaalde lijst in 40 van de 50 districten 'wint' door daar steeds de grootste te zijn, maar via de landelijke verkiezing slechts recht heeft op 38 zetels. De oplossing die hiervoor in Duitsland wordt gehanteerd is dat twee extra Kamerzetels worden toegevoegd (in Nederland zou dat dus betekenen dat de Tweede Kamer die periode dan 152 zetels zou hebben – daarvoor zou een Grondwetwijziging nodig zijn). Een andere oplossing zou kunnen zijn dat twee van die 40 districtskandidaten voor die bepaalde lijst afvallen (bijvoorbeeld diegenen met het laagste percentage in hun kiesdistrict), waardoor die lijst 38 Kamerzetels houdt.

Variant (2): kandidaten mogen op landelijke lijst staan en regiokandidaat zijn

Maar aan een dergelijke opzet kleven ook nadelen. Alleen winnende districts-kandidaten hebben dan een duidelijke *constituency* en daarmee focus voor het afleggen van verantwoording. Bovendien zullen de ‘districts-Kamerleden’ vooral van de grotere partijen zijn. Als districts-kandidaten ook op de landelijke lijst mogen staan, kan dat er ook op uitlopen dat veel meer Kamerleden een binding met een bepaald (kies)district krijgen. Kandidaten die hun kiesdistrict niet winnen, maar toch in de Kamer komen op basis van de landelijke lijst krijgen daarmee een hechtere binding met een bepaald kiesdistrict.⁴⁶

Balans tussen algemene (partij)visie en ‘personificatie’ blijft gezond

Bezwaren tegen een – ook gematigd – districtenstelsel zijn er altijd geweest. Het *personele* element in de verkiezing kan teveel gaan overheersen. Toch kent een gemengd stelsel daarvoor de nodige zekeringen. Elke districts-kandidaat moet zich in ieder geval verbinden met een landelijke lijst. Die moet in de ‘landelijke’ verkiezing voldoende stemmen halen voor een of meer zetels. Ook zal er een bepaalde mate van coördinatie vanuit de politieke partijen zijn, die de nodige balans zal aanbrengen tussen personalisering en een regionalisering van parlementaire afwegingen enerzijds en de algemene lijn en visie waarvoor een politieke beweging opkomt anderzijds.

Kiezers moeten meer mogelijkheden krijgen om een herkenbare volksvertegenwoordiging te kiezen. Om dat op het landelijke niveau te bereiken zal de kiezer bij de verkiezing van de Tweede Kamer twee stemmen moeten krijgen. Met zijn (ene) stem voor een landelijke lijst bepaalt de kiezer – net als nu via evenredige vertegenwoordiging – de *grootte* van de fracties in de Tweede Kamer. Met zijn (andere) stem voor een regionale kandidaat beïnvloedt de kiezer voor een deel van de Kamerzetels direct welke *personen* – namens die fracties – in de Tweede Kamer komen. Deze Kamerleden zullen uitgebreider verantwoording gaan afleggen in hun regio en signalen sterker oppikken. Dat versterkt de wederzijdse betrokkenheid.

Werkwijze en bevoegdheden parlement: ondersteuning en het enquêterecht

Een tweede manier om het functioneren van het parlement een impuls te geven, is door het parlement anders te laten werken. Daarbij zijn niet alleen de bevoegdheden aan de orde, maar ook de ondersteuning van het parlement.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld P.W. Tetteroo, ‘CDV in gesprek met Peter Altmaier (CDU). Duitse ervaringen met gekozen burgemeester en gemengd kiesstelsel’, *Christen-Democratische Verkenningen*, winter 2004, p. 95-101.

Versterking van de ondersteuning van het parlement

Een versterking van de ondersteuning van het parlement is nodig. In de inleiding (hoofdstuk 1) is aangegeven dat de verhouding tussen het openbaar bestuur enerzijds en het parlement anderzijds qua 'capaciteit' (zoals mensen en middelen) scheef is. Fracties zijn voor hun informatie sterk afhankelijk van het openbaar bestuur. Dat belemmert fracties om tegenmacht te kunnen zijn en hun vertegenwoordigende rol naar behoren te vervullen. Het is niet de bedoeling om een permanente parlementaire steunbureaucratie op te tuigen, maar eerder om het verstrekken van meer middelen aan fracties om eigen onderzoek te verrichten, expertise op te bouwen en interactief te werken. De bepleite versterking geldt voor de Tweede en Eerste Kamer. Met name in de Senaat is de ondersteuning buitengewoon beperkt. Hoe belangrijk die informatiepositie van het parlement kan zijn, blijkt wel uit de ervaringen in de Verenigde Staten. In zijn boek *The Power Game, How Washington Works* laat Hedrick Smith zien dat de stille revolutie in de Amerikaanse verhoudingen tussen federale regering en Congres tot stand kwam toen het Congres zelfstandig onderzoek kon gaan doen naar bijvoorbeeld de financieel-economische achtergronden van het beleid. De machtsbalans verschoof enorm. Het Congres won aan zelfstandigheid en werd een factor van betekenis in de Amerikaanse politiek.⁴⁷

Parlementaire enquête

Naast de ondersteuning zijn de bevoegdheden van het parlement van belang. Hierbij vraagt allereerst het enquêterecht om aandacht. Het recht van enquête is een krachtig middel van de Kamers.⁴⁸ Het biedt de Kamers de mogelijkheid om, zelfstandig (buiten de regering om) onderzoek te doen en informatie in te winnen. De afgelopen jaren zijn parlementaire enquêtes meestal gebruikt om achteraf uit te zoeken hoe bepaalde zaken waren 'misgelopen'. De controlefunctie van het parlement kreeg daarmee inhoud. De *wetgevingsenquête* kwam daardoor meer op de achtergrond. Dat is jammer, want een enquête kan de wetgever wel degelijk meer inzicht geven in de maatschappelijke noodzaak en wenselijkheid van regelgeving. Tot de verbeelding spreekt nog altijd de parlementaire enquête in 1886 ter evaluatie van het Kinderwetje van Van Houten uit 1874. Daarbij werd tevens onderzoek gedaan naar de 'toestand van fabrieken en werkplaatsen met het oog op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn der werklieden'.

47 H. Smith, *The power game: how Washington works*, London: Fontana/Collins, 1989.

48 Artikel 70 Grondwet.

Meer aandacht voor wetgevingsenquête

Natuurlijk zijn de tijden veranderd. In ons digitale tijdperk beschikken parlementariërs sowieso al over veel informatie. Bovendien zijn er veel onderzoeksinstituten die met grote regelmaat inzicht geven in maatschappelijke ontwikkelingen. Maar dat neemt niet weg dat de Kamer(s) op en met eigen gezag onderzoek moeten kunnen doen naar de feitelijke stand van zaken in de samenleving, om zo meer greep te krijgen op de noodzaak van wetswijziging. Dan kan het gaan om zaken die de regering niet zelf op de (politieke) agenda plaatst. Om die reden is een paar jaar geleden vanuit het CDA bepleit om onderzoek te doen naar de besteding van de miljarden die in de gezondheidszorg zijn 'gepompt'.⁴⁹ De Kamer kan ook nagaan of bepaalde wetgeving wel aan haar doel gaat beantwoorden. Juist omdat de Kamer haar eigen gezag meebrengt kan een enquête een meerwaarde hebben. De enquête functioneert nu vaak als zwaar middel tot controle achteraf. Het zou goed zijn als zij tevens weer haar klassieke functie zou gaan vervullen. In het verleden is van CDA-zijde voorgesteld serieus na te denken over het laten houden van parlementaire enquêtes door de Eerste Kamer. Daarmee wordt de politieke distantie die een enquête vergt, onderstreept. Dat is een lijn die ondersteuning verdient, maar voorwaarde is dan wel deze Kamer daar daadwerkelijk aan kan toekomen: in financiële en personele zin.

Alleen meerderheid kan besluiten tot parlementaire enquête

Het enquêterecht is een recht van een meerderheid van (een van) de Kamers. Daarmee is een enquête per definitie een zaak van 'het parlement' en daarmee een bouwsteen van het dualisme tussen parlement en regering. Bij de Grondwetsherziening van 1983 is aan de orde geweest of ook een minderheid van (een van) de Kamers het recht zou moeten krijgen om tot een enquête te (kunnen) beslissen.⁵⁰ Eén vijfde van het grondwettelijk aantal Kamerleden zou – volgens het voorstel – het recht gekregen hebben om een parlementaire enquête in te stellen. In tweede lezing is het voorstel in de Eerste Kamer verworpen (het behaalde zelfs geen gewone meerderheid). Later is een initiatiefwetsvoorstel, dat ook een minderheidsenquêterecht beoogde, verworpen.⁵¹ Omdat de controle van de regering door het parlement gaandeweg sterk afhankelijk is geworden van de oppositie, lijkt een

49 Zie bijvoorbeeld NRC Handelsblad 30 oktober 2000, 'CDA: onderzoek senaat naar geldstromen zorg'.

50 C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer, 1987, p. 229-234.

51 Dit initiatiefwetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden Van der Burg (CDA) en Stoffelen (PvdA), dat aan een derde van het grondwettelijk aantal Kamerleden een enquêterecht toekende, werd verworpen in de Eerste Kamer.

minderheidsenquête – op het eerste gezicht – tot versterking van de parlementaire controle te kunnen leiden.⁵²

Bezwaren tegen een minderheidsenquêterecht

Toch kleven er nadelen aan een minderheidsenquêterecht. Zeker met een minderheidsenquêterecht bestaat het risico dat parlementaire enquêtes onderdeel kunnen worden van het ‘partijpolitieke’ spel van oppositie versus coalitie. Dat kan de betekenis van het instrument juist weer uithollen. Dat is onwenselijk, zeker nu het zinvol blijkt om juist de meer objectiverende wetgevingsenquête op te waarderen. Verder is het goed om te beseffen dat een parlementaire enquête een *erg zwaar* middel is, zeker als het gebruikt wordt als afrekenmoment. Zo kan een enquêtecommissie personen oproepen voor een verhoor: wie wordt opgeroepen heeft een verschijningsplicht. Het verhoor van getuigen en deskundigen kan ook nog eens onder ede plaatsvinden (meined is strafbaar!). Het is niet verstandig om het al dan niet inzetten van zo’n zwaar middel aan een minderheid van het parlement over te laten. Omdat deze nadelen van een minderheidsenquêterecht overheersen, is het zinvol om het recht van enquête voor te behouden aan een meerderheid van een van de Kamers.

Themacommissies

Overigens is een parlementaire enquête naar een bepaald maatschappelijk vraagstuk niet de enige manier voor de Tweede Kamer om een probleem diepgaand en integraal te onderzoeken. Ook met de versterking van de ‘themacommissies’ in de Tweede Kamer kan al veel bereikt worden. Op dit moment zijn de permanente commissies van de Tweede Kamer georganiseerd langs de lijnen van de verschillende ministeries;⁵³ een themacommissie kan ingesteld worden voor onderwerpen van groot maatschappelijk belang die niet specifiek één ministerie aangaan.⁵⁴ Om zulke themacommissies echte meerwaarde te laten hebben, zouden zij alle werkzaamheden moeten kunnen verrichten die betrekking hebben op dat thema, zoals bijvoorbeeld het behandelen van wetsvoorstellen op dat gebied of het voeren van overleg met bewindslieden over het betreffende onderwerp.⁵⁵ Het is aan

52 Vanuit deze gedachtengang verbaast het dan ook niet dat in het CDA-verkiezingsprogramma uit 2002 gepleit werd om een “minderheid, van bijvoorbeeld een derde van het aantal leden [van een Kamer], het recht te geven tot het initiatief van een parlementaire enquête”.

53 Artikel 16 Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

54 Artikel 17a Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

55 Zie ook: Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, (eindrapport), 5 oktober 2006, 's-Gravenhage, p. 23.

de Tweede Kamer om zulke themacommissies in te stellen. Zij hoeven dus niet parallel te lopen aan de themabewindslieden die hieronder bepleit worden voor de regering (in § 4.4).

De slagkracht van het parlement zou kunnen verbeteren door een versterking van de ondersteuning van het parlement. Fracties zouden meer middelen moeten krijgen om eigen onderzoeken te verrichten en expertise op te bouwen. Dat versterkt de controle van de regering door het parlement. Er zou ook meer aandacht moeten komen voor de parlementaire enquête als opbouwende 'wetgevingsenquête'. Omdat de bezwaren tegen een minderheidsenquêterecht overheersen, is het zinvol het recht van enquête voor te behouden aan een meerderheid van een van de Kamers. Ten slotte kan het nuttig zijn voor de Tweede Kamer om meer met themacommissies te werken, waarbij die dan wel een ruime competentie moeten hebben, anders is de meerwaarde beperkt.

Verhouding parlement en regering

Respect voor elkaars onderscheiden verantwoordelijkheden

Parlement en regering hebben ieder een eigen, onderscheiden verantwoordelijkheid.⁵⁶ Parlement en regering behoren dan ook elkaars verantwoordelijkheid te respecteren.⁵⁷ In ons gematigd dualistische stelsel bestaat het risico dat zij sterk verstrengeld raken. De onderscheiden verantwoordelijkheden komen dan onvoldoende uit de verf.⁵⁸ Het beruchte Torentjesoverleg uit de tijden van de kabinetten-Lubbers en daarna Kok stond daarvoor model. In de tijd van de kabinetten-Balkenende is dit overleg behoorlijk terug gedrongen, maar het blijft zaak om het 'zuiver onderscheid in het functioneren van regering en Tweede Kamer'⁵⁹ van structurele waarborgen te voorzien. Het dualisme zorgt voor een beter openbaar debat, voor meer kritische zin en daarmee voor meer legitimiteit van beslissingen. Wat huiselijker gezegd: de verhoudingen binnen Den Haag tussen parlement en regering hebben invloed op de verhouding tussen Den Haag en de samenleving.

56 Artikel 14 Program van Uitgangspunten CDA.

57 Program van Uitgangspunten CDA, p. 19.

58 Voor enige nuancering zie bijvoorbeeld ARP, 'Staatkundige vernieuwing', *Anti-Revolutionaire Staatkunde*, 40e jaargang no 5, mei 1970, de passage over 'tweesnijdend zwaard' op p. 24-25.

59 R.J. Hoekstra, 'Het volk weer echt vertegenwoordigen', *Christen-Democratische Verkenningen*, winter 2003, p. 71.

Verstrengeling (meerderheid) parlement en regering...

In de huidige praktijk bepalen de fracties in de Tweede Kamer niet alleen de samenstelling van de coalitie. Zij leggen met het regeerakkoord ook in belangrijke mate het programma van de regering vast. Dit leidt ertoe dat de meerderheid van de Kamer zich bindt aan de inhoud van het beleids- en wetgevingsprogramma van het kabinet. Dat verkleint de ruimte voor regering en parlement om hun onderscheiden rollen te spelen.

...kan verminderen door iets ander formatieproces...

Zijn er mogelijkheden om dat te ondervangen? Bijvoorbeeld door de kabinetsformatie iets anders te structureren? Is het mogelijk de procedure van de kabinetsformatie zo te herijken dat die over en weer tot een grotere zelfstandigheid van regering en parlement leidt.⁶⁰ Een voor de hand liggende oplossing is om eerst het kabinet te vormen (de 'poppetjes'), waarna het kabinet zelf het regeerakkoord schrijft. Dat zou zeker winst betekenen, maar gemakkelijk te realiseren is het niet. Zo valt moeilijk in te zien hoe een dergelijke ontwikkeling binnen het huidige stelsel valt af te dwingen. De regering moet immers door een deur kunnen met het parlement om haar wet- en regelgeving te kunnen realiseren. Samen met de vertrouwensregel dwingt dat het kabinet in wording om altijd enige afstemming te plegen met de geestverwante Tweede-Kamerfracties.

...bijvoorbeeld via formulering (in)formatieopdracht...

Desalniettemin is er wellicht wel een en ander mogelijk bij de opdracht die een kabinets(in)formateur krijgt. Momenteel is het gebruikelijk om de informateurs de vorming van een kabinet te laten onderzoeken dat "kan rekenen op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal."⁶¹ Een andere formulering is mogelijk, bijvoorbeeld in de trant van "een kabinet dat het vertrouwen van de Staten-Generaal zou kunnen verwerven". Dat geeft meer ruimte voor een grotere zelfstandigheid van de regering in spe tegenover de Kamers. Overigens leunen zowel de bewindspersonen in spe als de zojuist gekozen fracties op dezelfde verkiezingsprogramma's. Dat waarborgt dat het regeerakkoord op hoofdlijnen qua richting en koers zal sporen met de opvattingen van de Kamer.

60 R.J. Hoekstra, 'Het volk weer echt vertegenwoordigen', *Christen-Democratische Verkenningen*, winter 2003, p. 72.

61 Vergelijk bijvoorbeeld: de opdrachten aan informateur Donner (24 januari 2003) en aan de informateurs Hoekstra en Korthals Altes (15 april 2003).

...en door beoogd premier meer invloed te geven op keuze van bewindspersonen

Verder valt te overwegen om de (beoogd) minister-president meer ruimte te geven om zelf zijn ministers te kiezen. Nu hebben de coalitiepartijen zelf vaak grote invloed op wie er namens hun partij in een kabinet zullen gaan deelnemen. Meer directe invloed hierop van de minister-president kan leiden tot een min of meer homogeen samengestelde groep personen, met het nodige *commitment*. Toch valt ook dit moeilijk af te dwingen. In coalitiekabinetten zullen de partijen zelf invloed willen hebben op de personele samenstelling van hun smaldeel in het kabinet. Vanwege de vertrouwensregel kan een minister-president in spe zulke opvattingen van de coalitiefracties natuurlijk niet licht negeren.⁶²

'Vertrouwensregel' verzekert overigens wel afstemming tussen parlement en kabinet

Verbeteringen in het proces van kabinetsvorming zijn dus mogelijk, maar het is van belang er niet schimmig over te doen dat het hierbij vooral gaat om (politieke) spelregels. De veranderingen zullen door de politieke spelers gedragen moeten worden; de veranderingen zijn immers moeilijk 'afdwingbaar'. De vertrouwensregel zal ervoor blijven zorgen dat over inhoud van het beleid en samenstelling van het kabinet afstemming met de (verwante fracties in de) Kamer zal plaatsvinden.

Parlement en regering hebben ieder een eigen, onderscheiden verantwoordelijkheid. Ze moeten elkaars verantwoordelijkheid respecteren. In de praktijk zijn (de meerderheid van het) parlement en regering vaak tamelijk verstrengeld. Die verstrengeling kan verminderd worden door bijvoorbeeld een iets andere opdracht bij de kabinets(in)formatie, door een regeerakkoord dat alleen de hoofdlijnen behandelt en waaraan slechts het kabinet zich echt gebonden acht, of door de beoogd minister-president meer ruimte te geven bij de samenstelling van zijn kabinet. Bij al deze voorstellen geldt echter wel dat vanwege de vertrouwensregel (dat het kabinet wel steeds het vertrouwen van een meerderheid van het parlement moet hebben) er steeds wel enige afstemming tussen het kabinet en de verwante Kamerfracties zal plaatsvinden.

⁶² Zie bijvoorbeeld de gang van zaken in 2004 rond de Europese Commissie onder leiding van Barroso. Waar het Europees Parlement slechts de bevoegdheid had om tegen de *gehele* Commissie te stemmen, heeft het daarmee toch kunnen bewerkstelligen dat twee kandidaat-commissarissen tegen wie het Parlement grote bezwaren had, vervangen werden.

Eerste Kamer

De Staten-Generaal, ons parlement, bestaan uit de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.⁶³ Het feitelijke politieke primaat binnen de Staten-Generaal ligt bij de Tweede Kamer. Naar de Tweede Kamer gaat dan ook gewoonlijk de meeste aandacht. Toch heeft de Eerste Kamer een wezenlijke functie in ons staatsbestel. Sinds haar ontstaan in 1815 heeft de Eerste Kamer zich ontwikkeld tot een *chambre de réflexion*: de Eerste Kamer beoordeelt met name de juridische kwaliteiten van de wetgeving en voegt aan het politieke oordeel de bezonnenheid van de distantie en van de maatschappelijke ervaring toe.

Kamer van de heroverweging

Deze rol van de Eerste Kamer is essentieel en onmisbaar en draagt bij aan het evenwicht tussen de verschillende instituties. In het uiterste geval kan de Eerste Kamer wetsvoorstellen tegenhouden; dat doet zij dan ook bij tijd en wijle, indien daar aanleiding toe bestaat.⁶⁴ Een oordeel in tweede instantie is bovendien zinvol omdat soms pas gaandeweg duidelijk wordt wat de implicaties van een wet zijn. Zo blijkt soms in de Eerste Kamer pas in wat voor wetsvoorstel alle amendering in de Tweede Kamer geresulteerd heeft. In het debat tussen Senaat en regering kunnen nog losse eindjes strakgetrokken worden. Ook bij het door de wetgever bewaken van de constitutionnalité van wetgeving vervult de Eerste Kamer – naast de regering en de Tweede Kamer – een belangrijke rol.⁶⁵

Ondersteuning Eerste Kamer nu te beperkt

Hoe kan de Eerste Kamer de geschetste rol zo goed mogelijk blijven vervullen? Eerder is er al op gewezen dat de ondersteuning van de Eerste Kamer zeer mager is. Daar is echt een verbetering nodig.

De praktijk van de 'novelle'

Wat betreft de bevoegdheden geldt dat de Eerste Kamer alleen ja of nee kan zeggen tegen een wetsvoorstel. Als een onderdeel niet acceptabel is, moet in feite de hele wet worden afgestemd. Omdat dit wel erg drastisch is, is de praktijk van de *novelle* ontwikkeld. De Eerste Kamer zet dan in feite de regering onder druk. De Senaat dreigt het wetsvoorstel te verwerpen tenzij het alsnog gewijzigd wordt om het specifieke bezwaar van de Eerste Kamer tege-

63 Artikel 51, eerste lid, Grondwet.

64 Vergelijk afscheidscollege Universiteit Leiden, J.Th.J. van den Berg, *De Eerste Kamer of: de zin van rivaliteit*, Leiden 29 september 2006, te vinden op: <www.parlement.com/9291000/d/afscheidjvdb.pdf>.

65 Zie hierover ook hoofdstuk 8, paragraaf 5.

moet te komen. Voor dat laatste is een (nieuw) wetsvoorstel nodig tot wijziging van het wetsvoorstel dat (nog) aanhangig is bij de Eerste Kamer. Het 'wijzigingswetsvoorstel' heet de 'novelle'. Deze novelle moet uiteraard eerst langs de Tweede Kamer. Omdat de Eerste Kamer niet over een recht van amendement beschikt, wordt in de praktijk zeer terughoudend omgegaan met de novelle.⁶⁶ (Feitelijk werkt de novelle immers als een soort verkapt recht van amendement.)

Een terugzendrecht voor de Eerste Kamer niet nodig

In dit verband is er al vaak over gesproken of het wenselijk is om de Eerste Kamer in staat te stellen een wetsvoorstel naar de Tweede Kamer terug te zenden (het 'terugzendrecht'). Het nadeel is dat vervolgens al snel het 'veto-recht' van de Eerste Kamer ter discussie komt te staan. Een terugzendrecht met vervolgens de 'plicht' voor de Eerste Kamer om het nieuwe Tweede-Kamerbesluit aan te nemen, lijkt immers inhoudsloos: stel dat de Tweede Kamer nauwelijks iets verandert, dan moet de Eerste Kamer akkoord gaan met een voorstel dat ze eerst op goede gronden nog afwees. Aan de andere kant zou de Eerste Kamer met zowel een veto als een terugzendrecht een verkapt recht van amendement krijgen, wat de balans tussen Tweede en Eerste Kamer zou verstoren (en het politieke primaat van de Tweede Kamer zou aantasten). In zo'n situatie dreigt het gevaar dat alleen met een compromis dat in achterkamers van het parlement wordt geboren, tot een besluit gekomen kan worden. De huidige praktijk van de novelle, waar zeer terughoudend mee wordt omgegaan (omdat 'het eigenlijk niet kan') biedt een juiste balans. Ook met betrekking tot de positie van de regering, omdat die bij een novelle het initiatief houdt over het wel of niet indienen daarvan; bij een terugzendrecht met behoud van veto is de kans groter dat Eerste en Tweede Kamer via het genoemde onderonsje de regering min of meer buitenspel zetten. Dat valt alleen te vermijden door ook de regering bij het overleg te betrekken. Dat compliceert vervolgens weer extra. Al met al lijkt de huidige praktijk een aardige balans. De invoering van een terugzendrecht is niet wenselijk.

Alternatieven in plaats van de Eerste Kamer overtuigen niet

De Eerste Kamer moet met enige regelmaat haar bestaansrecht verdedigen. Zeker gezien de waarde van de Eerste Kamer (zie hierboven) overtuigen de argumenten voor afschaffing van de Eerste Kamer niet. Dat het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt, betekent niet vanzelfsprekend dat de Eerste Kamer geen bestaansrecht zou hebben. Het vervangen van haar oordeel in tweede instantie door een correctief referendum of een speciale 'Kamer voor

⁶⁶ Een novelle wordt enkele malen per jaar afgedwongen.

wetgevingskwaliteit' lijkt geen alternatief. Een referendum zou immers naar verwachting slechts in een beperkt aantal gevallen gehouden worden, met dus een beperkte zeefwerking. Ook is niet zeker dat revisie door middel van een referendum zich zou richten op dezelfde aspecten als de revisie in de Eerste Kamer. Bovendien kleven aan referenda de nodige bezwaren. Daar komt bij dat in de Eerste Kamer een openbaar debat plaatsvindt, met toelichtingen op eventuele bezwaren, een repliek en de mogelijkheid om zaken gericht te herzien. (Overigens is deze commissie tegen de invoering van een referendum, zie § 4.5.) Het onderbrengen van de zogenaamde revisiefunctie bij een 'Kamer voor wetgevingskwaliteit',⁶⁷ die dan een 'niet-politieke' beoordeling van wetsvoorstellen zou moeten verzorgen, is ook geen verbetering. Wie controleert of die Kamer niet toch aan politiek doet? Bovendien is een instantie die in tweede aanleg een bezonnen politiek oordeel geeft, een groot goed. In de praktijk zouden de 'politieke' afwegingen, bij introductie van een Kamer voor wetgevingskwaliteit, vanuit de openbaarheid van de Eerste Kamer al snel verschuiven naar de beslotenheid van de (achter)Kamer voor wetgevingskwaliteit.

De Eerste Kamer vervult een nuttige rol, zowel door de mogelijkheid van heroverweging van besluiten van de Tweede Kamer als voor het bewaken van de kwaliteit van wetgeving. Er zijn dan ook geen redenen om de Eerste Kamer af te schaffen. Wat de bevoegdheden van de Eerste Kamer betreft is het invoeren van een 'terugzendrecht' voor de Eerste Kamer niet wenselijk. De huidige praktijk – met indien nodig een 'novelle' – lijkt juist een goede balans.

4.4 Regering: daadkrachtig èn geworteld in het vertrouwen van het parlement

73

Met daadkracht en draagvlak de maatschappelijke agenda oppakken

De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers⁶⁸ (het 'kabinet' omvat alle ministers en staatssecretarissen, dus zonder de Koning). Een kabinet dat 'regeert' kijkt vooruit en weet aan te sluiten bij de toekomstige maatschappelijke agenda. Het weet zich gesteund door de inzichten in de Kamer(s). Daardoor kan het daadkracht tonen. Het is belangrijk daarbij te kunnen steunen op draagvlak in de bevolking. Het tijdig verwerven van

67 Dit is bijvoorbeeld voorgesteld door de PvdA in het rapport *De leidende burger*, Amsterdam: februari 2005, p. 50-51; in het verkiezingsprogramma van de PvdA uit 2006 wordt overigens niet gepleit voor het opheffen van de Eerste Kamer.

68 Artikel 42, eerste lid, Grondwet.

draagvlak moet het streven zijn, ook al moet daarbij worden aangetekend dat juist als bakens verzet moeten worden dit draagvlak in sommige gevallen pas gaandeweg verworven zal worden.

Factoren die de positie van de regering bepalen

De mate waarin de regering haar rol goed kan vervullen wordt onder andere beïnvloed door de verhouding tussen regering en parlement, de eigen interne organisatie van de regering (wie is waarvoor verantwoordelijk?) alsmede haar verhouding met de ondersteunende 'bureaucratie', en de verhouding tussen regering en kiezers (onder andere: kunnen kiezers direct invloed uitoefenen op de coalitievorming?). Hierboven is al een en ander gezegd over de relatie tussen regering en parlement. Hieronder zal worden ingegaan op de andere twee onderwerpen.

Interne organisatie van de regering en de verhouding met de 'bureaucratie'

Zoals gezegd heeft de regering een belangrijke taak in het effectief oppakken van de maatschappelijke agenda. Hoe kan de interne organisatie van de regering ingericht worden zodat de regering dit goed kan uitvoeren? En: hoe kan de regering zo goed mogelijk de 'bureaucratie' aansturen?

Ander perspectief op organisatie rijksoverheid

De (interne) organisatie van de regering, waaronder we hier verstaan 'waarover gaat welke bewindspersoon?' valt in belangrijke mate samen met de indeling van de verschillende ministeries.⁶⁹ Ondertussen laat de maatschappelijke agenda zich soms moeilijk in departementale kokers stoppen. Het is daarom zinvol om de interne organisatie van de regering te kantelen: niet de indeling van ministeries moet op voorhand leidend zijn voor de verantwoordelijkheden van ministers. Het is zinvol om een themagerichte benadering en organisatieopzet te kiezen. Veel belangrijke, maar tegelijkertijd complexe vraagstukken raken immers verschillende ministeries. Wie bijvoorbeeld wil inzetten op een structurele verbetering van het aanbod van arbeid, juist voor kwetsbare groepen, zal maatregelen moeten nemen op het gebied van onderwijs, van de economie en de sociale zekerheid. Ook onderwerpen als jeugdbeleid of protestenbeleid overstijgen de wereld van een enkel ministerie.

Themagerichte aanpak

Het is daarom zinvol vanuit zulke thema's te denken. Voor het doeltreffend optreden is het belangrijk dat helder is wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de aanpak van een bepaald probleem. Bij voorkeur is – binnen het kabi-

⁶⁹ Vergelijk artikel 44 Grondwet.

net – één bewindspersoon (eind)verantwoordelijk, ook wanneer het onderwerp meerdere ministeries betreft. Bij een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid bestaat immers het gevaar dat niemand zich echt verantwoordelijk voelt, dan wel dat men zich te makkelijk achter anderen kan verschuilen, waardoor de aanpak van het probleem verslonst. Om de themagerichte aanpak te realiseren pleit de commissie voor meer bewindspersonen (ministers of staatssecretarissen) die een specifieke maatschappelijke vraag oppakken. Overigens betekent dit natuurlijk niet dat niet ook één van de ‘departementsbewindspersonen’ de eindverantwoordelijkheid zal kunnen krijgen voor een bepaald thema.

Duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden

Behalve een heldere toedeling van (eind)verantwoordelijkheden is ook doorzettingsmacht nodig. Soms zijn namelijk te veel bewindspersonen en budgetten betrokken bij een bepaald probleem. Zo valt het grotestedenbeleid weliswaar onder de eindcoördinatie (en -verantwoordelijkheid) van de minister van Bestuurlijke Vernieuwing, maar hebben andere bewindspersonen coördinatie over deelonderwerpen en medeverantwoordelijkheid voor het budget. Dit blijkt slecht uit te pakken voor de slagvaardigheid van het beleid.

Departementen staan het hele kabinet ten dienste

In deze benadering komt de departementale organisatie in een ander perspectief te staan. Een ministerie moet niet meer gezien worden als de ‘winkel van’ de betreffende minister, waarbij alles wat op het terrein van dat ministerie komt, bijna automatisch ‘van deze minister’ is, maar veeleer als onderdeel van de rijksorganisatie dat aan de gehele regering ter beschikking staat. De departementale capaciteit kan zo ook ter beschikking komen te staan aan ‘niet-departementale’ bewindspersonen afhankelijk van de schikking van thema’s.

Thema’s van belang bij kabinetsformatie

Het organiseren van verantwoordelijkheden en bijbehorende middelen en bevoegdheden kan goed gebeuren bij de totstandkoming van een kabinet. Het regeerakkoord bepaalt dan de thema’s die prioriteit moeten krijgen. Bij de start van het kabinet kunnen dan de verantwoordelijkheden bepaald en de middelen verdeeld worden. Maar ook tussentijds moet het mogelijk zijn om te herschikken. Daarom is een behoorlijke regiefunctie van de minister-president (binnen het kabinet) nodig. Zijn positie moet in dat opzicht sterker worden. Hij moet regie kunnen voeren over de vraag wie er binnen zijn kabinet verantwoordelijk is voor een maatschappelijk vraagstuk, en ervoor kunnen zorgen dat betrokkene over voldoende middelen en bevoegdheden beschikt.

Verhouding tussen regering en ambtelijke organisatie

Naast de interne organisatie van de regering is de verhouding tussen regering en 'bureaucratie' van belang. Zoals in de Inleiding (hoofdstuk 1) aangegeven is met de opkomst van de sociale rechtsstaat (verzorgingsstaat) de balans tussen openbaar bestuur, regering en parlement veranderd. De wet kreeg vooral de functie van grondslag voor het beleid en voor lagere regelgeving en normeerde gaandeweg zelf minder. Het zwaartepunt rond beleidsvoorbereiding en besluitvorming, en daarmee ook de expertise, verschoof hierdoor gaandeweg van regering en parlement naar het openbaar bestuur; ter wille van het draagvlak ging dit zelf meer en meer onderhandelend besturen.

Herstel van het primaat van het politieke...

Er is dus alle reden om de verhouding tussen de politiek en de ondersteunende bureaucratie helder te houden. Deze verhouding leek in de afgelopen jaren op bepaalde momenten wat problematisch, onder meer naar aanleiding van parlementaire enquêtes waarbij (top)ambtenaren zich minder gedekt voelden door hun bewindspersonen.⁷⁰ Het is zaak om het primaat van de politiek, of beter nog: het primaat van *het politieke*, te herstellen. Dit 'primaat' houdt in dat 'politici aanspreekbaar zijn op de problemen die op de overheid afkomen, die problemen definiëren en bepalen of en wat de overheid daaraan zou kunnen doen en wie daarbij moet worden ingeschakeld.'⁷¹ Dit vraagt om een min of meer coherente visie op de toekomst en de rol van de overheid.⁷² Ook het ambtelijke apparaat is hierbij gebaat. Het wil immers een heldere politieke koers. Organisatorisch moeten daarvoor wel de voorwaarden aanwezig zijn.

76

...waarbij de themagerichte aanpak kan helpen

Zoals hierboven aangegeven is het zinvol dat kabinetten meer gaan werken met staatssecretarissen (of eventueel ministers) die (specifieke) maatschappelijke vragen oppakken, die in het regeerakkoord of in een regeringsverklaring prioriteit hebben gekregen. Daaromheen kan dan een optimale ambtelijke ondersteuning geplooid worden, indien nodig over meerdere departementen heen. Hierdoor komen de politieke keuzes terug bij politieke ambtsdragers (waar ze thuishoren). Zo kan een steviger politieke aansturing van de grond komen. Een bijkomend voordeel is dat het onderscheid tussen

70 R. Nieuwenkamp, *De prijs van het politieke primaat*, Delft: Eburon, 2001, p. 349-352.

71 Interview met mr. H.D. Tjeenk Willink, *Christen-Democratische Verkenningen*, winter 2003, p. 25.

72 Interview met mr. H.D. Tjeenk Willink, *Christen-Democratische Verkenningen*, winter 2003, p. 27.

de politieke verantwoordelijkheid (bij de minister en zijn staatssecretarissen) voor politieke keuzes enerzijds en de ambtelijke verantwoordelijkheid (bij de ambtelijke top) voor het functioneren van het departement anderzijds helder gescheiden blijft. Ieder kan zich concentreren op zijn eigen rol.

Versterking van de politieke aansturing door bewindspersonen

Hierbij is wel van belang dat bewindspersonen die politieke aansturing ook kunnen effectueren. Nu is de *span of control* voor een bewindspersoon vaak erg groot. Een mogelijkheid om de politieke aansturing door bewindspersonen te versterken is het uitbreiden van de 'politieke' ondersteuning van bewindspersonen door het invoeren van onderministers (of onderstaatssecretarissen). Deze werken dan onder verantwoordelijkheid en aansturing van de minister (of staatssecretaris). Een andere optie bestaat niet uit het invoeren van onderbewindspersonen, maar uit het veranderen van de ambtelijke top van ministeries bij het aantreden van een nieuw kabinet. Een minister zou – in deze visie – desgewenst moeten kunnen overgaan tot het benoemen van nieuwe topambtenaren. Dat vergroot de sturingsmogelijkheden van de politieke top en diens doorzettingsmacht binnen een departement. Aan een dergelijke praktijk kleven ook bezwaren. Het rekruteren van een breed contingent aan topambtenaren kan enige tijd kosten. Zeker aan het begin van een kabinetsperiode werkt dat vertragend. Dat belast het doortastend starten met de politieke agenda. Ook kan de continuïteit en deskundigheid binnen het openbaar bestuur onder druk komen. Het kabinetsbreed vervangen van ambtelijke toppen bij het aantreden van een nieuw kabinet moet daarom niet tot een geschreven of ongeschreven regel uitgroeien, maar de mogelijkheden voor herijking van de top zouden wel groter moeten zijn. Al naar gelang de agenda die een minister of kabinet wil voeren, moet er een herschikking, vervanging of een benoeming plaats kunnen vinden. Het is zinvol daarmee komende jaren te experimenteren. Op basis van eerste ervaringen kan ingeschat worden of zo'n praktijk wel of niet een verbetering is.

Ruimte en aandacht voor de professionals

Verder is het nodig dat de professionals in de uitvoering weer de ruimte krijgen die hun toekomt. Bij leraren, verpleegkundigen of jeugdwerkers moet het 'primaat van de uitvoering' liggen, en niet bij de burelen van departementen. Net zoals de overheid dienstbaar hoort te zijn aan de samenleving, moet de overheidsbureaucratie dienstbaar zijn aan de mensen die in de eerste lijn het werk doen.

Om problemen doeltreffend aan te pakken ligt binnen de regering de (eind)verantwoordelijkheid bij voorkeur bij één bewindspersoon, ook wanneer het probleem meerdere ministeries betreft. Hiermee wordt voorkomen dat door een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheid de aanpak van het probleem verslonst. Om zijn beleid ook door te (kunnen) zetten, moet de (eind)verantwoordelijke beschikken over voldoende middelen en zeggenschap. Dit kan goed georganiseerd worden bij de totstandkoming van het kabinet. In de relatie tussen regering en de ondersteunende bureaucratie is het van belang om het primaat van het politieke weer te herstellen en om over en weer elkaars verantwoordelijkheid te respecteren. Verder zou gedacht kunnen worden aan het versterken van (de capaciteit voor) de 'politieke' aansturing van de ambtenaren door bewindspersonen. Bewindspersonen hebben nu immers vaak een wel erg grote *span of control*.

Meer directe invloed van kiezers op de regeringsvorming?

Vanwege vooral de evenredige vertegenwoordiging is er in Nederland geen partij die de absolute meerderheid haalt. Steeds zijn er regeringscoalities van twee of meer partijen. Die coalitie komt tot stand na de verkiezingen. De kiezer weet in het stembokje nog niet (helemaal) zeker wat zijn stem oplevert voor de kabinetsformatie. De Nederlandse kiezer heeft geen *directe* invloed op welke partijen een coalitie (de 'macht') gaan vormen, ook al is het gaandeweg praktijk dat partijen voor de verkiezingen hun voorkeur uitspreken. Sommigen ervaren dit als een gebrek en pleiten voor meer rechtstreekse invloed van de kiezers op de vorming van een politieke meerderheid (coalitie).⁷³ Ruwweg zijn in de loop der tijd twee typen oplossingen gesuggereerd: de rechtstreekse verkiezing van een persoon (formateur of minister-president) en de mogelijkheid voor kiezers om hun coalitievoorkeur kenbaar te maken.

Gekozen formateur of minister-president

Sinds de jaren '60 af en toe terugkerend thema

De eerstgenoemde optie, de rechtstreeks gekozen formateur of minister-president, krijgt over het algemeen de meeste aandacht. Sinds de jaren '60 keert dit onderwerp regelmatig terug op de politieke agenda. Dat in de jaren '60 gepleit werd voor een sterkere legitimatie van de persoon van de minister-president is niet zo verwonderlijk, omdat de vier premiers in de jaren

⁷³ Vergelijk Eerste Rapport staatscommissie-Cals-Donner (1968), § 22; ook: Tweede Rapport staatscommissie-Cals-Donner (1969), p. 170.

1959-1967 (De Quay, Marijnen, Cals, en Zijlstra) ‘vanuit de onbekende achtergrond’ tot dat ambt gekomen waren.⁷⁴ Tegen die achtergrond heeft, eind jaren ‘60, de Staatscommissie-Cals-Donner zich gebogen over een rechtstreekse aanwijzing van de minister-president of formateur door de kiezer. Tot een concrete verandering heeft dat niet echt geleid. Het voorstel van het kabinet-Den Uyl om in de Grondwet op te nemen dat de kiezers ook een kabinetsformateur kiezen, werd teruggetrokken.⁷⁵ Er was onvoldoende parlementaire steun voor. Later kwam het onderwerp opnieuw aan de orde in de Staatscommissie-Biesheuvel⁷⁶ en in de commissie-De Koning.⁷⁷ Geen van beide commissies adviseerde een rechtstreekse verkiezing van de minister-president of formateur.

Is er eigenlijk nog wel een probleem?

Het ‘legitimatieprobleem’ van de minister-president is op dit moment niet echt een issue meer. Sinds 1986 is steeds de lijsttrekker van de grootste fractie in het parlement aangetreden als premier. Bij verschillende verkiezingen is de persoon van de premier tot inzet van de verkiezingen gemaakt. Zo voerde het CDA in 1986 bijvoorbeeld campagne met “Laat Lubbers zijn karwei afmaken”, en zei Fortuyn in 2002 steeds “Ik word premier!”. Toen in 2003 de verkiezingsstrijd aan het einde op een nek-aan-nek-race tussen CDA en PvdA leek uit te draaien, en PvdA-lijsttrekker Bos aangaf *geen* premier te willen worden, was de druk van de publieke opinie zeer sterk om nog vóór de verkiezingen duidelijkheid te verschaffen over de kandidaat-premier van de PvdA. Dat gebeurde dan ook.

Rechtstreekse verkiezing van de minister-president in het Nederlandse stelsel onverstandig...

Kortom, in Nederland gaan verkiezingen gaandeweg ook over de vraag wie minister-president moet worden. Desalniettemin kiest het electoraat niet rechtstreeks de minister-president of de formateur. (Tussen beide bestaat in

74 De Quay was Commissaris van de Koningin van Noord-Brabant; Marijnen en Cals waren Tweede-Kamerlid voor de KVP, maar niet een van de vier KVP-lijsttrekkers bij de verkiezingen van 1963; Zijlstra was Eerste-Kamerlid voor de ARP (zie verder ook <www.parlement.com>).

75 Zie Kamerstukken II 1974/75, 13 472, nr. 1, en de motie-Van der Sanden c.s. (Kamerstukken II 1974/75, 12 944, nr. 26).

76 Staatscommissie-Biesheuvel, *Relatie kiezers-beleidsvorming: kabinetsformatie, referendum en volksinitiatief, benoeming burgemeester en commissaris van de Koningin* (rapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Relatie Kiezers-Beleidsvorming), 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1984.

77 Commissie-De Koning, *Het bestel bijgesteld*, Kamerstukken II 1992/93, 21 427, nrs. 36-37 en het vervolgrapport, Kamerstukken II 1993/94, 21 427, nrs. 64-65.

de praktijk geen groot onderscheid; een gekozen formateur wordt toch immers gekozen met het oog op de vorming van *zijn* of *haar* kabinet).⁷⁸ Er zijn goede redenen voor dat kiezers niet rechtstreeks de minister-president kiezen. Zo'n verkiezing past niet in het Nederlandse parlementair stelsel, zoals hieronder uiteengezet wordt.

...want het zou leiden tot verzwakking van de positie van de volksvertegenwoordiging...

Rechtstreekse verkiezingen van de minister-president of van de formateur geven aan betrokkene een eigen legitimatie. Hij of zij kan bogen op een eigen machtsbasis, buiten de wil van het parlement om. Dat betekent nogal een verschuiving van de (machts)balans tussen parlement en regering. De eigen legitimatie van de minister-president gaat knagen aan het principe van ons parlementair stelsel dat de grondslag van het kabinet ligt in het vertrouwen van een meerderheid van het parlement. Naar verwachting verliest het parlement aan macht.⁷⁹ Een (meer) presidentieel stelsel zal ontstaan, simpelweg omdat de macht die een persoon aan rechtstreekse verkiezing kan ontlenen groot is.⁸⁰ Omdat juist in het parlement de verschillende waardeoriëntaties in hun volle breedte gerepresenteerd zijn, betekent dit een verschraling van de democratie. Het debat over politieke vraagstukken vindt vanuit die waardeoriëntaties plaats. In het parlement moet daarom het zwaartepunt van de democratie liggen.⁸¹

...en mogelijk tot een ongewenst tweeblokkensysteem...

Rechtstreekse verkiezing van een minister-president of formateur zal bovendien al snel leiden tot een tweeblokkensysteem in de Nederlandse politiek. De ervaring in het buitenland leert dat in de regel slechts twee serieuze kandidaten zullen deelnemen. Op zichzelf hoeft dat niet te betekenen dat er geen ruimte is voor meer partijen *achter* elk van beide kandidaten, zo laat althans de huidige politieke situatie in Italië zien. Maar ook dan eisen in de regel twee politieke *blokken* de meeste aandacht op.

78 Deze commissie van het WI ziet ook geen essentieel verschil tussen een stelsel van verkiezing van een minister-president of formateur dat altijd een *officiële* winnaar oplevert en een stelsel waarbij er niet altijd een 'officiële' winnaar is (bijvoorbeeld omdat er één ronde is en niemand de absolute meerderheid haalt). In een stelsel zonder officiële winnaar zullen vanzelf ongeschreven regels ontstaan wie geacht moet worden de *officieuze* winnaar te zijn.

79 Tweede Rapport staatscommissie-Cals-Donner (1969), p. 180.

80 C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer, 1987, p. 5.

81 Vergelijk met paragraaf 4.2 van dit rapport.

...alsmede het gevaar van patstellingen tussen parlement en regering...

Als zowel de minister-president als het parlement een rechtstreeks mandaat hebben van de kiezer liggen er constant conflicten op de loer. Bovendien zijn meningsverschillen en conflicten veel weerbarstiger. Conflicten zijn binnen de kortste keren impasses en slepende kwesties. Zeker als de minister-president en (de meerderheid van) de Kamer een verschillende politieke kleur hebben, zal de neiging om zaken op scherp te zetten groot zijn.⁸² Twee kapiteins op een schip, dus. Het risico is dan levensgroot dat het vertrouwen van de burger in de politiek juist zal verminderen. 'Zwartepietenpolitiek' (*blame game politics*) en patstellingen liggen op de loer: zaken die bijvoorbeeld juist in de Verenigde Staten tot veel weerzin jegens de politiek hebben geleid.⁸³ Ook Israël kan als illustratie dienen. In 2001 werd Likud-leider Sjaron tot premier gekozen, terwijl hij niet beschikte over meerderheidssteun in het parlement. Israël heeft de directe verkiezing van de premier inmiddels weer afgeschaft.

...en het kan de nadruk op personen te groot maken...

Ook zal het invoeren van een rechtstreekse verkiezing van de persoon van de minister-president of formateur een extra impuls geven aan de personalisering van de politiek. Die ontwikkeling tekent zich toch al volop af. Het is niet nodig die nog verder te bevorderen. De stormachtige opkomst van de *persoon* Fortuyn met in zijn kielzog zijn 'persoonlijke' Lijst Pim Fortuyn staan een ieder nog helder voor de geest. De blauwe ogen van een persoon moeten niet belangrijker zijn dan de blauwdruk van een verkiezingsprogramma. Zij moeten in elkaars verlengde liggen.

...terwijl de persoon van de minister-president nog niets zegt over de coalitie

Ten slotte geeft het kiezen van de persoon van de minister-president nog niet automatisch uitsluitsel over welke coalitie onder diens leiding tot stand komt. De coalitie zal echter bepalend zijn voor de politieke koers van het kabinet. Daarom is het kiezen van de persoon van de minister-president ook niet het meest geschikte middel om de kiezer rechtstreekse invloed te geven op de vorming van de politieke meerderheid (coalitie).

Gekozen minister-president kan eigenlijk alleen in een presidentieel stelsel

Daarbij komt dat het in theorie wel mogelijk lijkt om een gekozen minister-president in te vlechten in het parlementaire bestel, maar dit feitelijk alleen goed mogelijk is in een presidentieel stelsel. Wie de minister-president rechtstreeks wil laten kiezen, moet overstappen op een compleet andere

82 Tweede Rapport staatscommissie-Cals-Donner (1969), p. 178 en 181.

83 E.J. Dionne Jr., *Why Americans hate politics*, New York: Simon & Schuster, 1991.

staatkundige inrichting. De bevoegdheidsverdeling tussen regering en parlement zou opnieuw doordacht moeten worden. De verantwoordingsrelaties veranderen: een minister-president zal directer verantwoording gaan afleggen aan de kiezers. Daar ligt zijn machtsbasis. Dat zal al snel ten koste gaan van de verantwoording aan het parlement. Het is uiteindelijk ondenkbaar dat in zo'n stelsel de (huidige) vertrouwensregel in stand kan blijven. Die vertrouwensregel opheffen, zou een ingrijpende en moeilijk terug te draaien verandering zijn, waarvan bepaald niet vaststaat of het daadwerkelijk een verbetering zal opleveren. In landen met een presidentieel stelsel zijn de klachten over het functioneren van de politiek, over haar agenderende vermogen, haar daadkracht en over de terugkoppeling naar de kiezer niet wezenlijk minder dan in Nederland. Als niet zeker is of deze staatkundige verandering een verbetering is en als maatregelen moeilijk zijn bij te sturen of terug te draaien, is het wijs om terughoudend te zijn.⁸⁴

Een rechtstreeks gekozen minister-president (of formateur) past niet in het Nederlandse (parlementaire) stelsel. Het zou het kabinet (deels) een eigen legitimatie geven die gelegen is buiten het vertrouwen van een meerderheid in het parlement. Daarmee verzwakt de positie van het parlement, terwijl juist bij het parlement het zwaartepunt van de macht zou moeten liggen. Bovendien kan een gekozen minister-president leiden tot een tweeblokkensysteem, wat in onze ogen ongewenst is. Ook patstellingen tussen kabinet en Kamer dreigen. De nadruk op personen in plaats van visies kan te groot worden. Bovendien zegt de persoon van een (beoogd) minister-president in principe nog niets over de gewenste coalitie.

Kiezers spelen een indirecte rol bij de coalitievorming

Het proces van coalitievorming speelt zich op het eerste gezicht voornamelijk af op de enkele Haagse vierkante kilometers van het Binnenhof, de Raad van State en Paleis Noordeinde. De invloed van kiezers is indirect, maar niet onbelangrijk: zij bepalen de zetelverdeling in het parlement. Wel is de afgelopen jaren duidelijker geworden naar welke coalitie de voorkeur van partijen uitgaat. Dat biedt kiezers belangrijke aanknopingspunten.

Afleggen van verantwoording is enigszins verbeterd

Het afleggen van verantwoording over het formatieproces is de laatste jaren verbeterd; dit vindt vooral in het parlement plaats. Door de openbaarheid

⁸⁴ Vergelijk ook WI voor het CDA, *Energiekeuze(s) belicht*, 's-Gravenhage: 2004, p. 106.

van het parlementaire debat is dat tegelijkertijd (ook) een moment van verantwoording in de richting van de kiezer. De media vragen op hun beurt natuurlijk ook voortdurend om verantwoording van standpunten en beslissingen.

Moet de kiezer ook kunnen stemmen over zijn voorkeurscoalitie?

Dat neemt niet weg dat er pleidooien zijn om de directe rol van de kiezers te verstevigen. Zogenaamde coalitieverkiezingen kunnen daarbij helpen.

Hierbij kan een kiezer behalve een stem voor de Tweede Kamer ook een stem uitbrengen op zijn of haar voorkeurscoalitie. Eigenlijk ligt een coalitieverkiezing veel meer voor de hand dan de verkiezing van de persoon van de minister-president. Deze kandidaat zegt immers niet noodzakelijkerwijs iets over de coalitie die hij of zij nastreeft.

Vele varianten denkbaar

Toch hebben coalitieverkiezingen vooral een schijn van eenvoud. Verschillende vragen dringen zich direct al op. Zo is er de vraag of een kiezer een open keuze heeft bij het aangeven van zijn of haar voorkeurscoalitie. Of kan hij of zij alleen kiezen uit een beperkt aantal coalitiemogelijkheden die de partijen zelf vooraf hebben aangereikt? Verder is het de vraag of de correlatie tussen de uitgebrachte stem voor de Tweede Kamer en de coalitiestem moet worden bijgehouden of juist niet (zodat men officieel weet dat, bijvoorbeeld, 34% van de CDA-stemmers de voorkeur heeft voor een coalitie CDA/PvdA). Tevens moet besloten worden wanneer een coalitieverkiezing dient te worden gehouden: gelijktijdig met de Tweede-Kamerverkiezingen of later, namelijk als de uitslagen en daarmee de coalitiemogelijkheden duidelijk zijn? Ten slotte: zijn de regels voor de coalitieverkiezing zo dat er altijd een officiële winnaar wordt aangewezen, ook bijvoorbeeld als geen van de mogelijke coalities een (absolute) meerderheid heeft gehaald, of juist niet?

Coalitieverkiezingen onderstrepen centrale rol representatie

Charmant aan de coalitieverkiezingen is uiteraard dat de invloed van de kiezers op de meerderheidsvorming sterker wordt, en wel binnen het bestaande representatieve stelsel. De regeringscoalitie is zo steviger te verankeren in de samenleving. Een nieuwe coalitie zal zich naar alle waarschijnlijkheid stevig gelegitimeerd voelen en de behoefte hebben om zich jegens de kiezers sterk te verantwoorden.

Toch ook nadelen: vertrouwen bij parlement wordt minder belangrijk voor kabinet,...

Maar er kleven ook veel nadelen aan een coalitieverkiezing. Zo verschuift met coalitieverkiezingen de grondslag van het kabinet. Deze komt meer te liggen bij de kiezers en minder in het vertrouwen van een meerderheid van

het parlement. Dat knaagt aan de uitgangspunten van ons parlementair stelsel, waarin juist het parlement een centrale plaats hoort te hebben. Dat bezwaar speelt zeer sterk bij een coalitieverkiezing waarbij altijd een officiële winnaar wordt aangewezen. Die winnende coalitie kan immers dwingen tot een kabinet dat mogelijk niet de steun van een meerderheid van het parlement heeft.

...en partijen raken bekneld tussen 'wil van het volk' en 'wil van de achterban',...

Een ander probleem: wat moet er bijvoorbeeld gebeuren als een meerderheid van het gehele electoraat een partij in de richting van een bepaalde coalitie duwt, die niet de voorkeur heeft van een meerderheid van de kiezers van deze betreffende partij zelf (en dus waarschijnlijk ook niet de beste combinatie biedt voor wat betreft de ideologie van de betreffende partij, althans in de ogen van de kiezers van die partij)? Durft zo'n partij dan 'de wil van het volk' te trotseren om 'de wil van de eigen achterban' uit te kunnen voeren? Het is zelfs de vraag of je dit kunt vergen van een politieke partij c.q. van een fractie, nog afgezien van het feit dat parlementariërs formeel zonder last of ruggespraak beslissingen moeten nemen. In feite beslist dan bijvoorbeeld de SGP- of SP-kiezer naar welke coalitie de voorkeur van het CDA, de PvdA of bijvoorbeeld de VVD moet uitgaan. Dat lokt strategisch stemgedrag uit.

...en mislukkingen en patstellingen zijn niet te voorkomen

Nog verstrekkender is de vraag wat er moet gebeuren als een bepaalde coalitie de meerderheid krijgt bij de coalitieverkiezingen, maar niet op een meerderheid in de Tweede Kamer kan steunen. Of wat gebeurt er als geen enkele coalitie een absolute meerderheid krijgt in de coalitieverkiezingen: moet dan in de praktijk eerst de coalitie met de meeste stemmen geprobeerd worden? Als die (in)formatie vervolgens zou mislukken, leidt dat dan niet tot een nog groter onbegrip voor de 'Haagse processen'? Al met al is de kans groot dat coalitieverkiezingen de onduidelijkheid en mist zullen vergroten. De kans op zwartepietenpolitiek en daarmee op vervreemding van de bevolking neemt in zulke omstandigheden toe, juist vanwege het meerduidige karakter van deze verkiezingen. Voor het draagvlak bij de bevolking en voor de doortastendheid van een kabinet is dat alles niet bevorderlijk. Gedwongen politieke huwelijken zullen niet uitmunten in stabiliteit en daadkracht.

Nadelen van coalitieverkiezingen overheersen

Kortom, de nadelen van een coalitieverkiezing lijken vooralsnog zodanig dat het niet zinvol is om zulke mogelijkheid in te voeren.

Hoewel coalitieverkiezingen een sympathiek idee zijn om binnen het representatieve stelsel de kiezer meer invloed te geven op de coalitievorming, hebben zulke verkiezingen toch vooral een schijn van eenvoud. Er zijn echter bezwaren. Het kabinet krijgt voor een deel een eigen legitimatie buiten het vertrouwen van het parlement om. Ook dreigen partijen beknelde te raken tussen de wil van het gehele electoraat en die van hun eigen achterban. Mede daardoor en omdat niet zeker is dat een 'winnende coalitie' ook beschikt over een Kamermeerderheid, kunnen ongewenste patstellingen ontstaan. Al met al lijken de nadelen van een coalitieverkiezing vooralsnog te overheersen, zodat het niet zinvol is om zulke mogelijkheid in te voeren.

4.5 Referendum en volksinitiatief ⁸⁵

Direct-democratische elementen als aanvulling op de representatieve democratie?

In paragraaf 4.2 is aangegeven dat in de christen-democratische traditie een voorkeur bestaat voor een representatieve democratie met ruimte voor pluriformiteit. Anderen bestrijden die voorkeur, omdat de afstand tot de bevolking te groot zou zijn. Eens in de zoveel jaar mag de kiezer een stem afgeven en daarna gaan de politici er als het ware mee vandoor. Dat zou ten koste gaan van zowel het maatschappelijk draagvlak als het agenderende vermogen van de politiek. Na de verkiezingen kunnen partijen bij wijze van spreken hun hobby's en fixaties weer laten prevaleren boven de behoefte van de man en vrouw in de straat. Om die reden pleiten sommigen ervoor om het representatieve stelsel uit te breiden met enkele direct democratische elementen, zoals referendum of volksinitiatief.

Referendum als terugkerend politiek thema

Bij het landelijke referendum van 1 juni 2005 over het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa werd er steeds fijntjes op gewezen dat dit pas het tweede nationale referendum was in zo'n 200 jaar. Tweehonderd jaar is een hele tijd. Dat neemt niet weg dat het referendum een terugkerend thema op de politieke agenda is geweest.⁸⁶ Te wijzen valt op de rappor-

⁸⁵ Bij deze paragraaf is gebruik gemaakt van een eerder concept van drs. P.W. Tetteroo.

⁸⁶ Maar dan toch vooral de laatste 25 jaar, want in 1981 constateert Gilhuis in zijn proefschrift (P.C. Gilhuis, *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie*, (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Samson, 1981) nog een "gebrek aan belangstelling" voor het referendum (p. 17).

ten van de staatscommissies Cals-Donner (1971)⁸⁷ en Biesheuvel (1985).⁸⁸ In het oog springt ook het voorstel tot verandering van de Grondwet, strekkende tot opnemning van bepalingen inzake het correctief referendum.⁸⁹ Dit ontwerp is in tweede lezing in de Eerste Kamer gestrand ('nacht van Wiegel' in 1999). De Tijdelijke referendumwet is inmiddels vervallen.⁹⁰ Op dit moment zijn twee initiatiefwetsvoorstellen met betrekking tot referenda aanhangig in de Tweede Kamer.⁹¹

Lokale referenda

Op lokaal niveau zijn in de afgelopen 15 jaar in verschillende plaatsen referenda gehouden, soms op initiatief van de gemeenteraad, soms op initiatief van de kiezers. Officieel was de uitslag van al deze lokale referenda 'niet-bindend' voor de gemeenteraad. Feitelijk beslist een gemeenteraad bij voldoende opkomst en een voldoende duidelijke uitslag van een referendum echter steeds conform de uitslag van het referendum.⁹²

Het volksinitiatief als middel om iets op de agenda te krijgen

Een referendum is een vorm van directe democratie: het electoraat wordt direct en officieel geraadpleegd over een bepaald voorstel of beleidsonderwerp dat al op de politieke agenda staat. Staan onderwerpen nog niet op de

87 Staatscommissie-Cals-Donner, *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1971.

88 Staatscommissie-Biesheuvel, *Eindrapport van de staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming 'Referendum en volksinitiatief'*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1985.

89 Kamerstukken II 1996/97 en I 1997/98, 25 153, alsmede Kamerstukken II 1997/98, 1998/99, en I 1998-1999, 26 156.

90 *Staatsblad* 2001, 388 met als vervaldatum van de wet 1 januari 2005 (art. 171, eerste lid); een initiatief-wetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden Dubbelboer en Duyvendak om de wet ook daarna nog te laten gelden (Kamerstukken II 2003/04 en 2004/05, 29 551) is verworpen in de Tweede Kamer (Handelingen II 2004/05, p. 644-645).

91 Ten eerste een initiatief-wetsvoorstel van de Tweede-Kamerleden Duyvendak en Dubbelboer tot wijziging van de Grondwet strekkende tot opnemning van bepalingen inzake correctief referendum, Kamerstukken II 2004/05, 30 174 en van het Tweede-Kamerlid Wilders tot het houden van een raadplegend referendum over de toetreding van Turkije tot de EU, Kamerstukken II 2005/06, 30 309.

92 Zo ook de Tweede Kamer na het 'Europese' referendum van 1 juni 2005: vóór het referendum was een ruime meerderheid in de Tweede Kamer voor het ontwerp-Grondwettelijk verdrag, na het referendum wees diezelfde Tweede Kamer in meerderheid het Verdrag af (nadat de kiezers in meerderheid 'nee' hadden gestemd).

politieke agenda, dan is er de mogelijkheid om ruimte te maken voor een volksinitiatief. Het volksinitiatief kan – net als het referendum – verschillende vormen aannemen, maar de essentie is wel kiezers een (wets)voorstel kunnen aanbevelen.

Referendum en volksinitiatief in christen-democratisch perspectief

De vraag is aan de orde of referendum en volksinitiatief een nuttige aanvulling zouden kunnen zijn op de representatieve democratie. Passen ze binnen de eisen die aan democratische besluitvorming gesteld moeten worden, zoals in § 1.3 weergegeven? Daarbij wordt veel waarde gehecht aan een samenhangende politieke visie en aan open communicatie en verantwoording richting de bevolking.

Referendum

Het begrip referendum

Hiervoor is gesproken over het referendum zonder dit begrip nader te definiëren. Het ene (type) referendum echter is het andere niet. Hier wordt aangesloten bij Gilhuis,⁹³ die het referendum omschrijft als “een institutie op grond waarvan een besluit dat door een staatsorgaan is genomen of wordt overwogen met betrekking tot een bepaalde zaak, tot voorwerp van een volksstemming wordt gemaakt”.

De verschillende vormen

De precieze (verschijnings)vorm van een referendum wordt bepaald door vier zaken.⁹⁴ De eerste variabele is of de uitslag van het referendum rechtsgevolg heeft ('bindend') of niet ('niet-bindend'). Formeel lijkt tussen die varianten een wereld van verschil te zitten, maar feitelijk is dat niet het geval. Ook al is een referendum niet bindend, de uitslag zal toch als een zeer zwaarwegend en nauwelijks te omzeilen advies ervaren worden. De tweede variabele is of een referendum verplicht (bijvoorbeeld omdat de wet dat voorschrijft) dan wel facultatief is. Met facultatieve referenda hangt de derde variabele samen: van wie gaat het initiatief tot het referendum uit: van de overheid ('raadplegend') of van de kiezers ('raadgevend')? Ten slotte is van belang het moment in het besluitvormingsproces waarop een referendum gehouden kan worden: vindt het referendum plaats na afloop van het 'gewone' besluitvormingsproces (wanneer een besluit is genomen, maar nog niet in werking getreden), dan heet het referendum correctief. Een referen-

93 P.C. Gilhuis, *Het referendum: een rechtsvergelijkende studie*, (diss. Leiden), Alphen aan den Rijn: Samson, 1981, p. 28.

94 Notitie referendum, Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 4-5.

dum dat wordt gehouden voordat de besluitvorming is afgerond, heet niet-correctief.

Bindend referendum kan niet volgens de Grondwet

Een bindend referendum is volgens de Grondwet niet toegestaan: niet op landelijk en niet op decentraal niveau. Een bindend referendum verdraagt zich niet met het beginsel dat de vaststelling van wetten gebeurt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk, en evenmin met de in de Grondwet neergelegde regels voor gemeenten en provincies.⁹⁵ Voor niet-bindende referenda is wel enige grondwettelijke ruimte. Bij raadplegende niet-bindende referenda huldigen de wetgever en de Raad van State weer wel de opvatting dat de beslissing over het houden van het referendum bij hetzelfde 'orgaan' moet liggen dat bevoegd is het besluit te nemen waarover het referendum gaat (bij een referendum over een wet, zou dus de wetgever tot een raadplegend referendum moeten beslissen).

Niet-bindend referendum 'bindt' in de praktijk vaak wel

Een niet-bindend referendum verplicht strikt juridisch gezien tot niets, maar moreel en politiek is de uitslag toch dwingend. Dat blijkt ook wel op het moment dat politici de uitslag om formele redenen naast zich neerleggen, bijvoorbeeld omdat in hun ogen de opkomst te laag was.⁹⁶ Dat leidt tot al snel tot onvrede en is telkens weer een bron van ongenoegen.

Klakkeloos volgen meerderheid bij niet-bindend referendum is onaanvaardbaar als verantwoording...

Belangrijker is dat referenda zorgen voor een leemte in de verantwoording. Een wezenlijke eis voor de werking van de democratische besluitvorming is dat politieke gezagsdragers in het openbaar verantwoording horen af te leggen voor de keuzen die zij maken. Die keuzen worden zij geacht te verantwoorden in het licht van (hun visie op) het algemeen belang. Wie zijn politieke keuze bijna volautomatisch baseert op een meerderheid van het referendumelectorat, zegt wel 'ja' of 'nee', maar blijft met een mond vol tanden staan op het belangrijkste punt: "want..." Dit 'want' is niet zelden zelfs onbekend bij een referendum.⁹⁷ Maar ook het alternatief, namelijk dat

⁹⁵ Notitie referendum, Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 5-6.

⁹⁶ Vergelijk het referendum in Leeuwarden over 'Nieuw-Zaailand' op 24 mei 2006, waarbij 19.000 mensen tegen en 11.000 mensen voor stemden, maar het voorstel uiteindelijk toch doorgaat, omdat er (in absolute zin) 21.000 mensen tegen hadden moeten zijn voor een 'geldige' uitslag.

⁹⁷ Vergelijk het referendum over het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag voor de EU op 1 juni 2005, waar na afloop alleen duidelijk was dat men in meerderheid 'nee' had gestemd, maar niet inzichtelijk was 'waarom'.

de 'politiek' de uitslag van een referendum niet overneemt, roept uiteraard spanningen op. Al met al moet geconcludeerd worden dat een niet-bindend referendum afgewezen moet worden.

...welk probleem minder speelt bij bindend, correctief referendum ('achteraf')

De uitslag van een bindend referendum heeft een direct rechtsgevolg.⁹⁸ Bij zo'n referendum hoeft de uitslag door de politiek dus niet 'vertaald' te worden. Bij een *correctief* wetgevingsreferendum kan dan het afleggen van verantwoording door politici gedurende het normale wetgevingsproces plaats vinden. Die verantwoording hoort in essentie tot het parlementaire werk. De verantwoordingsleemte aan de kant van de politiek speelt hier dus minder dan bij een niet-bindend referendum. Zou zo'n bindend, correctief referendum dan misschien wel een nuttige aanvulling kunnen zijn?

Verplicht of facultatief; raadplegend of raadgevend?

Welke vorm zou zo'n referendum dan verder moeten hebben? Omdat een verplicht referendum over elk (gewoon) wetsvoorstel niet wenselijk en niet praktisch is, moet een referendum wel facultatief zijn. Wie bepaalt dan of er een referendum gehouden moet worden? Het is niet zinvol om het initiatief te leggen bij het orgaan dat het besluit dat onderworpen zal zijn aan een correctief referendum zelf heeft genomen. Het is immers vreemd om de beslissing over het gebruik van een instrument dat als aanvulling en correctie van het representatieve stelsel moet dienen, bij de vertegenwoordigers zelf te leggen.⁹⁹ Dat wekt de schijn dat het betreffende orgaan 'rechter is in eigen zaak'. Dit brengt ook nog het risico van 'plebiscitair misbruik' mee: men gebruikt het referendum als een instrument om de eigen positie of het eigen mandaat te versterken. Gezien het bovenstaande blijft dus een bindend, facultatief, raadgevend en correctief referendum als realistische optie over.

⁹⁸ Hier is een nuance op z'n plaats: indien een referendum (enig) rechtsgevolg heeft, maar er nadere eisen gesteld worden aan opkomst etc. voordat dat rechtsgevolg overeenkomt met de uitslag van het referendum, kan eenzelfde onbegrip/teleurstelling optreden als geschetst bij het niet-bindende referendum. (Een voorbeeld: stel dat de officiële regels luiden dat bij een te lage opkomst een voorstel niet wordt verworpen (ongeacht de uitslag), dan wordt dat voorstel bij een te lage opkomst ook *niet* verworpen indien bijvoorbeeld 90% van de stemmers tegen dat voorstel stemt in een referendum. Rechtsgevolg ('ja') en uitslag ('nee') stemmen in zo'n geval niet overeen.)

⁹⁹ Notitie referendum, Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 15.



Referendum toch geen nuttige aanvulling op representatieve stelsel...

De vraag is of dit type referendum een nuttige aanvulling is op het representatieve stelsel. Draagt het bij aan het agenderende vermogen van de politiek, haar daadkracht en aan de verdieping van haar verantwoording?¹⁰⁰ Na afweging van de verschillende argumenten, waarvan de belangrijkste hieronder besproken worden, moet geconcludeerd worden dat de invoering van dit type referendum *geen* nuttige aanvulling is op het representatieve stelsel.

...vooral omdat het referendumelectoraat onmogelijk verantwoording kan afleggen...

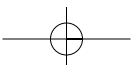
Het meest fundamentele bezwaar tegen een referendum ligt in het gegeven dat het onmogelijk is om het referendumelectoraat verantwoording te laten afleggen voor de gemaakte keuze. Die keuze wordt in het geheim en in anonimiteit gedaan. Zij is de uitkomst van vele afzonderlijke beslissingen. De anonimiteit brengt met zich mee dat keuzen niet worden geëgitimeerd en geëxpliciteerd vanuit een eigen visie op het algemeen belang. Wat huiselijker gezegd: niemand is uiteindelijk op de besluitvorming aan te spreken. De bevolking koos anoniem: de politici volgen de democratisch tot stand gekomen uitkomst op en zijn later niet aan te spreken op de politieke en bestuurlijke consequenties. Dat ondermijnt de openbare verantwoording; deze is een wezenskenmerk van onze democratie en dat is zij niet zomaar.

...terwijl kiezers volgens eigen belang zouden kunnen stemmen...

Hier ligt overigens een klassiek vraagstuk voor de democratie. Madison schreef al in de *Federalist papers* over het probleem van 'faction'.¹⁰¹ Indien kiezers rechtstreeks over een bepaald onderwerp mogen stemmen, kunnen zij bekijken of het voorstel voor hen persoonlijk ('eigen belang') voordelig of nadelig uitpakt. Op deze manier is er bij elk voorstel, geredeneerd vanuit het 'eigen belang', dus ofwel een meerderheid van mensen die er wel belang bij hebben ofwel een meerderheid van mensen die er juist geen belang bij hebben. Groepsvorming langs de lijnen van het eigen belang ('faction') dreigt. Beslissingen worden dan de optelsom van in 'voor of tegen' neergelegde deelbelangen. Het algemeen belang bestaat dan niet meer als uitkomst en als referentiepunt. Evenmin is op deze manier de bescherming van de minderheid gewaarborgd.

100 Voor een overzicht van de argumenten voor en tegen het referendum zij bijvoorbeeld verwezen naar de (kabinets)notitie referendum, Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2.

101 James Madison, *The Federalist Papers*, no. 10.



...juist omdat de referendumkiezer niet openbaar hoeft te motiveren...

Dat risico doet zich eerder voor als de 'tucht van de openbaarheid' ontbreekt. Die openbaarheid is er in de politieke arena niet voor niets. De afwezigheid van een openbaar debat waarin posities worden gemarkeerd en verdedigd, past niet in een democratische rechtsstaat. Van politici wordt – evenals van rechters – gevraagd dat zij hun standpunten motiveren tegen de achtergrond van het algemeen belang. Een Kamerlid (of raadslid) dat zijn standpunt toelicht met "ik ben voor/tegen, omdat het voor *mijzelf of voor mijn belangengroep* voor-/nadelig is", neemt zijn of haar werk niet serieus en zal niet overtuigen. Stemmingen in de volksvertegenwoordiging over onderwerpen zijn dan ook openbaar en niet geheim. De waarborgen van openbaarheid en verantwoording zijn bij een referendum afwezig.

...waardoor de waarborgen ontbreken dat men stemt in het licht van het algemeen belang

Natuurlijk is het volstrekt helder dat bij een referendum niet iedereen volgens het eigen belang zou stemmen. Het is onzinnig om burgers van kwade trouw te verdenken. Even onzinnig is het om te denken dat politici niet voor de verleiding van macht en eigen- of groepsbelang kunnen zwichten. Daar ligt niet het zwaartepunt van de argumentatie. Wel gaat het om de institutionele waarborgen voor een fair democratisch proces en voor beslissingen die er echt op uit zijn om het algemeen belang te dienen. Die waarborgen zijn te gering bij een referendum.

Bovendien leidt een 'nee' tot een onwenselijke verlamming

Ook in andere zin is het een nadeel dat het referendumelectorat niet ter verantwoording is te roepen. Daardoor blijven motieven en beweegredenen onhelder. Als een referendum leidt tot een afwijzing van een beslissing is het bepaald niet op voorhand duidelijk wat het electoraat dan juist wel wil. In dat laatste geval dreigt bovendien verlamming, juist omdat de precieze beweegredenen van het referendumelectorat onduidelijk zijn. Vond men het (wets)voorstel te ver gaan, of juist niet ver genoeg, of was het juist een mix van die twee tegenovergestelde overwegingen? Het gevaar bestaat dat niemand zich na een afwijzing nog aan een – inmiddels zeer beladen – onderwerp durft te wagen. Dat kan ertoe leiden dat men politieke thema's die dringend om een oplossing vragen, toch niet (meer) durft op te pakken.

Misschien kan het referendum werken als aanjager van debat en stok achter de deur...

Voorstanders van het referendum wijzen op de – verwachte – positieve effecten van een referendum. Referenda kunnen het publieke debat over thema's bevorderen. Over de EU is rond het bekende referendum zeldzaam veel gedebatteerd. Dat kan ook tot verfrissende inzichten leiden. Ook kan van een referendum een preventieve werking uitgaan. Als politici rekening gaan

houden met de mogelijkheid dat er altijd nog een referendum kan komen, kan dat als stok achter de deur gaan werken. Zij zullen eerder en intensiever draagvlak gaan proberen op te bouwen.

...maar vanwege het incidentele karakter kan het nooit een structurele oplossing zijn

Bij al deze positieve elementen zijn weer wel kanttekeningen te plaatsen. Zo zal een referendum alleen ingevoerd worden met allerlei (kwantitatieve) drempels: bepaalde onderwerpen zouden van het referendum worden uitgesloten. De getalsmatige drempel om een referendum aan te vragen zal betrekkelijk hoog komen te liggen, om een al te riant gebruik te ontmoedigen. Zo'n riant gebruik komt immers de slagvaardigheid van het beleid niet ten goede en kan gemakkelijk tot referendummoedigheid leiden. Omdat een eventueel referendum slechts incidenteel zal voorkomen¹⁰² en dan ook pas 'achteraf', kan de mogelijkheid van een referendum nooit *de* manier zijn om structureel de betrokkenheid van de bevolking bij politieke thema's te verbeteren.¹⁰³ Tevens betekent het feit dat referenda waarschijnlijk slechts incidenteel gehouden zullen worden, dat de werking van de referendummogelijkheid als stok achter de deur beperkt zal zijn tot die onderwerpen waarvoor zo'n referendum denkbaar is.

Risico van referenduminflatie

Onduidelijk is wat precies het effect van een (hoge) referendumdrempel zal zijn. Aan de ene kant valt te verwachten dat juist die groepen die zich nu al goed kunnen organiseren, in staat zijn voldoende steun voor het afdwingen van een referendum te verwerven. Denkbaar is zelfs dat politieke partijen de referendummogelijkheid als buitenparlementair pressiemiddel gaan inzetten. Maar even goed stelt het moderne digitale tijdperk belangengroepen of sterk geëngageerde personen in staat om heel snel – via internet – grote groepen te mobiliseren en zo referenda af te dwingen en deze te winnen. De wettelijke drempels om een referendum 'af te dwingen' raken, met andere woorden, dankzij de moderne communicatiemiddelen, aan inflatie onderhevig. De praktijk in onder meer Californië toont dit ook aan. Daar zijn referenda min of meer aan de orde van de dag, onder meer omdat goed georganiseerde actiegroepen via bijvoorbeeld internet of kranten hun op (gerechtvaardigde) particuliere belangen proberen te dienen.

¹⁰² Vergelijk de (kabinets)notitie referendum, Kamerstukken II 2005/06, 30 184, nr. 2, p. 14: "Het kabinet acht het van belang dat eventuele voorstellen voor een raadgevend correctief bindend wetgevingsreferendum zodanig zijn ingericht dat het daadwerkelijk houden van zo'n referendum een uitzondering zal blijven."

¹⁰³ Deze commissie van het WI kon bijvoorbeeld geen merkbare effecten in de geschetste zin ontdekken als gevolg van de referendummogelijkheid in de Tijdelijke Referendumwet.

Referendum onwenselijk

Er blijven dus grote bezwaren tegen het referendum. De meer principiële redenen zijn hierboven eerst belicht. En ook de veronderstelde praktische voordelen van een referendum bleken bij nadere beschouwing weinig overtuigend, in ieder geval niet op te wegen tegen de bezwaren. Al met al kan er beter gezocht worden naar mechanismen die het creëren van betrokkenheid, het zoeken naar draagvlak, en het afleggen van verantwoording structureel en direct verbeteren.¹⁰⁴

Het invoeren van het referendum is onwenselijk. Ten eerste is bij een referendum onvoldoende gewaarborgd dat de keuzen worden gemaakt tegen de achtergrond van de eigen visie op het algemeen belang. Ten tweede is het referendumelectoraat anoniem en kan het daarmee onmogelijk ter verantwoording geroepen worden. Daarmee leidt een 'nee' bij een referendum al snel tot politieke verlamming op het betreffende onderwerp. De veronderstelde praktische voordelen van een referendum wegen geenszins op tegen die principiële bezwaren. Het referendum is dan ook geen nuttige aanvulling op het representatieve stelsel. Beter kan gezocht worden naar mechanismen die het zoeken naar draagvlak en het afleggen van verantwoording *structureel* verbeteren.

*Constitutioneel referendum**Ruimte voor de burger als mede-constituant bij een wijziging van de Grondwet?*

Voor onderwerpen met een constituerend karakter, voor zaken die voor de gehele staatsgemeenschap van essentiële betekenis zijn, heeft de commissie-Postma¹⁰⁵ ervoor gepleit de deur naar het referendum open te zetten. Met een referendum zou uitdrukking gegeven kunnen worden aan het feit dat burgers medeconstituant van onze rechtsgemeenschap zijn. Voorstanders van een constitutioneel referendum wijzen erop dat de (ontbindings)verkiezingen tussen de eerste en tweede lezing van het voorstel tot wijziging van de Grondwet zelden in het teken staan van deze wijziging. Een referendum zou in de leemte kunnen voorzien.

De bezwaren tegen het referendum gelden hier echter des te sterker...

Ook hier blijft echter het eerder genoemde bezwaar gelden, namelijk de onmogelijkheid om het referendumelectoraat verantwoording af te laten

104 Zie hiervoor bijvoorbeeld de voorstellen die in dit rapport worden gedaan inzake het kiesstelsel en de rol van politieke partijen.

105 CDA/WI voor het CDA, *Naar een vitale democratie. Een christen-democratische verkenning naar de relatie tussen burger en overheid*, Den Haag 1999.

leggen. Ook ontbreken waarborgen dat de afwegingen gemaakt worden tegen de achtergrond van (een visie op) het algemeen belang. Dit bezwaar speelt des te sterker bij een constitutioneel referendum. Bij de Grondwet gaat het immers juist vaak om het beschermen van de minderheid.

...terwijl een majeure Grondwetswijziging bij verkiezingen zeker aandacht zal krijgen

Verder is de veronderstelling dat ontbindingsverkiezingen zelden in het teken staan van de Grondwetsherziening kwetsbaar. Voorstellen tot een majeure wijziging van de Grondwet zullen ook zonder referendum de aandacht opeisen. Onderwerpen daarentegen die minder tot de verbeelding spreken, zullen echt niet gaan leven, enkel vanwege het feit dat daarover een constitutioneel referendum gehouden wordt. Zou bijvoorbeeld Nederland warm lopen voor een stemming over het mogelijk maken van (tijdelijke) vervanging van een Kamerlid wegens zwangerschap en bevalling, of vanwege ziekte?¹⁰⁶

Constitutioneel referendum zou Grondwetswijziging wel eens verder kunnen bemoeilijken

Wie een constitutioneel referendum overweegt, ontkomt er ten slotte niet aan om nadere eisen te stellen aan opkomst en uitslag. In de parlementaire behandeling van een (voorstel tot) wijziging van de Grondwet gelden immers ook al zwaardere eisen. Juist voor die onderwerpen die minder tot de verbeelding spreken, bestaat het gevaar dat de opkomst bij een constitutioneel referendum onvoldoende is, ook in het geval de voorgestelde wijziging voldoende steun in de bevolking vindt. Op deze manier zou het invoeren van een constitutioneel referendum wel eens het (ongewilde) effect kunnen hebben dat het praktisch onmogelijk wordt om technische of minder ingrijpende wijzigingen van de Grondwet te realiseren.¹⁰⁷

Met een constitutioneel referendum zou de burger als ‘medeconstituant’ van de rechtsgemeenschap rechtstreekser kunnen oordelen over een wijziging van de Grondwet dan via (de huidige) ontbindingsverkiezingen. Toch wordt zo’n referendum hier afgewezen. De principiële bezwaren tegen het (gewone) referendum gelden hierbij immers des te sterker en een constitutioneel referendum zou als bijeffect kunnen hebben dat het praktisch onmogelijk wordt om minder ingrijpende Grondwetswijzigingen te realiseren.

¹⁰⁶ Wet van 20 januari 2005 tot verandering van de Grondwet, *Staatsblad* 2005, 52.

¹⁰⁷ Een eventueel constitutioneel referendum zou een *obligatoir* karakter moeten hebben. Dat lijkt de commissie een logische gevolgtrekking indien een constitutioneel referendum beargumenteerd wordt vanuit de positie van burgers als medeconstituant van de rechtsgemeenschap.

Lokale referenda

Verskillende verschijningsvormen

Zoals hiervoor aangegeven is het vooral in de lokale praktijk dat referenda in Nederland af en toe plaatsvinden. Deze referenda zijn officieel niet-bindend, maar in de meeste gevallen geeft de politiek (van te voren) aan onder welke voorwaarden (opkomst, uitslag, etc.) ze de uitslag van het referendum zal volgen. Het initiatief voor een lokaal referendum kan liggen bij de overheid zelf (bijvoorbeeld de raad) en/of bij de burgers. Dat verschilt van plaats tot plaats.

Lokale overheden moeten (grond)wettelijke eisen in acht nemen

Lokale overheden (gemeenten en provincies) hebben een zekere mate van autonomie (vergelijk hoofdstuk 5 hieronder), ook om over zaken als een referendum te besluiten. Toch gelden dezelfde bezwaren als hiervoor uiteengezet, ook met betrekking tot lokale referenda. Zoals hierboven aangegeven, is het houden van gemeentelijke (en provinciale) *niet-bindende* referenda, onder bepaalde voorwaarden, toegestaan. Aan deze strikte voorwaarden moet in de praktijk dan in ieder geval worden voldaan. Dat betekent onder meer dat de volksvertegenwoordigers daadwerkelijk de ruimte (moeten) houden om individueel te beslissen in hoeverre hij of zij zich aan de uitslag van het referendum gebonden acht, en dat het definitieve besluit door het bevoegde orgaan (bijvoorbeeld de gemeenteraad) genomen wordt. Een gemeenteraad dient dan ook niet over te gaan tot zelfbinding (vooraf) aan de uitslag van een referendum, indien opkomst en uitslag van het referendum aan bepaalde eisen voldoen. In zo'n geval zouden de op papier niet-bindende (lokale) referenda immers *de facto* wel bindend worden.

Volksraadpleging bij (plannen tot) gemeentelijke herindeling

Eén onderwerp verdient nog nadere bespreking. Is er plaats voor een (lokaal) referendum in de aanloop naar eventuele gemeentelijke herindeling? Het *Europees Handvest inzake lokale autonomie* bepaalt in artikel 5 dat “[w]ijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet aangebracht [worden] zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.” Het is natuurlijk aan de plaatselijke autoriteiten om de methode te bepalen om de plaatselijke gemeenschap(pen) te raadplegen. Een volksraadpleging zou een geschikte methode kunnen zijn.

Slechts onder bepaalde strikte voorwaarden is het houden van lokale niet-bindende referenda thans toegestaan. Dat betekent onder meer dat een gemeenteraad *niet* aan zelfbinding vooraf mag overgaan.

Volksvertegenwoordigers moeten ruimte houden voor een eigen afweging op basis van de uitslag. Bij een gemeentelijke herindeling kan een volksraadpleging geschikt zijn om de plaatselijke gemeenschap(en) te raadplegen.

Volksinitiatief

Beïnvloeding van de politieke agenda...

Het referendum is vooral een middel om politieke besluiten tegen te houden. Voor het in de Inleiding (hoofdstuk 1) geconstateerde ‘agendaprobleem’ kan het derhalve geen oplossing vormen. Dat ligt anders bij het zogenaamde volksinitiatief. Dit volksinitiatief stelt de bevolking in staat om een specifiek voorstel te doen, waarover politieke besluitvorming moet plaats vinden. Als het volksinitiatief zich ook zou uitstrekken tot wetsvoorstellen, dan is daar een grondwetswijziging voor nodig. De Grondwet behoudt immers het initiatief tot wetgeving voor aan de regering of de Tweede Kamer.¹⁰⁸

...kan nu al via het ‘burgerinitiatief’ bij de Tweede Kamer...

Het volksinitiatief kent verschillende vormen. Als het ertoe dient om mensen in staat te stellen een specifiek voorstel bij de Kamer aanhangig te maken, maar dat wel bij de poort van de Tweede Kamer uit handen moet worden gegeven, dan is het niet meer dan het burgerinitiatief, dat de Tweede Kamer onlangs heeft ingevoerd.¹⁰⁹

...maar onwenselijk zijn varianten waarbij het parlement gepasseerd wordt...

Een volksinitiatief kan ook verder gaan: de indieners krijgen dan de mogelijkheid een voorstel tot wet in beide Kamers in te dienen en te verdedigen. Dit zou nog kunnen worden aangekleed met de mogelijkheid tot een referendum als de Kamers het initiatief niet ondersteunen. Met zo’n referendum zou het alsnog kunnen worden aangenomen. Het zal duidelijk zijn dat dit niet meer als een aanvulling, maar juist als een inbreuk op het representatieve stelsel gezien moeten worden. In feite zouden in zo’n situatie *ad hoc* groepen zich min of meer als initiatiefnemende regering opstellen en – als een en ander gepaard gaat met een referendum – met voorbijgaan van parlement en regering wetgeving afdwingen. Wat gebeurt er echter als de rege-

108 Artikel 82 Grondwet.

109 Artikel 132a Reglement van Orde van de Tweede Kamer.

ring zich niet in het voorstel kan vinden? Moet zij dit dan toch in haar beleid incorporeren en daarmee een inbreuk plegen op de eenheid en samenhang van het kabinetsbeleid? Als het vervolgens bij de implementatie misloopt; wie is dan aanspreekbaar? Wie verantwoordt zich over de uitgezette koers? Ieder kan zich achter ieder verschuilen. Het volksinitiatief tast daarmee het afleggen van verantwoording aan. De samenhang van het (politieke) handelen komt onder druk te staan. Uiteindelijk zal dit het vertrouwen in de politiek ondermijnen. Er komen teveel beleidsbepalende spelers op het veld, waarna nauwelijks meer is te bepalen, wie waarop aangesproken kan worden. Dat kan verlamdend werken, het agenderende vermogen aantasten en het zorgt voor een gebrekkige mogelijkheid tot verantwoording.

...terwijl ook hier de 'volkswil' nooit politieke verantwoording kan vervangen

Ook is het zeer de vraag of het volksinitiatief, losgekoppeld van een referendum zal werken. In het geval dat er veel steun vanuit de bevolking is voor een onderwerp, maar de politiek het (volks)initiatief uiteindelijk niet overneemt, lijkt dat immers weer slecht voor het vertrouwen van de bevolking in de politiek. Wanneer de politiek zich echter weer te makkelijk verschuilt achter de wil van (een meerderheid van) het volk, verwaarloost ze haar taak. De (referendum)praktijk laat zien dat van een meerderheid bij een volksstemming een sterke druk uitgaat op de politiek. Het gevaar bestaat dat deze druk zodanig is dat "bij volksinitiatief ingediende populaire voorstellen [door] de wetgever [...] aanvaard worden ook indien het algemeen belang daarmee niet gediend is."¹¹⁰ Net als bij het referendum bestaat bij een volksinitiatief ook het risico dat maatschappelijke bewegingen deze mogelijkheid als extraparlamenteair middel gaan gebruiken. Dat is geen goede zaak en daarmee (nog eens) een argument tegen het volksinitiatief.

Kortom, het volksinitiatief is geen nuttige aanvulling op het representatieve stelsel.

De Grondwet behoudt het initiatief tot wetgeving voor aan de regering of de Tweede Kamer. Het invoeren van de mogelijkheid dat vanuit de bevolking een initiatief tot wetgeving wordt gedaan ('volksinitiatief') is geen nuttige aanvulling op het representatieve stelsel. Een volksinitiatief gekoppeld aan een referendum daarover passeert het parlement en de regering en vormt daarmee een ernstige inbreuk op het representatieve stelsel, zeker omdat het het afleggen van verantwoording aantast. Maar ook zonder referendum is een volksinitiatief onwenselijk. Het gevaar is

¹¹⁰ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973-74, 12 944, nr. 2, p. 11.

reëel dat bij volksinitiatief ingediende populaire voorstellen door de wetgever te makkelijk aanvaard worden, ook als het algemeen belang daarmee niet gediend is.

5 Lokaal bestuur

5.1 Inleiding

Niet alleen de samenleving, maar ook de overheid organiseert zich lokaal

Wie kijkt naar de situatie van politiek, openbaar bestuur en de instituties die daarbinnen wezenlijk zijn, kan niet om de decentrale overheden heen. De overheid manifesteert zich zeker ook op provinciaal en vooral gemeentelijk niveau. Dat de overheid zich op decentraal niveau manifesteert, hoeft niet te verbazen. Mensen, bedrijven en instellingen, kortom de samenleving, hebben zich altijd (ook) op lokaal en regionaal niveau georganiseerd. Mensen wonen in een bepaalde stad of dorp, een school heeft een bepaald 'achterland', het geloof wordt beleefd in een bepaalde parochie, gemeente of bij een bepaalde moskee, en men omschrijft zijn afkomst als bijvoorbeeld 'Zeeuw', 'Twent' of 'Amsterdammer'.

Lokale overheden kennen een eeuwenoude traditie

In de loop der tijd hebben die lokale en regionale bindingen en betrokkenheid geleid tot de ontwikkeling van lokale en regionale overheden. Klassiek zijn natuurlijk de waterschappen: al vroeg zagen wij in dat voor een effectieve bescherming tegen het water medewerking van allen nodig is en dat daarvoor dus een overheid (als 'dwanginstituut') noodzakelijk is. Maar ook provincies en gemeenten kennen een lange traditie: we kennen allemaal de steden met hun stadsrechten en hun interne bestuur.

Lokale betrokkenheid engageert mensen voor de publieke zaak

Ook voor de decentrale overheden geldt dat zij geroepen zijn om de samenleving te dienen.¹¹¹ De maatschappelijke agenda zal dus leidend moeten zijn. Het is verheugend te zien dat juist op lokaal niveau mensen, bedrijven en instellingen in veel gevallen betrokkenheid aan de dag leggen. Betrokkenheid bij bijvoorbeeld de veiligheidssituatie in de wijk, de speelmogelijkheden voor kinderen, de bereikbaarheid van de regio, de monumenten in de omgeving, of het gebruik van de – schaarse – ruimte (zoals de vraag of er wel of niet een nieuw bedrijventerrein moet komen in een nu nog groene polder). Dikwijls is het juist vanuit zulke betrokkenheid dat mensen zich met de publieke zaak engageren en zodoende de stap naar de politiek zetten. Daarmee fungeren de lokale overheden ook als de kraamkamer van de democratie. Het is zaak om deze betrokkenheid zo goed mogelijk tot haar recht te laten komen in provincies en gemeenten.

111 Artikel 6, Program van Uitgangspunten CDA.

Lokale overheden hebben grote invloed op het leven van mensen

Op dit moment hebben de decentrale overheden in ieder geval al een aanmerkelijke invloed op de samenleving. Er wordt bijvoorbeeld redelijk wat geld aangewend. Tienduizenden mensen werken bij de gemeente of bij de provincie en vrijwel alle burgers hebben regelmatig met de gemeente en in mindere mate met de provincie van doen. Voorbeelden zijn de verstrekking van talloze subsidies voor een bonte variëteit aan maatschappelijke activiteiten, maar ook de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de zorg voor onderwijs, de preventie van ziekten, de ruimtelijke inrichting of de milieuzorg. Er worden belastingen geheven en uitkeringen verstrekt. Er wordt aan allerlei (re)integratietrajecten gewerkt. Maar daarnaast zijn ook beheerstaken van belang, van sneeuwschuiven tot de zorg voor het openbaar groen en de wegen, van onderhoud van begraafplaatsen tot het beheer van diverse voorzieningen, van afval ophalen tot het beheer van rioleringen; letterlijk te veel om op te noemen.

Twee specifieke onderwerpen worden belicht

In dit hoofdstuk komen met betrekking tot de gemeenten en provincies vooral twee onderwerpen aan de orde. Ten eerste zal de positie van de decentrale overheden binnen het staatsbestel aan bod komen. Hebben deze als zodanig een autonome positie of zijn hun bevoegdheden afgeleid van de centrale overheid? Ten tweede komt de bestuurlijke inrichting van de gemeenten ter sprake, in het bijzonder de aanstellingswijze van de burgemeester. Dit onderwerp wordt natuurlijk behandeld in de context van (de verhoudingen binnen) het geheel aan instituties van de lokale democratie.

5.2 Positie van gemeenten en provincies in het staatsbestel*Autonomie voor provincies en gemeenten...*

De oorsprong van de lokale overheden (gemeenten, provincies, maar zeker ook waterschappen) gaat in veel gevallen terug tot een tijd van ver voor het (ontstaan van het) Koninkrijk der Nederlanden. Het is daarom niet verwonderlijk dat de Grondwet proclameert dat “[v]oor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen [wordt] overgelaten” (art. 124, eerste lid, Grondwet). Het *Handvest inzake de lokale autonomie* (1985) bepaalt dat die (lokale) autonomie het recht en het vermogen inhoudt om “een belangrijk deel van de openbare aangelegenheden krachtens hun eigen verantwoordelijkheid” te regelen en te beheren.¹¹² Ook het *Program van Uitgangspunten* van het CDA ondersteunt de bevoegdheid van lokale overheden waar het bepaalt: “Hogere bestuurslagen onthou-

112 Artikel 3, eerste lid, Europees Handvest inzake lokale autonomie.

den zich van taken die op een lager niveau, gemeten naar de maatstaf van de publieke gerechtigheid, adequaat ter hand genomen kunnen worden en werken dienovereenkomstig mee aan decentralisatie.” (artikel 20 PvU).

...maar deze staat de laatste jaren wel onder druk

De laatste decennia staat de eigenstandige (autonome) positie van de lokale overheden (in het bijzonder de gemeenten) onder druk. Gemeenten worden vaak behandeld als de decentrale uitvoerders van centraal vastgesteld beleid of ingekaderd via centrale regels. Een tamelijk radicale beleving van het gelijkheidsbeginsel stimuleert een centraliserende onderstroom. Er zijn ook voorbeelden van een omgekeerde beweging. Zo is met de recente Wet werk en bijstand en de Wet maatschappelijke ondersteuning sprake van het reëel verleggen van taken. In de traditie van de christen-democratie en hun erflaters in de Nederlandse geschiedenis moet juist een bijzondere waarde aan deze overheden toegekend worden. Deze medeoverheden hebben een eigenstandig karakter, in die zin dat aan lagere overheden niet ontnomen moet worden wat daar goed kan gebeuren.

Daarom moet de lokale autonomie steviger verankerd worden in de Grondwet

In principe geldt, vanuit de christen-democratie, dat decentraal hoort te gebeuren wat – naar de maatstaf van de publieke gerechtigheid – decentraal geregeld kan worden. Het verdient de voorkeur deze notie steviger te verankeren in de Grondwet. Daarnaast verdient het aanbeveling om te onderzoeken of de autonomiebepaling voor gemeenten en provincies (het hiervoor geciteerde artikel 124, eerste lid, Grondwet) strakker kan worden geformuleerd.¹¹³ Hoewel de onderscheiden competenties moeilijk kunnen worden vastgezet in de Grondwet, is het wel goed denkbaar dat in de Grondwet duidelijker wordt vastgelegd wie slechts (en op welke wijze) kan ingrijpen in de autonomie (bijvoorbeeld alleen de formele wetgever). In het verlengde van deze bescherming van de lokale autonomie verdient het ook aanbeveling om de fiscale autonomie van de lokale overheden te vergroten. Deze fiscale autonomie is voor lokale overheden in Nederland tamelijk gering, zeker in vergelijking met andere Europese landen, en staat ook nog eens onder druk.¹¹⁴ De commissie meent dat de ruimte om, ook binnen een eigen belastinggebied, eigen afwegingen te maken moet worden hersteld en zelfs uitgebreid, zonder dat dat overigens leidt tot een verhoging van de collectieve lastendruk (grotere fiscale autonomie voor lokale overheden hoort tot een terughoudender opstelling op rijksniveau te leiden). Het *Europees Handvest*

¹¹³ Vergelijk bijvoorbeeld artikel 28, tweede lid, van de Duitse Grondwet (*Grundgesetz*).

¹¹⁴ Bijvoorbeeld: afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB.

inzake lokale autonomie bepaalt dit ook: “Ten minste een deel van de financiële middelen van de lokale autoriteiten dient te worden gekregen uit lokale belastingen en heffingen waarover zij, binnen de grenzen bij de wet gesteld, de bevoegdheid hebben de hoogte vast te stellen.”¹¹⁵

Voortdurende schaalvergroting bij gemeenten (herindelingen)

Naast de druk op de eigen ruimte van gemeenten en provincies heeft zich de laatste jaren ook een schaalvergroting voltrokken met betrekking tot gemeenten. Het lijkt wel of de ene herindeling volgt op de andere, waarbij vooral de bestuurlijke rationaliteit voorop lijkt te staan. Heeft het ‘gemeentehuis’ wel genoeg mensen en de juiste mensen in huis om alle eigen taken, maar vooral ook alle taken die gemeenten samen met of voor de rijksoverheid moeten uitvoeren, goed uit te voeren? Kleine gemeenten zijn in deze bureaucratische logica (te) riskant: mogelijk te weinig gespecialiseerde expertise in het ambtelijke apparaat, te kwetsbaar voor uitval door ziekte, kwetsbaar voor juridische claims, of meer in algemene zin kwetsbaar vanwege een te weinig professioneel bestuur.

Maar gemeente moet wel blijven aansluiten bij de lokale gemeenschappen...

Toch staat de christen-democratie (vanouds) wantrouwend tegenover zulke opschaling in het gemeente- en provinciële landschap. Burgers zijn immers niet zozeer gehecht aan de gemeente in het algemeen, als wel aan hun specifieke ‘eigen’ gemeente. Zoals hiervoor al opgemerkt is, hebben veel lokale overheden hun wortels al in een ver verleden; door al die eeuwen heen hadden die overheden zich tot instituties ontwikkeld. De gemeente was en is een institutionalisering van een (of meer) plaatselijke gemeenschap(en). Waar echter de bestuurlijke rationaliteit leidend is in de verhoudingen tussen de bestuurslagen, bestaat een groot risico dat het institutionele aspect, de betrokkenheid, daaronder lijdt. De gemeente verwordt dan al snel tot een bestuurlijke organisatie; vervolgens is zij van niemand of van een klein aantal personen en dat is dan weer een argument om aan de gemeenschapszin als zodanig weinig gewicht meer toe te kennen bij bestuurlijke indelingen en bij de onderlinge taakverdeling. De gemeente is het *gemeentehuis* geworden, en niet meer verbonden met de *gemeenschap*. Door de schaalvergroting van gemeenten is de *gemeente* niet zelden groter geworden dan de plaatselijke *gemeenschappen*.

...om betrokkenheid juist groot te houden

Al met al is de conclusie, in de lijn van de rest van dit rapport, dat de gemeenten weer ‘van ons’ moeten worden, dat wil zeggen van de plaatselijke

115 Artikel 9, derde lid, Europees Handvest inzake lokale autonomie.

ke gemeenschap(pen). De gemeente kan immers vanwege haar lokale schaal dicht bij de mensen staan, en daarmee een platform vormen voor het verbeteren van sociale cohesie en het ontwikkelen van actief burgerschap. Daarbij is het wel zaak dat dit meer is dan een belijdenis of een staatsrechtelijk credo. Gemeenten zullen alleen dan een gemeenschap zijn wanneer er ook voldoende te beslissen valt, wanneer het openbare debat over de inrichting van de gemeenschap iets voorstelt. Alleen dan ook zullen politieke afwegingen gewicht krijgen, interessant worden, aansprekend en wervend zijn.

Spanningsveld tussen bestuurskracht en betrokkenheid

Toch blijft er een spanningsveld bestaan tussen enerzijds de kleine schaal van gemeenten en anderzijds de bestuurskracht die gevraagd wordt. Die spanning is reëel en zij leidt telkens weer tot het opschalen van het openbaar bestuur. Zolang van alle gemeenten hetzelfde gevraagd wordt in termen van politieke en bestuursverantwoordelijkheden zal dit ook niet ophouden. Meer decentralisatie betekent dan al snel meer behoefte aan bestuurskracht en –talent en daarmee een druk tot opschaling. Daarom is het zinvol om de bestaande mogelijkheden voor differentiatie in medebewind (zoals die neergelegd zijn de artikelen 106 van de Provinciewet en 109 van de Gemeentewet) nog ruimer te benutten. Hierdoor kan beter rekening worden gehouden met het verschil in bestuurskracht in onderscheiden gemeenten.

Differentiatie tussen gemeenten

Overigens verdient het in deze context de voorkeur nog verder te gaan. De in de Grondwet (en in de Gemeentewet) vastgelegde rigoureuze afwijzing van formele differentiatie tussen gemeenten zou heroverwogen moeten worden. Want uniformiteit van alle gemeenten is geen dogma. Ameland is immers geen Amsterdam. In de praktijk wordt nu trouwens in zekere zin ook al afgevoerd, veelal voor de grote(re) gemeenten.¹¹⁶ Een overweging zou zijn om 'naar beneden' ook te gaan differentiëren. Men kan bij zulke differentiatie in categorieën gemeenten denken, met elk verschillende bevoegdheden. Op deze manier zouden gemeenten voor wat betreft hun schaal de betrokkenheid van de plaatselijke gemeenschap(pen) kunnen volgen en daarmee klein kunnen blijven, terwijl voor de problemen rond de bestuurskracht een bestuurlijke oplossing gezocht kan worden. Kleinere gemeenten zouden zo misschien wel kunnen overleven of zelfs herleven. De commissie wil hier bijvoorbeeld wijzen op de situatie in Duitsland waar kleinere gemeenten kunnen blijven bestaan omdat een bovengemeentelijke 'Kreis' zich bezig houdt

¹¹⁶ Bijvoorbeeld de 'Rotterdamwet' (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, *Staatsblad* 2005, 726), maar men kan ook denken aan de stadsgewesten.

met die taken die een grotere schaal vragen. Men kan ook denken aan iets minder rigoureuze oplossingen als uitbesteding van de uitvoering van bepaalde taken aan een grotere gemeente, of het gezamenlijk door verschillende gemeenten uitvoeren van bepaalde taken, waarbij de verantwoordelijkheid natuurlijk nog wel bij de eigen gemeente blijft. Belangrijk is vanzelfsprekend dat gemeenten de verwachte kwaliteit blijven verzorgen (door zelf te presteren of door te laten presteren).

Wat moet uniform, wat kan verschillend?

Overigens brengt de gewenste ruimte voor differentiatie met zich mee dat de (rijks)overheid steeds goed zal moeten nadenken welke zaken (nog) wel noodzakelijkerwijs uniform geregeld moeten worden en voor welke zaken differentiatie kan. Cruciaal hierbij is dat de rijksoverheid ook werkelijk vertrouwen geeft aan lokale overheden op de punten die niet uniform worden opgelegd.

Experimenteerartikel in de Grondwet

In het licht van het grote belang van zorgvuldige introductie van gemeenterechtelijke herzieningen in de gemeentelijke praktijk en de vele recente debatten rond de wenselijkheid van Grondwetsherzieningen, wordt hier overwogen of een experimenteerartikel in de Grondwet zinvol is. Een experimenteerartikel zou een artikel in de Grondwet zijn waarin bepaald wordt dat van bepaalde (opgesomde) artikelen afgeweken zou kunnen worden bij gewone wet gedurende een periode van enkele jaren. Zo'n experimenteerbaarheid maakt een proefondervindelijke werkwijze mogelijk, zodat niet steeds de – overigens terecht zware – procedure tot herziening van de Grondwet moet worden ingezet. Een dergelijke ruimte voor experimenten maakt het mogelijk veranderingen eerst in de praktijk op hun waarde te toetsen. Besluitvorming zal daarna beter beargumenteerd kunnen verlopen. Nu bestaat die mogelijkheid niet. Neem bijvoorbeeld de bepaling in de Grondwet dat de burgemeester voorzitter is van de gemeenteraad.¹¹⁷ Na invoering van het dualisme tussen raad en college van B&W is discussie ontstaan over deze rol van de burgemeester. Zou men op basis van een experimenteerartikel kunnen uitproberen of een andere opzet in de praktijk tot een betere werking van de democratie leidt, dan zou bij een succesvol experiment een wijziging van de Grondwet goede papieren hebben. Bij het mislukken van het experiment daarentegen, kan na een bepaald tijdsverloop weer automatisch teruggevallen worden op het stelsel zoals vastgelegd in de Grondwet.

¹¹⁷ Artikel 125, derde lid, Grondwet.

Gemeentelijke herindelingen moeten lokaal draagvlak hebben

Wat gemeentelijke herindelingen betreft wil de commissie in ieder geval wijzen op het *Europees Handvest inzake lokale autonomie* dat bepaalt dat “[w]ijzigingen van plaatselijke gebiedsgrenzen niet aangebracht [worden] zonder vooraf de desbetreffende plaatselijke gemeenschappen te raadplegen, zo mogelijk door middel van een referendum, waar dit wettelijk is toegestaan.”¹¹⁸ Het is aan de plaatselijke autoriteiten om de methode te bepalen om de plaatselijke gemeenschap(pen) te raadplegen. Maar de commissie onderschrijft wel het uitgangspunt dat (eventuele) gemeentelijke herindelingen lokaal gedragen moeten worden. Dat betekent dat slechts in het uiterste geval dat zich in het bestuur knelpunten voordoen die niet op een andere manier dan gemeentelijke herindeling, zoals bijvoorbeeld door samenwerking, opgelost (kunnen) worden, een gemeentelijke herindeling afgedwongen zou moeten kunnen worden. Het zou in beginsel ook mogelijk moeten zijn om mislukte herindelingen te ontvlechten.

Provincies hebben hun eigen positie...

Naast de gemeenten trekken ook de provincies de aandacht. Waar gemeenten als bestuurslaag nauwelijks ter discussie staan, ligt de provincie als bestuurslaag met enige regelmaat onder vuur. In de meeste gevallen wordt op zich niet getwijfeld aan het nut en de noodzaak van een bestuurslaag tussen de schaal van het rijk en die van de gemeente, maar gaat het om de ideale schaal van die tussenbestuurslaag. Sommigen vinden de huidige provincies te klein en pleiten bijvoorbeeld voor vier grote ‘regio’s’. Anderen vinden de provincies juist te groot en komen dan met voorstellen voor kleinere ‘gewesten’ (zowel stadsgewesten als meer landelijke gewesten). De commissie constateert evenwel dat er in de samenleving op vele plaatsen betrokkenheid bestaat bij de huidige provincies. Er zijn voorbeelden te over: een Fries is trots op Fryslân, noem een Limburger geen ‘Hollander’, we gaan in de vakantie ‘fietsen in Drenthe’, en premier Balkenende is fier een Zeeuw te zijn. Eigenlijk alleen in het oude Holland, ooit opgedeeld in twee provincies (Noord- en Zuid-Holland), en het piepjonge Flevoland lijkt de provinciale binding beperkt.

...en dragen bij aan het effectief oppakken van de maatschappelijke agenda...

Het lijkt weinig heilzaam om keer op keer te discussiëren over welke schaal een bestuurslaag tussen rijk en gemeente idealiter zou moeten hebben. Veel belangrijker is het in de ogen van de commissie om de bestaande structuur dienstbaar te maken aan het effectief oppakken van de maatschappelijke

118 Artikel 5 Europees Handvest inzake lokale autonomie.

agenda. Dáár kan beter de energie in gaan zitten. Ook hier hoeft uniformiteit geen dogma te zijn. Nu wordt voor sommige onderwerpen al een gedifferentieerde aanpak toegepast, die toegespitst is op het onderwerp. Zo wordt het (regionaal) openbaar vervoer in de bestaande ‘stadsgewesten’ aanbesteed door het betreffende stadsgewest (een samenwerkingsverband van gemeenten) terwijl voor de overige gebieden de betreffende provincie aanbesteedt.

...zeker voor zaken die om regionale coördinatie vragen

Al met al kunnen provincies een waardevolle rol vervullen binnen de staatkundige opbouw van Nederland. Als bestuurslaag tussen rijk en gemeente representeren provincies een schaal(grootte) waarop typisch zaken als ruimtelijke ordening, inclusief infrastructuur, volkshuisvesting en dergelijke gecoördineerd dienen te worden. Provincies kunnen daarnaast ook een nuttige rol vervullen als regionale regisseurs bij het uitvoeren van rijksbeleid. Een voorbeeld is de gang van zaken rond het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Hierbij heeft het rijk vastgelegd welke doelen op termijn (2013) gehaald moeten worden, terwijl de provincies vervolgens verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van die rijksdoelen (en van de eigen, provinciale ambities). Het gaat hierbij onder andere om verbetering van de natuur, het milieu, het landschap en de recreatie. Het rijk maakt afspraken met iedere provincie over doelen en budget. De provincie coördineert de uitvoering door gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en de provincie zelf. Op deze manier wordt geen uniforme blauwdruk gelegd op de ‘groene kant van Nederland’, maar ontstaat er ruimte voor een betere vertaling van de maatschappelijke agenda door een flexibelere aanpak en de mogelijkheid om regionaal verschillende wensen te honoreren.

Een vitale provinciale politiek bevordert betrokkenheid bij provincie

Kortom, ook provincies kunnen – op een aantal terreinen – een wezenlijke rol spelen bij het oppakken van de maatschappelijke agenda. Voor die onderwerpen waarvoor juist de schaal van de provincie relevant is, is het van groot belang dat die rol en de bijbehorende mogelijkheden van sturing voor de provincie helder oplichten. Daarmee komen de (politieke) keuzes die een provincie moet maken meer in de *spotlights* te staan. Dat kunnen aangrijpingspunten worden waarop de cultureel-maatschappelijke betrokkenheid bij de eigen provincie zich kan uitbreiden naar (ook) een politieke betrokkenheid bij de provincie. Dat versterkt uiteindelijk ook de legitimatie van het handelen van de provincie(s).

De autonomie van lokale overheden moet steviger verankerd worden in de Grondwet en de ruimte voor een eigen belastinggebied voor gemeenten moet hersteld worden, zonder verhoging van de collectieve lastendruk. Betrokkenheid van burgers bij de gemeente is van belang. Gemeenten sluiten qua omvang dan ook bij voorkeur aan bij de plaatselijke gemeenschap(en). Om rekening te houden met het verschil in bestuurskracht tussen gemeenten, moet (meer) differentiatie tussen gemeenten mogelijk worden. Gemeentelijke herindelingen zijn in beginsel alleen acceptabel als ze ook lokaal gedragen worden. Mislukte herindelingen moeten ontvlecht kunnen worden. Tevens is een 'experimenteerartikel' in de Grondwet nuttig, dat toestaat bij wet enige jaren af te wijken van bepaalde artikelen van de Grondwet. Provincies kunnen ook een rol spelen bij het oppakken van de maatschappelijke agenda. Door de daarbij te maken politieke keuzes beter zichtbaar te maken, kan de politieke betrokkenheid bij de provincie toenemen.

5.3 De structuur van het provincie- en gemeentebestuur

Aanstellingswijze van de burgemeester meestal in het brandpunt

Behalve aan de hiervoor besproken positie van de lokale overheden binnen het staatsbestel is het nodig aandacht besteden aan de inrichting van het bestuur van provincies en gemeenten. De discussie lijkt zich bij dit onderwerp meestal toe te spitsen op de inrichting van het gemeentebestuur; provincies krijgen minder aandacht. Meer in het bijzonder concentreert de discussie zich op de aanstellingswijze van de burgemeester.¹¹⁹

De inrichting van provincies en gemeenten

De inrichting van provincies lijkt in hoge mate op die van gemeenten en is uniform: van Amsterdam tot Ameland, van Zuid-Holland tot Drenthe. De Grondwet draagt de regeling van het bestuur van de eigen huishouding (autonomie) aan hen op en maakt daarnaast medebewind mogelijk. Er zijn drie centrale bestuursorganen: voor de provincie Provinciale Staten, Gedeputeerde Staten en de Commissaris van de Koning. Voor de gemeente zijn dat de gemeenteraad, het college van B&W en de burgemeester. De Grondwet stelt de Provinciale Staten, respectievelijk de gemeenteraad aan het hoofd van de provincie of gemeente. Daar ligt de verordenende bevoegdheid, het budgetrecht en nog altijd belangrijke bestuursbevoegdheden. Dit geldt zowel in autonomie als in medebewind. Zij stellen de aanbeveling op

¹¹⁹ Kennelijk wordt de aanstellingswijze van de Commissaris van de Koning(in) niet (of in mindere mate) als problematisch ervaren.

voor de benoeming van de Commissaris en de burgemeester. Zij benoemen en ontslaan respectievelijk de gedeputeerden en wethouders. Zij controleren de beide andere bestuursorganen (deze zijn immers aan Provinciale Staten en de gemeenteraad verantwoording schuldig),¹²⁰ stellen de rekening vast, benoemen griffiers en stellen bijvoorbeeld kaders voor het niet door hen zelf gevoerde bestuur. Bovendien is de praktijk gegroeid dat de burgemeester zijn positie opgeeft als hij het vertrouwen van de raad verliest.

Alternatieven voor de huidige praktijk van Kroonbenoeming

Zoals aangegeven concentreert de discussie over de inrichting van het gemeentebestuur zich op de aanstellingswijze van de burgemeester en, in samenhang daarmee, op de bevoegdheden van de burgemeester. Op dit moment benoemt officieel de Kroon (de regering) de burgemeester. In de praktijk volgt de Kroon bijna altijd de aanbeveling van (een vertrouwenscommissie uit) de gemeenteraad. Twee voorstellen voor een andere aanstellingswijze van de burgemeester komen steeds weer terug in de discussie: ten eerste de (rechtstreeks) door de gemeenteraad gekozen burgemeester en, ten tweede, de rechtstreeks door de bevolking gekozen burgemeester.

Totale institutionele evenwicht van belang

In lijn met de in hoofdstuk 4 gegeven beschouwing over de rechtstreekse verkiezing van de minister-president is het ook hier zo dat een oordeel over de aanstellingswijze van de burgemeester mede afhankelijk is van de volgende kenmerken van de institutionele structuur op lokaal niveau. Ten eerste is van belang de verdeling van de bevoegdheden over burgemeester, college van B & W en de gemeenteraad. Ten tweede speelt een rol aan wie de verschillende organen geacht worden verantwoording af te leggen. Ten derde is ook hier van belang welke *constituencies* de verschillende betrokken organen en personen hebben.

Kroonbenoeming beste procedure

Al deze verschillende aspecten pleiten voor het handhaven van de Kroonbenoeming, met een (enkelvoudige) aanbeveling door de raad. Met de Kroonbenoeming met een aanbeveling door de raad komt namelijk niet alleen het hoofdschap van de raad tot zijn recht (inclusief 'vertrouwensregel') maar wordt ook recht gedaan aan de eigenstandige positie van de burgemeester. Ook al is het zwaartepunt in de benoemingsprocedure in de loop der tijd van Kroon naar raad verschoven, blijft een Kroonbenoeming toch van belang. Het feit dat de Kroon benoemt, brengt immers een soort verant-

¹²⁰ Artikelen 167, eerste lid, en 179, eerste lid, Provinciewet en 169, eerste lid, en 180, eerste lid, Gemeentewet.

woordingsrelatie met zich mee voor raad en vooral ook burgemeester. Die verantwoordingsrelatie richting de Kroon werkt door bij de selectie van een burgemeester, bij de keuze voor de criteria die men hanteert en bij het type persoonlijkheid dat men kiest. Een enkel door de raad gekozen en benoemde burgemeester zou het evenwicht tussen bestuurslagen doorbreken, maar vooral ook het (veelal impliciet, maar wel degelijk doorwerkende) verantwoordingssentiment van de burgemeester ten opzichte van de Kroon aantasten. Bovendien onderstreept de Kroonbenoeming de eigen positie van de burgemeester in het college en in de raad. Een positie die qua taken en bevoegdheden speciaal verankerd is in de wet. De burgemeester heeft bijvoorbeeld vele – verstrekkende – bevoegdheden op het terrein van de openbare orde, die in veel gevallen raken aan de grondrechten. Ook rust op de burgemeester de verantwoordelijkheid om aan de minister melding te doen van besluiten van het gemeentebestuur die in zijn oordeel voor vernietiging door de Kroon in aanmerking komen.¹²¹

Rechtstreeks gekozen burgemeester opent deur naar ongewenst presidentieel stelsel...

Ook een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester door de kiezers onderstreept die eigenstandige positie van de burgemeester. Vergeleken met de Kroonbenoeming reflecteren zulke burgemeestersverkiezingen echter minder goed de 'verticale' verantwoording van de burgemeester ten opzichte van de Kroon. Maar zeker indien de huidige functie en de huidige wettelijke taken en bevoegdheden spil van het functioneren van de burgemeester blijven en daarmee dus het hoofdschap van de gemeenteraad intact blijft, zijn er geen blokkerende bezwaren tegen een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester (alhoewel de Kroonbenoeming de voorkeur verdient). Gegeven de afbakening van zijn positie en bevoegdheden, is er immers geen sprake van een presidentieel stelsel op lokaal niveau. Punt van zorg is echter wel dat rechtstreekse verkiezingen en het eigen kiezersmandaat met die begrensde bevoegdheden kunnen gaan schuren. Er ontstaat dan al snel een eigen dynamiek en druk om in de richting van een presidentieel bestel te werken. In zo'n stelsel ontstaat er de ruimte voor een burgemeester om een eigen politiek programma te gaan uitvoeren, om eigen mensen te selecteren voor het wethouderschap en te bogen op een eigen mandaat van de bevolking. Een dergelijk stelsel is om verschillende redenen niet aanbevelenswaardig. Hier is uiteraard sprake van een argumentatie die parallel loopt met de overwegingen rond de gekozen minister-president. Een personenstelsel is immers een verschraving van de representatieve democratie, waarin ruimte is voor een confrontatie van verschillende visies op het algemeen

121 Artikel 273, eerste lid, Gemeentewet.

belang. Indien de burgemeester tot een duidelijk politiek orgaan zou uitgroeien, gaat dat ten koste van de raad. Een verslechtering van de positie van de volksvertegenwoordiging tekent zich dan al snel af. Zo'n ontwikkeling willen wij niet ondersteunen. Er ontstaan in een dergelijke situatie immers maar al te gemakkelijk competentieconflicten tussen raad en burgemeester. In zo'n geval is het goed denkbaar dat een burgemeester 'zijn poot stijf zal houden'. Het is uiteraard geen uitgemaakte zaak welk orgaan uiteindelijk zal winnen. Ook is er geen finaal zicht op het nieuw machtsverhouding tussen college en raad, maar de kans is groot dat de nieuwe configuratie ten koste gaat van de positie van de raad. Dat laatste zou een onwenselijke ontwikkeling zijn, omdat de raad juist een belangrijke positie zou moeten hebben als het orgaan waarin de representatie belichaamd wordt.

...terwijl de raad het hoofdorgaan van de gemeente moet blijven

Mocht de (Grond)wetgever voor een rechtstreekse verkiezing van de burgemeester kiezen, dan moeten er wettelijke zekeringen zijn tegen een min of meer sluipend proces in de laatstgenoemde richting. Wie een burgemeester door de bevolking wil laten kiezen, moet (in ieder geval) de inrichting van het gemeentebestuur daarop aanpassen, en veilig stellen dat de raad het hoofdorgaan blijft van de gemeente. Het vinden van een inrichting van het gemeentebestuur die daaraan voldoet, zal geen sinecure zijn, vanwege de hiervoor al gesignaleerde sterke druk die van een burgemeestersverkiezing zal uitgaan om een burgemeester ruimte (en budget) te bieden een eigen politiek programma uit te voeren.

Wat betreft de aanstellingswijze van de burgemeester gaat de voorkeur uit naar de benoeming door de Kroon met een enkelvoudige aanbeveling door de gemeenteraad. Op deze manier komt het 'hoofdschap' van de gemeenteraad tot zijn recht, terwijl te gelijker tijd ook recht wordt gedaan aan de eigenstandige positie van de burgemeester, die qua taken en bevoegdheden ook is verankerd in de wet. Mocht de rechtstreekse verkiezing van de burgemeester ingevoerd worden, dan moet voorkomen worden dat er lokaal een 'presidentieel stelsel' ontstaat, dat het hoofdschap van de gemeenteraad aantast.

6 Europa

6.1 Inleiding

'Nee' bij referendum vraagt om bezinning over Europa

Juist met betrekking tot Europa manifesteert de in de inleiding gesignaleerde onvrede ('kortsluiting') zich in Nederland ook. Het massale 'nee' bij het referendum over het ontwerp van het Grondwettelijk Verdrag in 2005 is daarvan een tastbaar bewijs. Hoewel voor- en tegenstemmers een divers beeld aan motiveringen voor hun keuze laten zien, bleef toch sterk het beeld hangen dat het ja-kamp slechts in beperkte mate kiezers wist te overtuigen, juist omdat het er onvoldoende in slaagde een heldere visie op het doel en belang van de Europese samenwerking over te brengen. De stelling dat Europa goed voor ons is, bleek op het moment dat die gemotiveerd bestreden werd niet goed uitgelegd te kunnen worden.

De toekomst van Europa

Welk belang Europa voor de burger heeft, spreekt dus niet meer vanzelf. Daarvan moet hij nu (weer) overtuigd worden. Want welke richting gaat het met Europa op? Critici vrezen: naar een Europese superstaat, met een verkrumelend Nederland. Naar een Europese 'super-markt' met verkrumelende publieke diensten en een beperkte ruimte voor publieke belangen (zoals milieu of sociale belangen)? Of naar een Europese superbureaucratie met verkrumelende democratische controle (een leeg Europa, gevuld met Brusselse bureaucratie)? Wie als politieke beweging zulke ontwikkelingen niet wil, zal helder aan moeten geven welke kant het dan wel op moet: ook hier vraagt de samenleving om visie van de politiek.

Europa kan voorwaarden scheppen voor een effectief (nationaal) beleid

De bezorgdheid over de richting waarin Europa zich zou kunnen ontwikkelen, onttrekt aan het zicht dat de Europese samenwerking juist in veel gevallen ook de voorwaarden schept voor onze ontplooiing en voor effectief nationaal beleid. Het wegnemen van grenzen tussen markten en het slechten van marktdrempels biedt ruimte voor groei van economische activiteiten, maar ook voor uitwisseling van personen en ideeën. Daarnaast zijn bepaalde problemen juist op Europese schaal goed aan te pakken (grensoverschrijdende milieuvuiling bijvoorbeeld), waardoor – in zulke gevallen – een overkoepelende Europese aanpak een voorwaarde is om überhaupt tot effectief nationaal beleid te kunnen komen. Wat zou het bijvoorbeeld voor zin hebben om in Nederland de rivieren niet te vervuilen, terwijl onze buurlanden de Rijn en Maas vol met troep zouden kunnen gooien?

De positie van Europa in dit rapport

De staatkundige inrichting van Europa valt voor een belangrijk deel buiten de reikwijdte van dit rapport, mede omdat dit onderwerp valt buiten de directe invloedssfeer van Nederland. Maar de werking van de Nederlandse instituties in Europa ('Nederland in Europa') en de invloed van 'Europa' op de werking van de Nederlandse instituties ('Europa in Nederland') passen wel binnen dit rapport en komen hier dus aan de orde.¹²² Over de toekomst van de Europese Unie zal een aparte studie van het WI voor het CDA verschijnen.

6.2. Achtergronden bij de Europese samenwerking*Internationale samenwerking*

De Nederlandse (grond)wetgever is uiteraard volledig verantwoordelijk voor alles wat betrekking heeft op de staatkundige inrichting die bepalend is voor de legitimatie van het overheidshandelen. De Nederlandse overheid heeft besloten zich aan allerlei internationale verdragen te binden. Deze besluiten zijn parlementair besproken en goedgekeurd en ontleen daaraan hun legitimiteit.

De Europese Verdragen: ruim baan voor het gemeenschappelijk belang...

Een heel belangrijke plaats nemen de Europese Verdragen in. Dit zijn internationale verdragen waarbij de Nederlandse staat zijn soevereiniteit op bepaalde gebieden afstaat en tot op zekere hoogte met andere staten deelt in het kader van de Europese Unie. De zogeheten Europese integratie is in feite de belangrijkste bestuurlijke vernieuwing van de 20ste eeuw. Ze werd gestart vanuit het besef dat een rechtvaardige Europese rechtsorde kennelijk niet op het vlak van aparte soevereine staten te bereiken viel. Deze ervaring was ingegeven door de verschrikking van de Tweede Wereldoorlog. In lijn met het subsidiariteitsbeginsel moest daarvoor een supranationale autoriteit worden ingesteld. De Nederlandse overheid (regering en Staten-Generaal) behoorden bij de besluiten tot vormgeving van deze supranationale instelling tot de voorlopers. De christen-democratie kan worden beschouwd als de belangrijkste bron van deze radicale vernieuwing. Zodoende is een deel van onze regelgevende bevoegdheid (soevereiniteit) aan de Europese Unie overgedragen.

122 Vergelijk Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 22 (advies Raad van State) en nr. 27 (reactie kabinet).

...maar de afzonderlijke lidstaten houden stem in de meeste wetgeving

De Unie is overigens een stuk minder supranationaal dan destijds door sommigen misschien werd verwacht. Weliswaar heeft de Europese Commissie een belangrijke uitvoerende bevoegdheid en een rol als initiator van wetgeving en vervult het Europees Parlement een rol als medewetgever, maar de Raden bestaande uit nationale ministers hebben – in ieder geval op papier – een vrijwel even machtige rol als medewetgever. Alle regelgeving passeert deze Raden, die op tal van gebieden met unanimiteit beslissen. In de praktijk komt dat overigens vaak neer op een besluitvorming door ambtelijke commissies bestaande uit nationale ambtenaren. Deze Raadsbesluitvorming voltrekt zich evenwel buiten de openbaarheid. Daardoor kan ze dus niet goed door de nationale parlementen worden gecontroleerd terwijl het Europees Parlement op dit vlak ten opzichte van de Raad van ministers geen controlebevoegdheden heeft. Slechts ten opzichte van de Europese Commissie beschikt het Europees Parlement over harde bevoegdheden. Hier bestaat dus een gebrek aan democratische legitimatie. Kort gezegd: het ‘democratisch gat’ in Europa ligt vooral in de lidstaten zelf. Nationale parlementen zijn vaak onvoldoende in staat hun ministers in de Raad van ministers te controleren.

Nationale invloed in Europees wetgevingsproces blijft vaak onderbelicht...

In de beeldvorming doet zich een opmerkelijk feit voor. De besluitvorming in de Raden (bestaande uit de nationale ministers dus), is eigenlijk beleid dat op nationale besluiten berust (namelijk het stemgedrag van de eigen minister(s)). Maar juist vanwege de afwezigheid van transparantie van de besluitvorming in de Raden, wordt de besluitvorming niet als nationaal herkend, maar vaker als iets dat Europa ons oplegt. Het zogenaamde intergouvernementele deel van de EU-besluitvorming kan een bron van wantrouwen en vervreemding worden zolang de politieke dimensie wordt verambtelijkt en verbloemd. Terecht wordt ervoor gepleit om – binnen Nederland – het Europese beleid niet alleen als buitenlandse maar ook als binnenlandse politiek te zien. Dit laatste met een bijpassende versterking van de (nationale) coördinatie en regie van de Nederlandse inzet in ‘Brussel’. Het kabinet heeft onlangs interessante voorstellen gedaan om tot zulke versterking van de regie te komen.¹²³ Een versterking van de bevoegdheden van de minister-president kan bijdragen aan een sterkere samenhang van de Nederlandse inbreng in het Unie-beleid en zou de regie ook minder afhankelijk maken van de toevallige dominantie van vakministers, zoals bijvoorbeeld die van Financiën.

123 Kamerstukken II 2005/06, 29 993, nr. 27.

...en moet dus duidelijker zichtbaar gemaakt worden

Gezien het eerder geconstateerde 'democratisch gat' is het belangrijk dat nationale parlementen proberen om het beleid van hun ministers in de Raden onder controle te krijgen. Het Deense voorbeeld (van min of meer bindende mandaten, door de parlementen aan hun ministers verstrekt) laat echter zien dat zoiets in de praktijk vrijwel ondoenlijk is. De versterking van de betrokkenheid van de nationale parlementen is echter een goede zaak. Het zal beter zichtbaar maken hoezeer de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de besluitvorming in de Unie onuitwisbaar is en in hoeverre de besluiten een zaak van Europese Commissie en Europees Parlement zijn. De kennis omtrent de eigen in EU-verband genomen besluiten is vaak mager. Daarom wordt soms te makkelijk geroepen dat iets 'van Brussel niet mag'. Dat de eigen ministers de betreffende regelgeving mede gedragen hebben, wordt dan snel vergeten. Het lijkt er soms op dat om van de verantwoordelijkheid af te zijn de Europese Unie als een anonieme vervreemdende entiteit met dictatoriale bevoegdheden afgeschilderd wordt. Al een jaar of tien (eigenlijk vanaf de tijd dat Nederland een zogenaamde nettobetaler werd) hebben opeenvolgende kabinetten een sfeer van vervreemding opgeroepen. Een korte referendumcampagne kon zulk negativisme uiteraard niet compenseren.

Europese regelgeving vraagt vaak nationale implementatie

Met overtuiging heeft Nederland destijds aan de creatie van de interne markt deelgenomen. Dat was overduidelijk in het belang van Nederland, dat helaas snel vergeten wordt als er een minder positieve consequentie uit voorkomt. Onze regering werkt in de Raad van ministers actief mee aan de totstandkoming van Europese richtlijnen (kaderwetten). Deze maken het mogelijk om de doeleinden van het EU-beleid zo in de nationale wetgeving te verankeren dat er ruimte blijft voor nationale invulling. De doelstelling van de interne markt brengt een aantal andere vormen van liberalisering met zich mee. Een voorbeeld is de liberalisering van de energiesector. Het Europees Parlement heeft meegewerkt aan richtlijnen voor de liberalisering van die sector. In de bevoegde Raden van ministers hebben de nationale ministers als medewetgevers deze richtlijnen aangenomen. De Nederlandse implementatie van die richtlijnen (in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet) maakt gebruik van de speelruimte die de Nederlandse wetgever vanwege het kaderstellende karakter van de richtlijnen heeft. Uiteindelijk zal uiteraard aan de eisen van de (in Brussel) ook door Nederland aanvaarde richtlijn voldaan moeten worden. Te vaak schaadt de onkunde omtrent de voorgeschiedenis van de besluitvorming en de Nederlandse inbreng en betrokkenheid daarbij de continuïteit van het Nederlandse beleid. Wij weten dan gewoon niet wat er met de andere lidstaten in EU-verband overeengekomen is. In die

gevallen dat de Nederlandse overheid zich vervreemd voelt ten opzichte van de gemaakte afspraken, draagt zij dat gevoel van vervreemding uiteraard over op de bevolking.

6.3 Europese samenwerking

Een impasse

De EU verkeert min of meer in een identiteitscrisis. Er is sprake van een zoektocht naar haar legitimatie. Die zoektocht kent verschillende achtergronden. Zo is er de uitbreiding van de EU. Die roept niet alleen vragen op over de ruimtelijke grenzen van Europa (waar houdt het op?), maar ook over de staatkundig-culturele basis (past een islamitisch Turkije bij de Unie?). Bovendien trekt de uitbreiding een zware wissel op de besluitvorming. Meer spelers zitten rond de tafel van de Raad van ministers, met niet zelden voor elk van hen de blokkerende macht van de unanimiteitsregel. Het lijkt erop alsof daaraan alleen te ontkomen is als Europa vaker met (gekwalficeerde) meerderheid kan beslissen. Maar loopt dat weer niet uit op een soort federale staat, waarin de grootste landen de dienst uitmaken, en belangrijke beslissingen worden gecentraliseerd in het ambtelijke Brussel?

Het voorstel tot een Grondwettelijk Verdrag...

Met het voorgestelde Grondwettelijk Verdrag heeft de Europese Unie geprobeerd een mouw aan de problemen te passen. De preambule moest iets van de identiteit van de EU aangeven. De besluitvorming zou worden gestroomlijnd door inderdaad vaker bij gekwalficeerde en gewogen meerderheden te gaan beslissen. Om het risico van een sluipende centralisering te onderwerpen werd voorgesteld om het subsidiariteitsbeginsel een krachtiger rol te laten spelen, en wel via de nationale parlementen.¹²⁴

...strandde op het Franse en Nederlandse 'nee'

Ratificatie en inwerkingtreding van het Grondwettelijk Verdrag is vorig jaar door de Nederlandse en Franse bevolking geblokkeerd. Het 'nee' van Nederland en Frankrijk heeft het nodige debat uitgelokt. Over de motieven van de Nederlandse bevolking is het nodige te doen geweest. Sommigen leggen de bal bij het Nederlandse kabinet dat de boodschap slecht zou hebben verkocht. Anderen stellen dat het algemene wantrouwen tegen het kabinet in die tijd zo groot was dat het een dankbaar ventiel vond in het referendum. Onderzoeksresultaten geven geen eenduidig beeld over de oorzaken. Het referendumelectorat is immers anoniem. Het kan zijn dat sommige

¹²⁴ Zie volgende paragraaf 6.4 uitgebreider over het subsidiariteitsbeginsel, en de voorstellen daarover in het Grondwettelijk Verdrag.

kiezers zich deels hebben laten leiden door onvrede met de nationale politiek. Voor deze kiezers geldt dan dat voor hen Europa niet zo tot de verbeelding sprak dat zij er pal voor stonden, *ondanks* eventuele onvrede over de nationale politiek.

Gehechtheid aan de nationale politieke gemeenschap ('staat')

De meeste kiezers in het referendum lijken zich toch echter vooral te hebben laten leiden door hun opvatting over Europa en het Grondwettelijk Verdrag.¹²⁵ Feit blijft dat veel mensen Europa zien als een bolwerk van bureaucratie, stroperigheid en regelzucht waar bovendien de grote staten de dienst zouden uitmaken. Daarnaast zijn de meeste Nederlanders gehecht aan, enkelen zelfs trots op, de *Nederlandse* staat: dat is de politieke gemeenschap waarbij ze zich betrokken weten. Dat betreft ook nadrukkelijk de dimensies die in paragraaf 2.3 genoemd worden, zoals het culturele aspect, het historische aspect (met bijvoorbeeld het koningshuis, de vlag, of het volkslied), het sociale aspect, en het aspect van de taal. Zo was bijvoorbeeld 55% van de Nederlanders bang dat met de voortschrijdende Europese integratie onze taal minder gebruikt zou gaan worden, en zo'n 42% vreesde dat onze nationale identiteit en cultuur onder druk zou komen te staan (of zelfs verdwijnen).¹²⁶ Zoals in paragraaf 2.3 al aangegeven is het de combinatie van het rechtsstatelijke met die andere aspecten ('dimensies') die een politieke gemeenschap een eigen kleur en identiteit geeft. In dat licht kon juist de keuze om het Verdrag als een *Grondwettelijk* Verdrag te positioneren als zeer bedreigend overkomen: met zo'n naam kon het doel toch niet anders verstaan worden dan het *constitueren* van een Europese staat.

Besluitvormingsprocedures stroomlijnen

118

Dat beelden over grote landen die de dienst uitmaken, over stroperigheid en bureaucratie overigens niet altijd corresponderen met de werkelijkheid moge duidelijk zijn: het voorgestelde Grondwettelijk Verdrag voorzag juist in stemverhoudingen die de macht van de grote landen begrepen, het gaf de parlementen van lidstaten een stevigere positie bij het bewaken van het nut van de 'Brusselse' bemoeizucht. Bovendien zou met het verbeteren van de besluitvormingsregels veel bureaucratie zijn bestreden. De EU is vooral ambtelijk omdat er eindeloos moet worden onderhandeld (vanwege onder meer

125 H. van der Kolk en K. Aarts, 'Opkomst en uitslag', in: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese Grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker 2005, p. 198.

126 K. Aarts en H. van der Kolk, 'Understanding the Dutch "No": the Euro, the East and the Elite', *PS Political Science and Politics* 2006, p. 245.

de unanimiteitsregel, die op een aantal terreinen nog geldt). Hoe dat ook zij, het beeld is dat de EU grote vragen niet weet op te lossen (onemigheid over buitenlandse aanpak, over de relatie met de VS, veel fraaie woorden over een kenniseconomie, terwijl doelstellingen niet worden gehaald), waarna het zich van de weeromstuit op details en detailvoorschriften stort.

Op zoek naar de kern van het probleem

Hier ligt een impasse rond het referendum: de stroperigheid, de detailregeling en de verambtelijking irriteren, maar daar is slechts doorheen te breken als er een nieuw Verdrag komt dat besluitvormingsregels en competenties beter regelt. Het is zaak niet in die impasse te blijven steken, maar naar de diepere laag van de legitimatievragen door te stoten. Doen we dat niet, dan bestaat het risico dat we blijven hangen in dilemma's.

Bronnen van legitimatie: vrede en voorspoed in (West-)Europa...

De legitimiteit herstellen is niet gemakkelijk. Aanvankelijk dreef de Unie (dan wel haar voorlopers) op het na-oorlogse idealisme: nooit meer een herhaling van de Europa verscheurende impasses en oorlogen. De Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal zal als instituut zelf niet direct tot de verbeelding hebben gesproken, maar de *idee* eronder wel. Die was groots en meeslepend en die motiveerde tot het verdiepen van de samenwerking. Deze idee werd decennia lang levend gehouden en van nieuw bloed voorzien door de koude oorlog en de opdeling van Europa in twee blokken. West-Europa stond voor democratie, voor mensenrechten en voor een open samenleving. De uitbreiding van de EG met landen als Portugal en Spanje illustreerde de missie deze democratische waarden te verbreiden. De Europese Gemeenschap en – later – de EU bleken institutionele pijlers voor het consolideren van de omslag van een dictatuur naar een constitutionele democratie. In die zin was Europa toen een bezielde waardengemeenschap, ook al en wellicht vooral omdat die waarden niet vanzelfsprekend waren. Bij die bezieling voegde zich het resultaat. De open grenzen van de gemeenschappelijke markt leidden tot meer welvaart. Europa kende bovendien nog nooit zo lang een stabiele vrede. Europa had tot tastbare resultaten geleid: deze *output* droeg sterk bij aan de legitimatie van 'Europa'. Deze *output*-legitimatie ging bovendien gelijk op met vertrouwen in de waarden van Europa. Waarden en resultaten overtuigden.

...maar vrede lijkt nu zo vanzelfsprekend...

Het laatste decennium is daarin verandering gekomen. Onderstromen in de samenleving hebben deze legitimatiebases onder druk gezet. De muur is er niet meer. Het rivaliserende Oostblok is verdwenen. Vrede lijkt een vanzelfsprekendheid. De contrastwerking is weggefallen.

...dat uitbreiding van de EU nu vooral kritische vragen oproept...

De uitbreiding van de EU roept vanwege die vanzelfsprekendheid van vrede geen euforische gevoelens meer op. Sterker nog, er lijken vooral vragen en risico's voor in de plaats gekomen: roepen we met landen als Bulgarije, Roemenië ook geen risico's over ons af. Risico's van weglekkend betaald werk naar landen met goedkope arbeidskrachten? Risico's van corruptie? Is een uitbreiding met Turkije wel zo verstandig, gezien de culturele en economische verschillen? Stagneert door de uitbreiding de besluitvorming van de Unie niet te veel en zo ja: is dat dan weer geen reden om de EU teveel macht te geven?

...terwijl ook de economische resultaten van Europa stagneren

Ook de *output*-legitimiteit heeft een deuk gekregen: de economische groei stagneerde tot voor kort in heel Europa. De recessie lijkt voorbij, maar het vermoeden blijft knagen dat Europa aan de vooravond van een aantal structurele problemen staat: de vergrijzing zal zorgen voor een smallere beroepsbevolking en minder groei. De betaalbaarheid van de pensioenen is Europabreed een probleem van de eerste orde. Bovendien is het risico reëel dat de pensioenproblematiek van landen als Frankrijk, Italië of Duitsland zal worden afgewenteld via inflatie, en daarmee zal leiden tot het wegzakken van de waarde van opgebouwde pensioenvermogens in landen die een kapitaaldeckingsstelsel kennen (zoals Nederland). Dat zal economische instabiliteit tot gevolg hebben.

Het Nederlandse referendum

Rond het Nederlandse referendum speelden de genoemde dilemma's een belangrijke rol, blijkt uit onderzoek.¹²⁷ De betrokken onderzoekers, Aarts en Van der Kolk wijzen op twee soorten 'angsten en verwachtingen'. De eerste angst was dat de Nederlandse sociale zekerheid en levensstandaard bedreigd zouden worden door verdergaande Europese integratie. Tegenover deze angst stond de verwachting (bij anderen) dat de Europese eenwording juist tot meer welvaart zou leiden. Het tweede 'paar' betreft de culturele identiteit. Aan de ene kant de angst dat Nederland zijn culturele identiteit zou verliezen in Europa. Hiertegenover staat de verwachting dat een Europese aanpak op tal van terreinen juist succesvoller kan zijn dan te blijven hangen in nationale oplossingen. Gezien het overweldigende 'nee' bij het referen-

127 H. van der Kolk en K. Aarts, 'Opkomst en uitslag', in: K. Aarts en H. van der Kolk (red.), *Nederlanders en Europa. Het referendum over de Europese Grondwet*, Amsterdam: Bert Bakker 2005, p. 198; zie ook: K. Aarts en H. van der Kolk, 'Understanding the Dutch "No": the Euro, the East and the Elite', *PS Political Science and Politics* 2006, p. 243-246.

dum overheersten ten tijde van het referendum blijkbaar de angsten, en niet de verwachtingen.

Legitimatievragen gaan verder dan de gehanteerde besluitvormingsprocedures

De legitimatievragen gaan al met al dieper dan discussies over besluitvormingsprocedures. Die zijn niet onbelangrijk, maar de impasses die daarom heen ontstaan verklaren niet de oorzaken van de legitimitateitsvragen. Zij leggen die vragen wel pijnlijk bloot. Pijnlijk ook omdat de EU feitelijk een succes is: nog nooit eerder kende Europa zo lang vrede, stabiliteit en welvaart. Buiten Europa is de waardering en soms zelfs bewondering groot, terwijl intern de scepsis toeneemt.

Waardevolle doelen stellen...

Toch leert het verleden ons ook in welke richting een oplossing gezocht moet worden. Eén ding staat immers vast: de instituties van de EGKS, de EG en de EU ontleenden hun legitimatie en betekenis niet aan zichzelf, maar aan de concrete *doelen* die zij dienden en aan de *waarden* van waaruit zij opereerden. Losgemaakt van (hun) ambities en idealen verworden bezielde instituties tot lege organisaties. En aan lege organisaties ontleent hooguit een consultant enige inspiratie. Het was de combinatie van waarden en doelen die karakter en kleur gaf aan de missie van Europa.

...in de huidige Europese context...

Die waarden zijn ondertussen niet verdwenen, maar de context waarin die betekenis krijgen wel. Het komt er dan ook op aan om deze waarden opnieuw te concretiseren en relevantie te geven. Maar hier wringt de schoen op een aantal plaatsen.

...en die op het juiste niveau (EU of lidstaat) realiseren

In de eerste plaats lijkt de slagkracht van Europa gering vanwege inderdaad de wirwar van competenties, halve competenties, procedures en regelingen. Bij gebrek aan besluitvaardigheid en doorzettingsvermogen blijven idealen en bezieling maar al te snel steken in goede bedoelingen en dus stagnatie. In de tweede plaats is niet helder waar Europa nu over (wil) gaan of over zou moeten gaan. Ook het subsidiariteitsbeginsel biedt daarop geen helder zicht. Want als er nu één zaak grensoverschrijdend is en de hele Unie raakt en als er nu één zaak Europa (als blok) effectief zou kunnen maken, is het wel een gezamenlijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. Toch willen de lidstaten daar

128 Vergelijk M. Pollack, 'The end of creeping competence? EU policy-making since Maastricht', *Journal of Common Market Studies* 38, p. 519-538.

in overwegende mate niet aan. Vele staten willen de soevereiniteit niet opgeven bij het buitenlandse beleid en de NAVO niet beconcurreren op defensiegebied. Daar komt bij dat het subsidiariteitsbeginsel hooguit een ordenend idee is, dat in concrete gevallen altijd om een (politieke) interpretatie vraagt.¹²⁸ Daarbij lopen de meningen al snel uiteen.

Het subsidiariteitsbeginsel geeft geen eenduidige antwoorden...

Moet Europa nu bijvoorbeeld één sociale ruimte kunnen afdwingen (één minimumloon, minimumeisen aan bijstand) om er zo voor te zorgen dat de vrije markt niet zal leiden tot een sociale *race to the bottom*, of juist niet? Vanuit de subsidiariteitsidee is beide kanten op te argumenteren. De één zal zeggen: als we de minimale eisen overlaten aan de lidstaten, dan leidt beleidsconcurrentie tot telkens lagere standaarden. Om een gewenste hogere standaard af te dwingen is – in die redenering – Europees optreden noodzakelijk. Anderen zullen echter zeggen dat lidstaten de minimale sociale standaard uitstekend zelf kunnen bepalen, en dat harmonisatie met name de armere gebieden zal raken. Want juist die armere gebieden zullen de hoge sociale premies (vanwege de ‘hoge’ standaard) niet kunnen opbrengen. Ook zal betoogd worden dat beleidsconcurrentie rond sociaal beleid economische groei helemaal niet in de weg zit. Het voorbeeld laat zien dat de subsidiariteitsidee wellicht wel de richting bepaalt, alsmede de criteria voor het debat, maar zij dwingt zelden tot eenduidige uitkomsten.

...want hoe zit het bijvoorbeeld met de zorg?

Dat is ook te zien bij het debat over de gezondheidszorg binnen Europa. Moeten, in de geest van het EG-Verdrag, ook hiervoor de grenzen open, in die zin dat verzekeringsmaatschappijen gehouden zijn om behandelingen over de grens altijd te betalen? Ook als dit betekent dat Poolse ziekenfondsen/ziektelkostenverzekeringen dure behandelingen in Duitsland moeten betalen? Er is aan de ene kant veel voor te zeggen de grenzen te openen: dat leidt tot meer aanbod van diensten, meer gezonde concurrentie en meer patiëntgerichtheid in de zorg. Om dat op een evenwichtige manier in Europa van de grond te laten komen, daarvoor kan eigenlijk alleen een Europees beleid zorgen. Dus is er – voor wie het beleid in deze richting wil sturen – krachtens het subsidiariteitsbeginsel alle reden voor om een aantal zaken te centraliseren. Maar er is, aan de andere kant, ook andersom te redeneren: een lidstaat is gehouden om een infrastructuur te realiseren waarin zorg voldoende voorhanden is. De inrichting van dat stelsel wordt bepaald door de politieke keuzes in die lidstaat (is het stelsel publiek, privaat of gemengd; hoe worden de kosten gesocialiseerd, etc.). Dan valt er krachtens het subsidiariteitsbeginsel veel voor te zeggen om Europa buiten de deur te houden.

De oplossing: een politiek Europa

De oplossing van het legitimatievraagstuk moet dus elders worden gezocht, namelijk – ook hier – in politieke ambities, zelfs min of meer *ongeacht* besluitvormingsprocedures. Dit ongeacht vergt enige toelichting. Belangrijk is de constatering dat gebrekkige procedures immers pas echt doorleefd, breed ervaren en constructief gaan knellen als zij aan ambities in de weg staan en zij als hinderlijk worden *ervaren*. Wie breed draagvlak voor een daadkrachtiger besluitvorming wil kan met andere woorden het beste de route van de ambities kiezen. Dat biedt nog een tweede groot voordeel, namelijk dat bij breed gedragen ambities procedurele hobbels en competentievragen al snel naar de achtergrond verdwijnen, omdat er eerder in het proces van onderop en van binnenuit aan consensus is gewerkt. Ook hier ligt de sleutel bij het formuleren van een visie op de inhoud (vergelijk hoofdstuk 1) en niet bij het blindstaren op procedures en spelregels tussen instituties.

Visie op de inhoud en niet de vorm ook hier de sleutel

Hier ligt dan ook een *inhoudelijke* sleutel voor het opheffen van het huidige Europese tekort. Van politieke kant moet inzichtelijk worden gemaakt voor welke toekomstige vraagstukken Europese samenwerking – of het nu om supranationale dan wel om intergouvernementele bevoegdheden gaat – een oplossing kan zijn. Wie dat niet helder heeft, valt al snel terug op discussies over instellingen, instituties en procedures. De andere kant van deze medaille is overigens dat waar een Europese aanpak *geen* meerwaarde heeft, of niet noodzakelijk is, deze ook niet zal moeten plaatsvinden. Bij zulke onderwerpen zal weerstand geboden moeten worden aan eventuele tendenzen om die zaken toch vanuit ‘Brussel’ te regelen.¹²⁹

Striktere afbakening van competenties is niet voldoende...

Nu die discussies moeizaam vorderen en zelfs dreigen te stagneren, zoeken velen het in een betere afbakening van competenties. Die afbakening zou dan stringenter moeten zijn dan in het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag stond. Dit Verdrag voorzag immers niet alleen in, enerzijds, een categorie exclusieve competenties voor lidstaten en, anderzijds, exclusieve competenties voor de Unie, maar ook in een brede ‘gemengde’ categorie (van gedeelde bevoegdheden). Wie binnen de laatste categorie verder wil schiften en taken preciezer wil verdelen over de EU en de lidstaten, verplaatst de stagnatie naar een bijna niet te beslissen strijd over bevoegdheden. Want uit de herverkaveling zal men niet makkelijk op voorhand uitkomen.

¹²⁹ Vergelijk ook paragraaf 6.4 over het subsidiariteitsbeginsel en de rol van het Europese Hof van Justitie.

...want Europa moet zijn relevantie vooral halen uit politieke thema's...

Beter is het om in eerste instantie aan te sluiten bij het ontwerp-Verdrag en stapsgewijs verbeteringen aan te brengen in de besluitvorming. Belangrijker blijft echter de constatering dat Europa van een Verdrag alleen niet kan leven. Europa moet zijn basis en ambities *niet* zoeken in Europa als zodanig, in een Europa dat zijn idealisme vooral ontleent aan Europese *samenwerking zelf* (waarbij dan vrij willekeurig een abstract of min of meer voor de hand liggend doel wordt gezocht voor die samenwerking: economische groei, vrede, stabiliteit). Europa moet zijn relevantie weer ontleenen aan de *politieke* thema's van de toekomst.

...met een Europese dimensie en belang voor de toekomst

De politiek op Europees domein moet relevantie winnen op terreinen waar een Europese aanpak meerwaarde heeft, zoals bijvoorbeeld rond duurzaamheid, innovatie en economie, rond de energievoorziening, duurzame energie en leveringszekerheid. Europa heeft verder de potentie een krachtige speler te worden op het buitenlandse toneel, ook op het terrein van de integratie en de relatie tussen islam en rechtsstaat. Daar liggen de grote vraagstukken van de toekomst. Daar moet de Europese politiek present zijn. Het komt erop aan te laten zien dat die vraagstukken even zovele kansen bieden. Dan gaat het om het consolideren en verspreiden van mensenrechten en democratie, ook in een islamitisch land als Turkije. Dan gaat het om de wetenschap dat Nederland en andere landen binnenkort juist een grote behoefte zullen hebben aan buitenlandse werknemers (tekorten in de zorg, wachtlijsten, tekorten in de metaal en in de bouw). Dan gaat het om het garanderen van licht, elektra en gas omdat er op Europees niveau met Rusland onderhandeld wordt. Dan gaat het om het koppelen van innovatie aan duurzaamheid, en aan schone energie.

Focus op de politieke inhoud stopt ook de fixatie op besluitvormingsprocedures

Door langs politieke en inhoudelijke lijnen te werken, is ook te ontsnappen aan institutioneel gedomineerde discussies over competenties. Naarmate lidstaten en Europa zich committeren aan eenzelfde agenda, is er ook meer samenwerking mogelijk. Maar ook zal blijken waar 'Europa' geen formeel vastgelegde rol heeft. Daar blijft grote ruimte voor de lidstaten. Bij het vinden van gemeenschappelijk draagvlak kunnen politieke partijen en bewegingen veel betekenen. Zij werken vaak al op Europese schaal samen, zijn met elkaar verenigd in een Europese fracties en kunnen aan elkaar appelleren op basis van gezamenlijke waarden en ambities.

Een Europese politieke agenda...

Het is daarom van groot belang dat partijen uit lidstaten meer investeren in ideeënvorming en in onderlinge samenwerking. Met name denktanks van partijen kunnen daarbij het voortouw nemen. Het komt er immers op aan antwoorden te formuleren op de versnelde klimaatverandering, op de vergrijzing, op duurzaamheid en innovatie, op integratie en het vermijden van radicalisme, op de economische uitdagingen en op het wellicht 'uiteenvallen' van grote steden. Over grenzen van lidstaten heen kunnen zij werken aan een gezamenlijke agenda, die doorwerkt naar de partijen op Europees niveau, naar de fracties in het Europees Parlement en naar de deelnemers van de Europese Raad en de Raden van ministers. Afhankelijk van het thema dat wordt aangesneden en het Europeesrechtelijke regime dat van toepassing is, kan dat er ook toe leiden dat lidstaten die elkaar vinden een voorhoede vormen in termen van samenwerking. Een Europa van meerdere snelheden kan daarmee ontstaan, maar wel 'van onderop'.¹³⁰ Flexibiliteit is daarbij een trefwoord.

...ondersteund door het denken van 'Europese' wetenschappelijke bureaus van partijen...

Het – in de goede zin van het woord – *politiseren* van het debat is ook gunstig voor de betrokkenheid van mensen en voor Europees burgerschap. Daarom is het belangrijk dat Europese partijen eigen wetenschappelijke bureaus vormen, die nauw samenwerken met die in de lidstaten. Het is goed dat de Europese Commissie daarvoor inmiddels middelen heeft uitgetrokken, maar de uitwerking mag wel wat steviger worden aangezet.

130 Zie de voorstellen van het European Ideas Network (<http://www.europeanideasnetwork.com>):

- Member states will have the freedom and flexibility to choose their 'level' of integration, as it allows different intensities of membership.
- More integration occurs as the costs of both integration and enlargement are reduced. This reduction is due to facilitated agreement: lower decision-making costs and lower costs of having to accept an inadequate common policy.
- 'Enhanced cooperation' should be allowed in any policy field, without the possibility of individual outsider countries using the veto.
- Allowing numerous enhanced cooperation arrangements among subsets of countries or even sub-national units (*regions, communes*) by easing the conditions required for such cooperation could make flexible forms of integration possible and help overcome the challenges that a larger and more diverse Union poses.

...en opgepakt binnen de Europese politieke partijen...

Partijen die op het niveau van de lidstaten werken en die tot eenzelfde (Europese) politieke familie horen, zouden daarnaast over en weer afspraken kunnen maken over de speerpunten die zij de komende jaren willen kiezen. Die agenda moeten zij afstemmen met hun Europese partij (in het geval van het CDA is dat de Europese Volkspartij (EVP)). Door zo samen te werken, krijgt Europa een eigen agenda, die overigens kan aansluiten bij de prioriteiten die opeenvolgende voorzitters van de Europese Raad stellen.

...waarbij ook op een Europese partij in het Europees Parlement gestemd kan worden

Ook is het zinvol om eraan te werken dat kiezers bij Europese verkiezingen kunnen gaan stemmen op een *Europese* partij, in plaats van op de delegaties per lidstaat. Dat biedt politici de mogelijkheid om zich over landsgrenzen heen tot kiezers te richten met (verkiezings)programma's die gericht zijn op het Europese algemeen belang. Bovendien stelt het Europese burgers in staat zich te identificeren met Europese politici.

De noodzaak tot het creëren van een Europese publieke ruimte

In het verlengde hiervan moet gewerkt worden aan het scheppen van een Europese 'publieke ruimte'. Het gaat hierbij om een publieke sfeer die in zekere zin de verzameling is van de argumenterende burgers die binnen de Europese democratie de legitimiteit van de politieke macht aan de 'buitenkant' van de politieke procedures voortbrengen en bewaken.¹³¹ Met het oog hierop is het van belang dat de publieke omroep tijd gaat inruimen voor de Europese politiek. Den Haag Vandaag zou kunnen worden aangevuld met een wekelijkse rubriek: Brussel deze week of iets met die strekking. Maar behalve aandacht in de *nationale* media, zou het voor een daadwerkelijke Europese publieke ruimte goed zijn indien er een pan-Europees publiek medium zou komen (waarbij overigens natuurlijk wel in de verschillende lidstaten verschillende talen gebruikt kunnen worden).¹³²

Terugkeer van het dubbelmandaat?

Tevens kan overwogen worden om de mogelijkheid van het dubbelmandaat te herintroduceren.¹³³ Dat houdt in dat een lid van het Europees Parlement

131 Zie ook J.-P. Wils, 'Europa en haar *Öffentlichkeit*', in: M. Becker, C. Klop, B. van Stokkom, J.-P. Wils (red.), *Na het referendum over Europa: een weg uit de impasse*, Budel: DAMON 2006, p. 103.

132 Bijvoorbeeld zoiets als het huidige TV-station *EuroNews*.

133 Vergelijk: Nationale Conventie, *Hart voor de publieke zaak*, (eindrapport), 5 oktober 2006, 's-Gravenhage, p. 56.

ook in het nationale parlement zou kunnen zitten. Op dit moment kan dat niet.¹³⁴ De mogelijkheid van een dubbelmandaat is niet bedoeld – in onze optiek – om de Europese politiek verder te nationaliseren, dat wil zeggen enkel en alleen om de nationale belangen in het Europees Parlement de boventoon te laten voeren. Hierboven werd immers het tegendeel bepleit. Nee, de mogelijkheid van het dubbelmandaat zal vooral ook moeten bijdragen aan het geven van meer gezicht aan Europa op het nationale niveau. Bovendien zal dat leiden tot een betere afstemming van de nationale en Europese agenda.

De Europese politieke agenda uitdragen

Politieke partijen doen er daarnaast goed aan om via internet – met beelden en boodschappen – de Europese agenda te verduidelijken. Voorwaarde is dan wel dat de agenda van Europa aansluit bij wat mensen beredeneerd, of misschien veel vaker intuïtief bezig houdt: de grote vragen van de toekomst die zich vertalen in kleine dagelijkse zorgen rond bijvoorbeeld integratie, duurzaamheid, werkgelegenheid, of zekerheid van pensioenen.

Draagvlak voor Europa herstellen via de politieke weg...

De voorlopige conclusie kan dan ook zijn dat het draagvlak voor Europa vooral weer langs *politieke* weg moet worden versterkt. Wie ambities heeft, wil daar daadkracht aan koppelen. De discussie rond het ontwerp voor het Grondwettelijk Verdrag ging in zekere zin precies omgekeerd. Daadkracht (als zodanig) leek daar het doel, waardoor het verbeteren van de besluitvorming zelf de belangrijkste ambitie leek. Daardoor domineerde besluitvorming *sec* teveel het debat.

...ondersteund door effectieve procedures

Betekent dit alles dat het Verdrag, of beter gezegd ‘een verdrag’ daarmee op sterk water moet? Dat zou een ongerechtvaardigde conclusie zijn. Ambities en goede besluitvormingsprocedures, transparantie en democratische inbedding moeten hand in hand gaan. De Europese politiek moet weer greep krijgen op haar eigen agenda. Dat is het belangrijkste. Dat is de strekking van dit betoog.

134 Alleen voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland geldt tot 2009 een uitzondering.

De sleutel tot het oplossen van de huidige impasse rond (de toekomst van) Europa is vooral *inhoudelijk*. Van politieke kant moet duidelijk gemaakt worden waar de maatschappelijke agenda gediend is met een Europese aanpak van een vraagstuk. Waar zo'n Europese aanpak geen meerwaarde heeft of niet noodzakelijk is, dient die ook niet plaats te vinden. Dat laatste moet voldoende gewaarborgd worden. Dit alles moet ingebed zijn in goede en democratische besluitvormingsprocedures, waarbij de (politiek) betrokkenen voldoende verantwoording afleggen, niet alleen de Europese instituties maar ook de nationale regeringen. Europese samenwerking is geen doel als zodanig, maar een middel om in bepaalde gevallen het algemeen belang effectief te dienen. De nationale rechtsgemeenschap houdt hierbij nadrukkelijk haar eigen plaats. Voor de 'Europese politiek' is het nuttig indien er een heuse Europese publieke ruimte voor berichtgeving en debat ontstaat, men kan stemmen voor Europese partijen in het Europees Parlement, en wetenschappelijke bureaus ook op Europese schaal samenwerken en ideeën ontwikkelen.

6.4. De juiste balans in Europa: subsidiariteit

Het subsidiariteitsbeginsel...

Met betrekking tot de Nederlandse inbreng in het debat over de institutionele vormgeving van de EU is het vanuit christen-democratisch perspectief van groot belang in het bijzonder stil te staan bij het subsidiariteitsbeginsel. Het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag zou hebben gezorgd voor een versterking van de democratische controle op Europees vlak, alsmede voor een grotere betrokkenheid van de parlementen van de lidstaten. Dat laatste geldt met name voor de rol van het subsidiariteitsbeginsel. Dit principe houdt een voorkeur in voor besluitvorming op het laagst mogelijke niveau. Die opstelling biedt optimale ruimte voor bestuurlijk maatwerk waar mogelijk en voor bredere Europese afweging waar nodig.

...geeft richting aan het effectief oppakken van de maatschappelijke agenda

Een goede werking van het subsidiariteitsbeginsel moet in belangrijke mate bijdragen tot het zo goed mogelijk verwezenlijken van het algemeen belang. Op die wijze kunnen Europa en de lidstaten zij aan zij, dat wil zeggen in aanvulling op elkaar, werken aan het effectief oppakken van (de onderwerpen op) de maatschappelijke agenda. Soms zullen Europese kaders onontbeerlijk zijn, die ondersteund kunnen worden door nationale maatregelen, maar in andere gevallen kan voorrang gegeven worden aan de nationale eigenheid, zonder Europese bemoeienis.

Subsidiariteitstoets

De sleutel tot het waarborgen van het subsidiariteitsbeginsel lijkt in de huidige Europese wetgevingsprocedure vooral bij de Raad van ministers te liggen, waar immers alle lidstaten in vertegenwoordigd zijn. Het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag bevatte echter een – voor wat dit onderwerp betreft – interessant Protocol, dat een rol toekende aan de nationale parlementen bij de bewaking van de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel. Wanneer een bepaald aantal parlementen van de lidstaten zou oordelen dat een onderwerp waarvoor ‘Europa’ wetgeving voorbereidt, niet op dat Europese niveau hoort (maar bij de lidstaten) dan zou – volgens de in het Protocol voorgestelde procedure – de Europese Commissie het voorstel hebben moeten herzien. Hoewel het ontwerp-Grondwettelijk Verdrag – zoals bekend – (nog) niet aangenomen is en voorlopig op een zijspoor beland lijkt, heeft het Nederlandse parlement in ieder geval een ‘Tijdelijke commissie subsidiariteitstoets’ ingesteld, die voorstellen tot Europese regelgeving toetst aan het subsidiariteitsbeginsel.¹³⁵ Dat is een goed initiatief.

Europees Hof van Justitie wil vingers niet branden aan subsidiariteit...

Overigens zou in die procedure het laatste woord, bijvoorbeeld bij een eventueel conflict tussen de Europese Commissie en de (parlementen van de) lidstaten, gelegen hebben bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, de hoogste gemeenschapsrechter in Luxemburg. Bij die rechterlijke instantie heeft tot nog toe ook steeds het eindoordeel gelegen omtrent de afbakening tussen de competentie van de gemeenschap (EU en EG) en die van lidstaten. Wie de rechtspraak van het Hof overziet, kan zich niet aan de indruk onttrekken dat het Hof de competentie van EG/EU in de loop der jaren steeds ruimer geïnterpreteerd heeft. Mede om die reden lijkt het Hof een al te expliciet oordeel over subsidiariteit en competentieverdelingen vaak uit de weg te gaan. Het Hof wil de indruk vermijden als een constitutioneel hooggerechtshof op te treden.¹³⁶ Liever beperkt het Hof zich tot formeel-juridische overwegingen.¹³⁷ Daarin schuilt echter een gevaar, waarop De Búrca terecht wijst:¹³⁸ “De inadequate en formalistische argumentatie die ’s Hof’s belangrijke uitspraken [rond subsidiariteit] kenmerkt, lijkt het

135 Zie voor voorgeschiedenis Kamerstukken II en I 2005/06, 30 389.

136 E.T. Swaine, ‘Subsidiarity and self-interest: federalism at the European Court of Justice’, *Harvard International Law Review* 41 (2000), p. 1-128.

137 P.G. Carozza, ‘Subsidiarity as a structural principle of human rights law’, *The American Journal of International Law* 97 (2003), p. 38-79.

138 G. de Búrca, ‘The principle of subsidiarity and the court of justice as an institutional actor’, *Journal of Common Market Studies* 36 (1998), p. 233.

legitimitieitsprobleem van een machtige instelling die evenwel geen verantwoording hoeft af te leggen, eerder te verergeren dan te verminderen.”

...zodat een goede verantwoording van de politieke actoren cruciaal blijft

Met deze waargenomen ontwikkeling in het achterhoofd is het dan ook een relevante vraag hoe een goede toepassing van het subsidiariteitsbeginsel gewaarborgd kan worden. Omdat dit echter raakt aan de Europese institutionele structuur, valt het daarmee buiten de reikwijdte van dit rapport. Hier zij echter herhaald dat de bezieling van Europa toch met name van de politieke instituties vandaan zal moeten komen. Staatsrechtelijke criteria over de afbakening van bevoegdheden, een Hof dat daarop toeziet en procedures die nationale parlementen in staat stellen Europa terug te fluiten als het subsidiariteitscriterium is overschreden, een Verdrag dat besluitvormingsprocedures verbetert en grondrechten formuleert zijn belangrijk en wellicht zelfs onmisbaar, maar zij verschaffen nog geen inspirerende legitimatie aan de EU. Daarvoor zijn politieke ambities en idealen van belang en die zullen door politieke instellingen en personen moeten worden verduidelijkt. Hierboven is daarover een en ander gezegd. Europa is te waardevol om het aan ambtelijke en rechterlijke routines en deskundigheid over te laten.

Een goede werking van het subsidiariteitsbeginsel moet sterk bijdragen tot het zo goed mogelijk verwezenlijken van het algemeen belang. Zo kunnen Europa en de lidstaten in aanvulling op elkaar werken aan het effectief oppakken van de maatschappelijke agenda. Bij het 'bewaken' van de subsidiariteit kunnen nationale parlementen ook een rol spelen via een 'subsidiariteitstoets', terwijl het Hof van Justitie zijn verantwoordelijkheid bij het oordelen over de toepassing van het subsidiariteitsbeginsel niet moet ontlopen.

7 Politieke partijen

7.1 De rol van politieke partijen raakt onder druk

Prominente plaats politieke partijen is gegroeid

Politieke partijen nemen een prominente plaats in binnen de vertegenwoordigende democratie in Nederland. Die rol van politieke partijen is in de loop der tijd gegroeid, maar was in eerste instantie zeker niet onomstreden.

Vertegenwoordiging...

Artikel 50 van de Nederlandse Grondwet bepaalt dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Maar hoe is die vertegenwoordiging op te vatten? Edmund Burke gaf in 1774 de missie van volksvertegenwoordigers pregnant aan:¹³⁹ die dienen zich niet op te stellen als belangenbehartigers van afzonderlijke en particuliere belangen, als gezanten van elkaar bestrijdende groeperingen, maar als een argumentatieve vergadering die het land representeert en die staat voor het algemene belang. Politici hebben een zelfstandige missie, afgeleid van en genormeerd door het algemeen belang. Zij representeren het volk en staan voor het algemeen welbevinden.

...op basis van een samenhangende visie op het algemeen belang...

Tegen deze achtergrond werd de opkomst van politieke partijen geproblematiseerd. Zodra verschillen van inzicht leiden tot afzonderlijke partijen, is er een reëel risico dat het deelbelang belangrijker wordt dan het algemeen belang. Daar waren niet de minsten bang voor: Thorbecke hoorde bijvoorbeeld tot deze critici van partijen. Anderen, zoals Groen van Prinsterer, wezen er op hun beurt op dat visies op het algemeen belang sterk uiteen kunnen lopen en dat kiezers er recht op hebben om te weten hoe politici denken. Stemmen is meer dan vertrouwen uitspreken in karaktertrekken of deskundigheden van (individuele) kandidaten; het gaat vooral om de politieke overtuigingen van politici. Pas als die helder zijn, kan democratie een argumentatieve aangelegenheid zijn.

...georganiseerd in politieke partijen

Bij de voorvechters van *politieke partijen* kwamen op dit punt twee denklijnen samen: ten eerste de overtuiging dat politici zich moeten inzetten voor het algemeen belang en niet voor het deelbelang. Ten tweede de notie dat opinies over de inhoud van het algemeen belang uiteenlopen, dat de verschillende visies zich verdichten tot groeperingen en partijen en dat het volk via

139 Edmund Burke, *Speech to the Electors of Bristol* (November 3, 1774), te vinden in *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, edited by Paul Langford, Vol. III, Oxford: OUP, 1981.

die partijen expliciet invloed moet hebben op de koers van het politieke handelen.

Partijen fungeerden als brug tussen samenleving en overheid...

Het karakter van de partijen die aan het einde van de negentiende eeuw ontstonden, weerspiegelt de toenmalige politieke twistpunten: de aanpak van de sociale kwestie en de verhouding tussen godsdienst en staat. Daarover bestonden fundamentele verschillen van inzicht. Die hingen samen met verschillende visies op de rol van de overheid in de samenleving. Deze visies stegen uit boven actuele politieke twistpunten. Daarom bleef het politieke landschap ook na de onderwijsapificatie en na het optrekken van het sociale gebouw van de verzorgingsstaat hoofdzakelijk verkaveld tussen christendemocraten, sociaal-democraten en liberalen. De partijdemocratie floreerde tot diep in de 20^e eeuw. Zij vormden een spil in het proces van rekruteren, socialiseren en mobiliseren van achterbannen en van het maken van politieke afwegingen. Het was de tijd van de massapartijen: partijen die een duidelijke brugfunctie vervulden tussen bevolking en overheid en die belangrijke volksdelen representeerden.

...maar maatschappelijke verankering partijen staat onder druk

In die situatie is geleidelijk verandering gekomen. Juist de grote politieke partijen hebben de afgelopen decennia stelselmatig leden verloren. Het ledenaantal van de meeste kleine partijen is de laatste jaren wel toegenomen, waardoor het totaal aantal leden van politieke partijen nu enigszins lijkt gestabiliseerd. Over de afgelopen decennia is het totaal aantal leden toch duidelijk gedaald.¹⁴⁰ Nog maar zo'n twee procent van de bevolking is lid van een politieke partij. Dit ledenverlies knaagt aan de legitimatie van politieke partijen. Wie representeren zij nog? Hierbij komt ook dat de financiële basis van partijen verzwakt wordt, en dat de kring waaruit vertegenwoordigers en bestuurders gerekruteerd kunnen worden, kleiner wordt. Dat maakt de verankering van de politieke partij in de maatschappij minder stevig.

De oorzaken

Over de oorzaken valt veel te zeggen. Ten eerste wijzen veel deskundigen op de maatschappelijke ontworteling van partijen. De emancipatie van katholieken, van de protestantse kleine luyden en van de arbeider is voltooid. Hun integratie in de politieke gemeenschap is afgerond. Ten tweede hebben partijen, met de opkomst van de verzorgings- en interventiestaat, te maken

¹⁴⁰ SCP, *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: 2004, p. 190, gebaseerd op gegevens van het Documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen.

gekregen met bureaucratieën die functies van hen gingen overnemen. Inhoudelijke *input* kwam meer en meer van ambtelijke organisaties, van beleidsafdelingen en adviesraden. De interactie van de overheid met de bevolking ging lopen via een bestuur dat meer en meer ging onderhandelen. Het bestuursrecht dwingt daar ook toe: belangrijke beslissingen vragen om overleg en inspraak door belanghebbenden. Dit is de 'bureaucratische logica'. In de derde plaats moet gewezen worden op de rol van de media. Tot het midden van de vorige eeuw waren de media nauw verbonden met politieke partijen. Kranten en omroepen hoorden bij een levensbeschouwelijke familie. Vanaf de jaren tachtig van vorige eeuw veranderde het medialandschap. Er kwam een vraaggestuurde mediamarkt op. Nieuwswaarde en marktwaarde gingen in elkaar overlopen. Partijconflicten, incidenten en ruzies zijn dan al snel interessanter dan inhoudelijke verschillen van inzicht. Hoe zien de peilingen eruit, hoe reageren de verliezers en winnaars op de dagkoersen? Dit is de medialogica.

Het gevaar van een toeschouwersdemocratie

De bureaucratie en de medialogica brengen al snel een democratie van toeschouwers dichterbij, waarin de complexe beslissingen genomen worden op gezag van neutraal ogende topinstituten en ambtelijke organisaties, terwijl de kiezers via beeldscherm of beeldbuis politici op hun charmes beoordelen. De (visie op de) inhoud is dan al snel het kind van de rekening.

Een eigen antwoord op de maatschappelijke agenda

Voor politieke partijen is het zaak om maatschappelijke en politieke wensen van een eigen samenhangend en *inhoudelijk* antwoord te blijven voorzien en de bevolking te blijven *representeren*. Die functies staan onder druk door de genoemde ontwikkelingen.

7.2 Reacties op de bewegingen rond het partijpolitieke landschap

Participatie in plaats van representatie?

De veranderende rol van politieke partijen is niet onopgemerkt gebleven. Globaal gezien vallen er drie soorten reacties waar te nemen. De eerste is het versterken van de participatie van de burger(s). Door interactief te besturen kunnen burgers rechtstreeks participeren in het bestuur en het verschil maken. Participatie komt dan in zekere zin in plaats van representatie.

Meer directe democratie?

Anderen zien meer in het versterken van de directe democratie. Burgers zouden via referenda, een (gematigd) districtenstelsel en via rechtstreekse verkiezingen van personen meer invloed op de overheid moeten krijgen. Voor

politieke partijen is nog een zwakke rol weggelegd, vooral als platform voor personen met een losse binding van geestverwantschap.

Revitalisering van politieke partijen

Weer anderen leggen zich niet neer bij de erosie van politieke partijen. Zij proberen partijen zo te hervormen dat zij meer aansluiten bij de moderne tijd. In de volgende paragraaf worden voorstellen genoemd die bij deze benadering passen.

Participatie en directe democratie kunnen representatie niet vervangen

De eerste twee reacties overtuigen niet. Met participatie via het openbaar bestuur is niets mis, maar zij kan nooit representatie vervangen. Burgerparticipatie is niet in staat om de specifieke taak van de politiek te vervullen. De politiek moet immers richting aan het bestuur geven vanuit visies op het algemeen belang. Natuurlijk is het zinvol om bijvoorbeeld bij het uitstippelen van een spoortraject de bevolking te betrekken, maar hoofdbeslissingen zullen toch op politiek niveau genomen worden: kiezen we voor snelwegen of voor spoorwegen, hoeveel geld trekken we daarvoor uit, aan welke milieunormen moeten trajecten voldoen? Publieke kwesties vragen om afwegingen die verder gaan dan de bestuurlijke uitvoering. Waarom direct-democratische voorstellen tekort schieten, is in hoofdstuk 4 al aangegeven.

Politieke partijen moeten op het algemeen belang gericht blijven

Essentieel is dat partijen vanuit een eigen visie op het *bonum commune* deelbelangen afwegen en uiteindelijk keuzen maken. Voorwaarde is wel dat partijen in de samenleving verankerd zijn.

7.3 Revitalisering van politieke partijen

Partijen als schakel tussen samenleving en overheid...

Politieke partijen zijn een belangrijk scharnier tussen samenleving en overheid. Partijen en politici dienen vraagstukken uit het leven van elke dag te signaleren, deze vragen – in wisselwerking met de bevolking – te doordenken en te beantwoorden, de bevolking van de juistheid van hun keuzes te overtuigen en een appèl te doen op de samenleving om het hunne aan de goede zaak bij te dragen.

...maar zijn zelf (ook) een deel van de samenleving

Politieke partijen spelen dus een cruciale rol bij het bepalen *hoe* de overheid dienstbaar gemaakt moet worden aan de samenleving, aan het algemeen welzijn. Maar zoals ook al in hoofdstuk 2 uiteengezet, vindt de realisatie van

het algemeen welzijn ook voor een deel plaats vanuit en via de maatschappij zelf, zonder overheidsbemoeienis, zoals ook juist de christen-democratie vaak sterk benadrukt. Ook in dat maatschappelijke domein kunnen politieke partijen een rol spelen. Sterker nog, eigenlijk moeten ze dat ook, omdat anders het gevaar reëel wordt dat politieke partijen zich te veel de overheid laten inzuigen, en daarmee hun essentie als maatschappelijke instelling kwijtspelen, wat uiteindelijk zal gaan knagen aan het vermogen van politieke partijen om burgers bij hen betrokken te houden.

Interne partijorganisatie

De (interne) organisatie van politieke partijen moet op die functies zijn afgestemd. De afgelopen jaren zijn daarbij door verschillende partijen behoorlijke stappen gezet. Toch verdienen deze aspecten blijvende aandacht.

Versterken inhoudelijk profiel

Allereerst moet constant geïnvesteerd worden in het inhoudelijke profiel van de partij. Dit gebeurt niet alleen via studies, maar ook via debatten en interne discussies. Hierbij moet genoeg ruimte zijn voor de partijleden om niet alleen mee te praten, maar ook mee te stemmen. Dat verstevigt de worteling van de koers en zorgt voor een constante stroom nieuwe, verfrissende ideeën. Men kan zelfs ook buitenstaanders de ruimte geven om inbreng te leveren, zoals het CDA bijvoorbeeld uitgebreid gedaan heeft met zijn 'competitie van ideeën' bij de totstandkoming van zijn verkiezingsprogramma voor de periode 2002-2006. Het is goed dat de democratische rechten van leden bij de meeste partijen verstevigd zijn, en dat het zogenoemde *one-person-one-vote* principe bij stemmingen over bijvoorbeeld resoluties of programma-artikelen normaal is geworden. Daarnaast is het verstevigen van de relaties tussen lokaal actieven in de partij en de landelijke top nuttig om te zorgen dat de kennis en ervaringen op de verschillende niveaus breder meegenomen kunnen worden.

Invloed partijleden op keuze en benoeming partijfunctionarissen

In het verlengde hiervan liggen de mogelijkheden van partijleden om invloed uit te oefenen op de keuze van de personen die bepaalde posities binnen de partij bezetten. Bijvoorbeeld de lijsttrekker en de overige kandidaat-Kamerleden, of de partijvoorzitter en de overige bestuursleden. Het betrekken van leden bij verkiezingen voor zulke functies kan ook een bijdrage leveren aan het interne debat over de koers van de eigen politieke beweging. Hierbij is wel van belang dat het bestuur van de partij regie op het proces houdt, om zo bijvoorbeeld kwaliteit, deskundigheid, en ideologisch profiel van kandidaten te waarborgen. Dat kan bijvoorbeeld door twee kandidaten voor één functie te stellen.

Versteving van de worteling in de samenleving...

Er is reeds op gewezen dat een stevige worteling van politieke partijen in de samenleving belangrijk is. Partijen dienen hun relaties met maatschappelijke organisaties serieus te nemen en hun netwerken in de bevolking te verstevigen. Zo krijgen partijen meer voeding, komen ze erachter ‘wat er speelt’, hoe maatregelen in de praktijk uitpakken en welke correcties er nodig zijn. Blijvende aandacht is nodig om ook jongeren bij de publieke zaak en politieke partijen betrokken te krijgen.

...biedt partijen ook kansen als ‘maatschappelijke katalysator’

Juist als een politieke partij erin slaagt om een groot netwerk te vormen waar mensen, instellingen, betrokkenheid, visies en ideeën bij elkaar komen, kan zij in voorkomende gevallen goed als katalysator fungeren voor maatschappelijke initiatieven. Zo bleek bijvoorbeeld de zomeruitgave 2005 van Christen Democratische Verkenningen (het kwartaaltijdschrift van het WI voor het CDA), getiteld *‘Beroepszeer: waarom Nederland niet goed werkt’*, een gevoelige snaar geraakt te hebben in de maatschappij. Rond dat thema is vervolgens een breed gedragen maatschappelijk initiatief ontstaan om van beroepszeer (weer) tot beroepseer te komen.¹⁴¹ Een ander voorbeeld: een politieke jongerenorganisatie die zich inspant om lokaal meer jongerenhuisvesting te realiseren, kan in het proces van het doordenken van oplossingen heel goed als katalysator fungeren voor het bij elkaar brengen van innovatieve ideeën van architecten en het *commitment* van een corporatie, die samen tot concrete resultaten kunnen leiden.¹⁴² Dit is allemaal maatschappelijk initiatief; de rol van de overheid is beperkt, of zelfs afwezig.

Verschuiving van middelen

Een volgend aandachtspunt is dat de inhoudelijke verdieping van politieke partijen zich ook daadwerkelijk kan doorzetten in de politieke aansturing van de overheid. Van de politiek moeten immers de inhoudelijke impulsen komen. Zoals in hoofdstuk 1 al geconstateerd, is hier ruimte voor verbetering: het primaat van het politieke moet sterker. Een van de redenen voor de huidige situatie is een onbalans in middelen tussen openbaar bestuur enerzijds en de volksvertegenwoordiging (parlement, provinciale staten en gemeenteraad) en politieke instellingen anderzijds. Kunnen volksvertegenwoordiging en politieke partijen wel een reële tegenmacht vormen ten

141 Zie: <www.beroepseer.nl>.

142 Zoals bijvoorbeeld gebeurde in Zoetermeer naar aanleiding van het rapport van het lokale CDJA, *De zin en onzin van betaalbare jongerenwoningen*, Zoetermeer: 1995, dat leidde tot de snelle bouw van een – succesvol – complex voor jongerenhuisvesting (de “Sprinter”).

opzichte van het openbaar bestuur? In zekere zin moet de reus van de bureaucratie met haar beleidsstaven, middelen voor wetenschappelijk onderzoek en studiecentra uiteindelijk aangestuurd en gecontroleerd worden door politieke instellingen die hun geld hoofdzakelijk halen uit giften en contributies. Die verhouding is niet in balans. Daarom valt er veel voor te zeggen om de publieke middelen voor beleidsdirecties, wetenschappelijke instellingen, adviesraden en adviesbureaus te verminderen en middelen door te sluizen naar de volksvertegenwoordiging, bij voorkeur aan de fracties, met de bedoeling dat die middelen ingezet worden om hun politieke geluid een steviger fundament te geven.

Financiering van politieke partijen...

Meer in het algemeen kan de vraag gesteld worden hoe de financiering van politieke partijen geregeld dient te worden. Politieke partijen zijn ledenorganisaties, die traditioneel hun eigen broek moesten ophouden, voornamelijk uit contributies en giften. In de loop der tijd is de Nederlandse overheid enige subsidie gaan verstrekken aan politieke partijen. Eerst alleen aan de wetenschappelijke bureaus en politieke jongerenorganisaties, later ook aan de politieke partijen zelf.

...blijft een dilemma

Gezien de belangrijke rol die politieke partijen vervullen, is het nodig dat ze over toereikende middelen beschikken. Over de vraag waar deze middelen vandaan dienen te komen, tekent zich een dilemma af. Aan de ene kant kan men ervoor pleiten dat politieke partijen zelf voldoende middelen vergaren, van leden en uit de maatschappij, zonder dat ze subsidie van de overheid krijgen. Dat betekent wel dat men moet accepteren dat partijen ook grotere bedragen van personen, instellingen of zelfs bedrijven zouden moeten kunnen ontvangen. Sommigen vrezen echter dat in zulke situatie bepaalde personen, instellingen of bedrijven invloed zouden kunnen 'kopen'. De prikkel om geld uit de maatschappij te halen zou voor politieke partijen minder sterk zijn indien zij een deel van de partijfinanciering van de overheid zouden krijgen. Op zichzelf is er geen principieel bezwaar tegen overheids-subsidie aan een politieke partij; de overheid subsidieert immers tal van maatschappelijke instellingen. En politieke partijen zijn ook nog eens van wezenlijk belang in onze democratie. Wel moet voorkomen worden dat de overheid zo greep krijgt op *vrije* politieke partijen. Wat in de ogen van sommigen verder knelt, is dat het politici zijn, die beslissen over de subsidie aan (hun eigen) politieke partijen. Dat gebeurt weliswaar op zorgvuldige en transparante wijze via wetgeving, maar dat neemt bij sommigen de vrees niet weg dat politici hun partijen een riant subsidie toekennen. Dit is de andere kant van het dilemma.

Een oplossing voor het dilemma?

Deze commissie heeft geen problemen met de wijze waarop de overheids-subsidiëring van politieke partijen thans geregeld wordt. Maar voor zover men het als een groot probleem zou ervaren dat politici over de verdeling van subsidies aan hun eigen politieke partijen oordelen, is een mogelijke uitweg uit dit dilemma om de samenleving een rol te geven bij de verdeling van (overheids)subsidie aan politieke partijen. Men kan dan bijvoorbeeld denken aan de mogelijkheid om per hoofd van de (kiesgerechtigde) bevolking een bedrag te laten toekennen aan een politieke partij naar keuze, bijvoorbeeld via een op het belastingformulier te bestemmen bedrag.¹⁴³

Een andere mogelijkheid is dat men dit bij verkiezingen kan aangeven. Zo'n systeem zal politieke partijen nog sterker prikkelen om de worteling in de samenleving te verstevigen. Het valt overigens nog wel te bezien of zulke subsidiesystemen een wezenlijk andere verdeling opleveren dan de thans gehanteerde verdeelsleutels.

Nieuwe communicatiekanalen

Wat de 'medialogica' betreft, ten slotte, doen politieke partijen er verstandig aan zich meer te emanciperen van de bestaande media. De ict-revolutie maakt dat ook mogelijk. Het verdient aanbeveling om bijvoorbeeld als politieke partijen discussieprogramma's van een hoge kwaliteit te maken en die op een vast tijdstip uit te zenden. Dergelijke programma's zouden vervolgens op elk ander moment via internet opvraagbaar moeten zijn. Daarnaast kunnen partijen discussieavonden, congressen en dergelijke via internet toegankelijk maken voor geïnteresseerden. En om het afleggen van verantwoording door politici aan de samenleving een impuls te geven is het zinvol om via websites aan te geven hoe de eigen fractie gestemd heeft over voorstellen, en dit te motiveren. Nu is dat vaak alleen te achterhalen door de Handelingen te spellen.

Politieke partijen zijn een belangrijke schakel tussen samenleving en overheid. Zij zijn bij uitstek organisaties die visie, oplossingen en vaandeldragers combineren, en dienen dan ook stevig geworteld te zijn in de samenleving. Zo krijgen partijen voeding, weten ze 'wat er speelt', hoe maatregelen in de praktijk uitpakken en welke correcties nodig zijn. Soms kunnen ze dan zelfs als maatschappelijke katalysator optreden. Daarbij moeten partijen blijven investeren in hun inhoudelijke profiel. Om de regering met inhoud en visie te controleren, zullen partijen en fracties voldoende middelen moeten hebben om onderzoek(en) te (laten) verrichten. Ook verdient het aanbeveling dat politieke partijen zelf werken aan nieuwe communicatiekanalen met de samenleving.

143 A. Klink, 'Vouchers voor de omroepen', *Christen-Democratische Verkenningen* 2002, nr. 7-8-9, p. 162-164.

8 De grondwet

8.1 Inleiding

De huidige versie van de Grondwet dateert van 1983

De laatste brede herziening van de Nederlandse Grondwet dateert van 1983. Aan deze herziening gingen vele jaren vooraf. Het startsein voor het revisie-traject werd gegeven met de publicatie van een ambtelijke Proeve in 1966, gevolgd met het instellen van de Staatscommissie-Cals-Donner in augustus 1967. Deze staatscommissie adviseerde onder meer over de gekozen minister-president, het districtenstelsel, het tweekamerstelsel, het referendum en het volksinitiatief, de sociale grondrechten en over de procedure voor Grondwetsherziening. Deze adviezen werkten door in zowel de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid die het kabinet-Den Uyl in juni 1974 aanbood aan de Tweede Kamer als in de voorstellen voor Grondwetswijziging die daarop volgden. Door het afwijzen van de institutionele hervormingen blokkeerde de Tweede Kamer in feite de beoogde algehele herziening van de Grondwet. Het proces dat volgde stond sterk in het teken van het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet en van het stroomlijnen en verduidelijken van de bevoegdheden van respectievelijk Grondwetgever, formele wetgever, regering en openbare lichamen.

De Nationale Conventie en het Burgerforum Kiesstelsel

In het voorjaar van 2005 hebben de regeringspartijen onder Balkenende II opnieuw besloten een breed scala aan grondwettelijke onderwerpen aan een nader onderzoek te onderwerpen via een Burgerforum (inzake het kiesstelsel) en een Nationale Conventie. Het veronderstelde gebrekkige functioneren van de parlementaire democratie was ook daarbij de reden voor een groot-scheepse verkenning van staatsrechtelijke hervormingen. Daarmee ligt in feite opnieuw de vraag voor of een algehele herziening van de Grondwet gewenst is.

Wat is de rol van de Grondwet?

De vraag naar de herziening van de Grondwet wint aan gewicht nu – vooral tegen de achtergrond van het integratiedebat – de kwestie van de identiteit van de democratische rechtsstaat op de agenda is komen te staan. Is de Grondwet het kristallisatiepunt van die identiteit? Welke waarden liggen ten grondslag liggen aan de Grondwet? Hoe verhouden grondrechten zich ten opzichte van elkaar? Moet aan artikel 1 van de Grondwet meer gewicht worden toegekend dan aan de vrijheidsrechten? Wat betekent deze zoektocht naar de precisering van de identiteit van de rechtsstaat voor het vraagstuk van de constitutionele toetsing?

8.2 Democratie en rechtsstaat: de verhouding tussen vrijheidsrechten en sociale grondrechten

Rechtsstaat en democratie

Democratie en rechtsstaat zijn nauw met elkaar verbonden. De staat heeft tot doel recht te verwerklijken. Een belangrijke waarborg daarvoor is gelegen in het feit dat de staat de rechtsvorming verbindt met de inzichten en gerechtvaardigde belangen van de rechtsgenoten zelf.¹⁴⁴ Besluitvorming is om die reden democratisch gelegitimeerd. Een andere waarborg is dat de overheid gebonden is aan het recht. In formele zin gaat het er daarbij om dat de overheid niet willekeurig mag optreden en zich dient te baseren op een voor ieder kenbare wet. Ook dient zij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht dient te nemen. In materiële zin gaat het om een overheid die zich richt op het beschermen van de mens in zijn onvervreemd- bare waardigheid en op het actief bijdragen aan de sociale voorwaarden waarbinnen mensen tot hun recht kunnen komen. Dat vraagt van de overheid principiële terughoudendheid om te treden in de bevoegdheden en vrijheden van burgers en van hun verbanden. Anderzijds is wel een actief ordenende en presterende overheid nodig waar het gaat om elementaire randvoorwaarden voor de menselijke waardigheid en het daadwerkelijk invulling kunnen geven aan de persoonlijke identiteit.

Klassieke grondrechten en sociale grondrechten vormen fundamentele eenheid...

Vaak wordt gesteld dat de overheid bij die eerste functie gebonden is aan de klassieke grondrechten. Het gaat dan om afweerrechten die de overheid op gepaste afstand houden van de private sferen in de samenleving. Bij de tweede functie, verbonden met de sociale grondrechten, zou het vervolgens gaan om een actieve overheid die belangrijke voorzieningen garandeert. Deze tweedelende voorstelling van zaken gaat echter gemakkelijk voorbij aan een fundamentele eenheid van klassieke en sociale grondrechten. Immers:

- in beide gevallen hebben de rechtswaarborgen de menselijke vrijheid op het oog: de publieke en maatschappelijke voorwaarden voor een 'vrije' ruimte waarbinnen mensen betekenis aan hun leven kunnen geven;
- belangrijke grondrechtelijk gewaarborgde vrijheden kunnen in een moderne staat niet goed meer worden verwerklijkt als er geen instituties voorhanden zijn om deze vrijheden daadwerkelijk handen en voeten te geven. Vrijheid van onderwijs zonder de mogelijkheid van bijzondere

144 E.M.H. Hirsch Ballin, 'De identiteit van de overheid', in: A.B. Ringeling en I.Th.M. Snellen (red.), *Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?*, 's-Gravenhage: VUGA, 1989, p. 30.

- scholen is een wassen neus. Vrijheid van meningsuiting vraagt om vrije dagbladen, omroeporganisaties en dergelijke;
- juist door sociaal-grondrechtelijk gewaarborgde voorzieningen rond bijvoorbeeld zorg of onderwijs zoveel mogelijk door niet-statelijke verbanden als bijzondere scholen of zorginstellingen op private grondslag te laten verwerklijken, verbindt de overheid haar sociale plicht met de klassieke grondrechten die immers om een terughoudende rol van de overheid vragen;
 - juist door grondwettelijk gewaarborgde sociale prestaties aan het particulier initiatief over te laten, draagt de overheid bij aan de sociale verbondenheid van mensen. Een overheid die zaken als de zorg, het onderwijs of de jeugdhulpverlening nationaliseert of louter ambtelijk tegemoet treedt, ontnemt de samenleving mogelijkheden voor sociaal engagement en sociale cohesie.

...waarbij de klassieke grondrechten maatgevend zijn voor de behartiging van sociale grondrechten

In de genoemde fundamentele eenheid ligt dan ook een aansporing besloten voor de (grond)wetgever om – wat duur gezegd – de klassieke grondrechten maatgevend te laten zijn voor de manier waarop de overheid invulling geeft aan het behartigen van sociale grondrechten. Zoals gezegd: de overheid moet garant staan voor de bereikbaarheid, de betaalbaarheid en de kwaliteit van elementaire diensten zoals onderwijs of zorg, maar dat impliceert zeker niet dat zij ook zelf de diensten moet aanbieden. Sterker nog, zij moet dat bij voorkeur niet zelf doen, maar dat krachtens de klassiek-grondrechtelijke noties overlaten aan het maatschappelijk initiatief. Via normstelling en ordening moet zij de kwaliteit van de diensten en de bereikbaarheid waarborgen; er is immers een verantwoordelijkheid van de overheid. Zo ontstaat er een vervlechting tussen maatschappelijk initiatief en de verantwoordelijkheid van de overheid.

Grondwettelijk vastleggen...

In *Publieke gerechtigheid*¹⁴⁵ is er om deze redenen voor gepleit deze verbinding tussen klassieke en sociale grondrechten in de Grondwet zelf vast te leggen. In artikel 23 van de Grondwet is dat bijvoorbeeld (in zekere mate) gebeurd.¹⁴⁶ De ruimte voor particulier aanbod van onderwijs is grondrechtelijk gegarandeerd. Bij sommige vrijheidsrechten ontbreekt die sociale (of beter: institutionele) dimensie, zoals bij de eerder genoemde vrijheid van meningsuiting. In dit licht valt het te overwegen om in de Grondwet die

145 WI voor het CDA, *Publieke Gerechtigheid*, Houten: Bohn Stafleu Van Loghum, 1990.

146 In het bijzonder in het tweede lid van artikel 23 Grondwet.

sociale dimensie op te nemen, namelijk dat de overheid zorg draagt voor een voldoende pluriform aanbod van middelen om meningen te kunnen uiten. Bij sommige sociale grondrechten ontbreekt weer de vrijheidsrechtelijke dimensie. Zo is de volksgezondheid grondwettelijk gezien een bron van aanhoudende zorg van de overheid, maar het primaat van het particulier initiatief komt in de Grondwet niet tot uitdrukking. Gemeten aan de fundamentele eenheid van klassieke en sociale grondrechten is dat een gemis.

...ook van het primaat van de samenleving

Om het primaat van de samenleving nader te benoemen zou in de Grondwet een algemene bepaling opgenomen moeten worden die tot uitdrukking brengt dat het realiseren van nader te benoemen sociale grondrechten in eerste aanleg een zaak is van het particulier initiatief en dat de overheid zelf slechts subsidiair optreedt. De overheid bewaakt in ieder geval de kwaliteit en biedt zelf (pas) aan indien de initiatieven vanuit de samenleving tekort schieten of de overheid een plicht heeft die het algemeen belang raakt.

De klassieke en de sociale grondrechten vormen een fundamentele eenheid, waarbij de klassieke grondrechten maatgevend zijn voor de behartiging van de sociale grondrechten. Het realiseren van de sociale grondrechten is in eerste aanleg een zaak van particulier initiatief, waarbij de overheid zelf vooral subsidiair optreedt: de overheid bewaakt in ieder geval de kwaliteit en biedt zelf (pas) aan indien de initiatieven vanuit de samenleving tekort schieten of de overheid een plicht heeft die het algemeen belang raakt. Dit principe zou in de Grondwet vastgelegd moeten worden.

8.3 Een rangorde voor grondrechten?

Artikel 1 Grondwet op de eerste plaats?

De kwestie van de verhouding tussen de grondrechten is op het politieke domein van nieuw bloed voorzien door de VVD. In het Liberaal Manifest (2005) stelt deze partij dat artikel 1 van de Grondwet bovengeschikt is aan de overige grondrechten. Artikel 1 van de Grondwet geeft aan dat “[a]llen die zich in Nederland bevinden [...] in gelijke gevallen gelijk behandeld [worden]. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan”.

Het discriminatieverbod voor de overheid

De vraag is met name of het gelijkheidsbeginsel ook als maatstaf zou moeten gelden voor de onderlinge betrekkingen van burgers en hun private instellingen. Uit artikel 1 van de Grondwet volgt dat de overheid in beginsel geen onderscheid mag maken tussen mensen of groeperingen louter en alleen vanwege hun godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras en geslacht. Daarbij is overigens geen sprake van een absoluut verbod, maar de marges (om wel onderscheid te kunnen maken) zijn hier smal. Dat de marges smal zijn, heeft er mee te maken dat het hierbij gaat om menselijke kwaliteiten (zoals geslacht of godsdienst) die zo nauw verweven zijn met de personen dat zij identiteitsbepalend zijn. Wie op grond van deze kenmerken achtergesteld wordt, zal zich daarmee in zijn persoon-zijn miskend voelen door een instituut dat dit onderscheid in dwingend beleid omzet. Het maken van onrechtmatig onderscheid op zulke gronden als ras, religie, of politieke voorkeur heeft, als de overheid in het spel is, altijd een immens effect en breekt (bijna) per definitie in op reële rechten en posities van mensen en groepen, waardoor in de regel sprake zal zijn van discriminatie.

Doorwerking van constitutionele kernwaarden

Wij zien grondrechten als de staatsrechtelijke uitdrukking van (preconstitutionele) kernwaarden in onze samenleving. Deze wordt omschreven als 'staatsrechtelijke' omdat grondrechten de betrekkingen tussen de overheid en de rechtsgenoten aan rechtsnormen binden. Maar hoe werken deze kernwaarden nu door in het verkeer tussen burgers onderling? De grondrechten bieden de staat ook een richtsnoer en ijkpunt bij het reguleren van de onderlinge, burgerlijke betrekkingen.

Buiten overheid meer ruimte voor het maken van onderscheid...

Over de manier waarop de grondrechten ook niet-statelijke betrekkingen zouden kunnen reguleren, is het nodige te doen geweest. Belangrijkste politieke punt van aandacht was of en in hoeverre maatschappelijke organisaties wel onderscheid mogen maken op basis van eigenschappen die in (de tweede volzin van) artikel 1 van de Grondwet zijn geformuleerd. Politieke partijen kijken bijvoorbeeld naar de politieke opvattingen bij de kandidaatstelling en bij de benoeming van bestuurders. Geloofsgemeenschappen letten bij hun benoemingenbeleid op de religieuze overtuiging van mensen. Zonder de mogelijkheid om differentiatiecriteria te hanteren die bij de overheid ongepast zouden zijn, zou aan een niet onbelangrijk aantal grondrechten feitelijk de basis worden ontnomen. Toch dienen die vrijheidsrechten in zeker drie gevallen te worden begrensd.

...maar eigenlijk niet bij 'monopolieposities'...

Het eerste geval betreft de situatie waarin maatschappelijke instellingen als enige elementaire diensten, zoals zorg of onderwijs, verlenen. Naar mate zulke instellingen meer optreden als monopolisten, zullen zij bij hun afwegingen ook meer met algemene maatstaven moeten gaan werken. Als er zo'n monopoliepositie¹⁴⁷ is, levert het maken van onderscheid direct onrecht: mensen blijven verstoken van zorg of onderwijs. Omdat het om elementaire zaken gaat, is dat discriminatoir. De machtspositie van de monopolist op sociaal grondrechtelijk terrein is hier vergelijkbaar met die van de overheid. Dat ligt anders in de situatie dat maatschappelijke organisaties geen monopoliepositie hebben. Het maken van onderscheid levert dan niet per se een inbreuk op ten aanzien van reële rechten van mensen, omdat er alternatieven zijn. Dat waarborgt de toegankelijkheid.

...en evenmin mogen rechten uitgehold worden door machtsmisbruik...

De overheid moet er – in de tweede plaats – voor instaan dat grondrechten niet worden uitgehold door feitelijk machtsmisbruik tussen mensen of binnen verbanden als gezinnen en maatschappelijke instellingen. Gedwongen uithuwelijken door ouders of familie is in flagrante strijd met het recht op vrije gezinsvorming. Dwang en dreiging met represailles bij geloofsafvalligheid staan haaks op de vrijheid van godsdienst. Dergelijke dwang kan en mag de overheid niet tolereren.

...of vanwege 'het enkele feit'

In de derde plaats geldt dat het maken van onderscheid niet tot doel mag hebben mensen in hun niet of nauwelijks opgeefbare kenmerken te kwetsen of te grieven. De Algemene wet gelijke behandeling (1993) stelt daarom dat in het maatschappelijke verkeer het enkele feit van bijvoorbeeld het man of vrouw of homo- dan wel heteroseksueel zijn, geen grond mag opleveren voor het maken van onderscheid.

Geen bovenschikking van artikel 1 Gw

Van een algemene bovenschikking van artikel 1 van de Grondwet boven de overige grondrechten kan geen sprake zijn. Dat zou tot een uitholling van vrijheidsrechten leiden. De eis die artikel 1 van de Grondwet stelt aan de overheid, laat zich niet één op één doorvertalen naar het privé-domein. Wie dat wel doet, doet al snel afbreuk aan vrijheidsrechten. Dat de overheid wel over de hele linie genormeerd wordt door artikel 1 van de Grondwet heeft

¹⁴⁷ Overigens moet het beleid erop gericht zijn te voorkomen dat zo'n instelling in een monopoliepositie geraakt: een voldoende gevarieerd aanbod moet gestimuleerd worden, van scholen, ziekenhuizen, etc. (zie ook het voorgaande).

ermee te maken dat de overheid met macht optreedt. Maakt zij onderscheid op basis van politieke overtuiging, of vanwege sekseverschillen dan betekent dat bijna per definitie dat er mensen buiten de boot vallen en dat er oneerlijk wordt gehandeld. Er vinden dan inbreuken plaats op reële rechten en posities van mensen en groepen (bijvoorbeeld als het kiesrecht alleen aan mannen wordt gegund, of als bepaalde groepen het recht op vereniging en vergadering of op het geven van onderwijs ontzegd wordt).

Van een algemene bovenschikking van artikel 1 van de Grondwet boven de overige grondrechten kan geen sprake zijn. Het discriminatieverbod voor de overheid laat zich ook niet één op één naar de verhoudingen binnen de samenleving verplaatsen. In drie gevallen moeten de vrijheidsrechten in de samenleving echter wel worden begrensd: indien een maatschappelijke instelling een soort monopoliepositie heeft op sociaal-grondrechtelijk terrein, indien feitelijk machtsmisbruik binnen verbanden in de samenleving de vrijheidsrechten uitholt, of indien men discrimineert vanwege 'het enkele feit'.

8.4 De identiteit van de rechtsstaat

De verschillende dimensies van de rechtsstaat

Hiervoor (onder andere in hoofdstuk 2) is erop gewezen dat voor de staat het recht leidend moet zijn. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat ook andere aspecten dan het recht zelf van belang zijn voor het functioneren van de rechtsstaat. Zonder een krachtig *rechtsgevoel* landen regels niet en is een staat aangewezen op regels, handhaving en blauw op straat. Kennis van *rechtsgeschiedenis*, van de valkuilen uit het verleden en van de lessen die werden geleerd, slijt het besef dat achter rechten duur bevochten waarden schuil gaan. Een rechtsstaat kan ook niet zonder een *rechtscultuur*. De rechtsstaat steunt op (vaak impliciete) mensvisies, op sociale en politieke overtuigingen van de bevolking.

Rechtscultuur en kernwaarden...

Vanwege de immigratie en de zoektocht naar de plaats van de islam in de westerse samenleving heeft de vraag naar de rechtscultuur en rechtsgemeenschap weer aan kracht gewonnen. De inspectie gaat inmiddels na of scholen aansluiten bij de kernwaarden van de rechtsstaat. De vraag is actueel of een politieke partij die de sjaria wil invoeren, verboden moet worden. Maar ook: mag de overheid subsidie verlenen aan een partij die vrouwen het lidmaatschap ontzegt?

...maar zijn die kernwaarden ook niet zelf cultuurgebonden?

Meer en meer wordt duidelijk dat de rechtsstaat zelf de politieke expressie van een bepaalde cultuurconstellatie is. Is deze politieke expressie verenigbaar met (elke variant van) andere culturen? Waar liggen grenzen? En vooral: hoe moet worden omgegaan met die grenzen. Hirsch Ballin wees al eerder op de actualiteit van deze vraag: 'Het is zeker niet strijdig met [...] de identiteit van de overheid, wanneer diezelfde overheid maatregelen neemt tegen anti-rechtsstatelijke en anti-democratische partijen (of organisaties), al is het middel vaak zoveel erger dan de kwaal, dat het wellicht beter kan worden vermeden'.¹⁴⁸

Rechtscultuur van de democratische rechtsstaat

Daarmee is in feite gevraagd naar de cultuurpolitiek van de democratische rechtsstaat. Om daarop wat greep te krijgen is het zinvol te kijken naar: a) uit welke culturele bronnen heeft de rechtsstaat geput; b) wat zijn kernwaarden van de rechtsstaat; c) welke cultuurpolitieke lijnen laten zich hieruit destilleren; en d) wat betekent een en ander voor de grenzen die aan vrijheidsrechten kunnen worden gesteld.

Inspiratiebronnen voor de rechtsstaat

In een eerdere studie van het WI voor het CDA, *Investeren in integratie*, is bij de voedingsbronnen van de democratie en rechtsstaat stil gestaan. De democratische rechtsstaat kon in het Westen opkomen en opbloeien, vanwege de joodse en christelijke godsdienst, voor zover daarin sterk de nadruk werd gelegd op het geloof als *persoonlijke* overtuiging: een overtuiging die haar waarde verliest als zij geforceerd of afgedwongen wordt. Gestempeld is de cultuur van het Westen niet minder door een humanisme, met zijn nadruk op de autonomie van de mens. Dat leverde twee belangrijke vertakkingen op. De eerste tak richtte zich met name op het natuurwetenschappelijk denken en zag daarin een methode om het leven vanuit de mondige mens te beheersen. De tweede verzette zich juist tegen die beheersing omdat die op den duur ook de mens zelf raakt. Dat schaadt de menselijke authenticiteit en originaliteit.

Christendom, romantisch expressionisme en rationalisme

Het Westen wist de volgende drie stromingen met elkaar te verbinden: het

148 E.M.H. Hirsch Ballin, 'De identiteit van de overheid', in: A.B. Ringeling en I.Th.M. Snellen (red.), *Overheid: op de (terug)tocht of naar een nieuw profiel?*, 's-Gravenhage: VUGA, 1989, p. 36.

christendom, het romantisch expressionisme en het rationalisme van de Verlichting. Noties als individuele vrijheid, rechten van de mens, respect voor authenticiteit en sociale bewogenheid hangen er nauw mee samen. De drie morele tradities vinden elkaar op belangrijke hoofdlijnen, ook al omdat zij elkaar over en weer sterk hebben beïnvloed.¹⁴⁹

Kernwaarden van de rechtsstaat

In *Investeren in integratie* is een poging gedaan om kernwaarden van de rechtsstaat te preciseren. Toen is gesteld dat tot de niet-opgeefbare kernelementen van de rechtsstaat in elk geval horen:¹⁵⁰

- De publieke erkenning dat elke mens uniek is, drager van een eigen identiteit, met een eigen verantwoordelijkheid ook voor de persoonlijke levensbestemming. Daaruit vloeit voort dat hij of zij recht heeft om te leven volgens eigen, innerlijke overtuiging. Er is ruimte voor eigen keuzen, voor moreel vallen en opstaan, voor tegendraadsheid, voor controverses en voor pluriformiteit. Vrijheidsrechten, non-discriminatiebepalingen en een democratisch staatsbestel zijn daarvoor essentieel.
- De onverenigbaarheid van dwang en persoonlijk geloof c.q. levensovertuiging. Zij berust op het inzicht en de (ook voor het Westen) soms pijnlijke ervaring dat het samenvallen van beide leidt tot aantasting van gewetensvrijheid en godsdienstvrijheid. Staatsrechtelijk vertaalt zich dit in de grondwettelijke (onder)scheiding van kerk en staat.
- Het recht om via eigen maatschappelijke instellingen uitdrukking te geven aan de eigen ambities, aan de eigen levensovertuiging en -missie. Via sociale instituties zetten mensen een stempel op hun leven en op de maatschappelijke ruimte. Te denken valt aan de eigen school, vakbond, kerk en moskee. Zij zijn, zo beschouwd, vehikels van vrijheid. Maar dat impliceert tegelijkertijd dat zij *intern* niet met fysieke of psychologische

149 Nagenoeg de hele Hollandse Verlichting (met uitzondering van wellicht Van Effen) werd door overtuigde christenen gedragen. Dat geldt voor een groot deel ook voor Engeland en Duitsland. De oudere humanist Erasmus was een overtuigd christen. Mensen als Augustinus, Marsiglio van Padua, Althusius en Luther legden met hun tweerijkenleer een wezenlijke basis voor de vrijheid van godsdienst.

Van Padua – die op zijn beurt Luther inspireerde – legde met zijn weergave van het Evangelie de basis voor een *religieus geïnspireerde* inzet voor de vrijheid van geweten, van godsdienst en meningsuiting. Juist op dat domein putte hij niet uit de zoëven ontdekte Aristoteles, maar uit het Nieuwe Testament en dan met name de Evangelien.

150 WI voor het CDA, *Investeren in integratie. Reflecties rondom diversiteit en gemeenschappelijkheid*, Den Haag: 2003, in het bijzonder p. 45-48.

dwang tot conformisme mogen forceren (zie boven). Ook al is er uiteraard ruimte voor eigen spelregels, sancties, gebruiken en rituelen. Een 'personale ordening' (de term is van R. Guardini) perst een individu niet in een geheel, maar geeft juist ruimte. Juridisch vertaalt zich die notie in de eerder genoemde horizontale (door)werking van vrijheidsbeginselen.¹⁵¹

- De gelijkwaardigheid van man en vrouw. Onder meer deze gelijkwaardigheid komt tot uitdrukking in artikel 1 van de Grondwet. Zij vindt haar uitwerking onder andere in het familierecht (zoals bijvoorbeeld in de gelijke aanspraken op het gezamenlijk inkomen, in het echtscheidingsrecht, of in het verbod op polygamie), in de regeling van de sociale zekerheid (gelijk loon), het onderwijsrecht (een voor ieder geldende leerplicht), en in de Algemene wet gelijke behandeling.
- De gelijkheid van een ieder voor de wet en de gelijkwaardigheid van alle mensen, ongeacht kenmerken zoals geslacht, ras, religie, of seksuele geaardheid (zie boven).

Cultuurpolitieke richtlijnen: geestelijke vrijheid voor burgers...

Er mag en moet de staat iets aan gelegen zijn dat deze kernwaarden breed worden gedeeld. Voor de kracht van de rechtsgemeenschap is een breed gedragen rechtsbewustzijn van belang. Dat men zich als een burger betrokken voelt bij de publieke zaak ('burgerschap') is een pijler van de rechtsstaat. Tegelijkertijd geldt dat de overheid de geestelijke vrijheid in een democratische rechtsstaat niet mag en moet willen aantasten. Overtuigingen zijn niet af te dwingen, zelfs bij rechtsovertuigingen is dat moeilijk. De overheid kan dus niet optreden als 'gedachtenpolitie'. Wel kan de overheid dwingend optreden als er sprake is van *gedrag* dat evidente inbreuken pleegt op de kernwaarden van de rechtsstaat en op de openbare orde, zoals deze in wetten en regelgeving hun beslag hebben gekregen. In haar rol van hoeder van de rechtsgemeenschap moet de overheid in zulke gevallen optreden.

...maar wel bevordering van betrokkenheid bij de rechtsgemeenschap...

Daarnaast kan zij wel het rechtsbewustzijn van de bevolking bevorderen en voorwaarden voor burgerschap creëren. Er is al verschillende keren op gewezen: de staat is als rechtsgemeenschap meer dan een verzameling wetten en

¹⁵¹ Romano Guardini spreekt van de noodzaak van een personale ordening. De enkeling moet in instituties als persoon tot gelding kunnen komen. Hij moet in de ordening een productieplaats kunnen innemen, haar van binnenuit kunnen voortbrengen. Een impersonele ordening perst een individu (het particuliere) in het geheel. (R. Guardini, *Peilingen van het christelijk denken*, Tiel 1965, p. 74.)

grondwettelijke bepalingen. Voor de identificatie met de waarden van de rechtsstaat zijn andere aspecten van de rechtsstaat niet van minder belang. Gewezen is op de kennis van de *geschiedenis* van de rechtsstaat. De waarden komen ook terug in de canon voor het onderwijs: leerdoelen waarin het gemeenschappelijke van de Nederlandse geschiedenis tot uitdrukking komt. Voor de identificatie met de rechtsgemeenschap van een land is ook de *symbolische* orde van een land van belang: bijvoorbeeld het in hoofdstuk 3 verkennde instituut van het koningschap, met een volkslied waarin onder andere de waarde van godsdienstvrijheid centraal staat. Ook de Grondwet heeft behalve een juridische ook een culturele en symbolische betekenis. Nauw daarmee verweven zijn de *sociale* aspecten van de rechtsstaat, zoals nationale feestdagen, de eedaflegging, de ceremonie verbonden met het verkrijgen van het Nederlanderschap en bevrijdingsdag.

...welke (deels) een uitdrukking vindt in de Grondwet

Door rond deze aspecten van de rechtsstaat een voorwaardenscheppend beleid te voeren, onderstreept en verdiept de rechtsgemeenschap haar eigen identiteit en draagt de overheid in positieve zin bij aan burgerschap. Ook de Grondwet kan aan kracht winnen. Daarbij is het van belang om vast te stellen dat de samenbindende kracht van de Grondwet, van de grondrechten en van de preconstitutionele waarden die ermee gemoeid zijn, verwijzen naar de betekenis van vrijheid, van tolerantie, en van ruimte voor persoonlijke groei. Het is aan die waarden dat de Grondwet uitdrukking wil geven en die onze rechtsstaat zijn identiteit geven. Eerder is het al gezegd: een rechtsstaat is meer dan een set regels. Die regels verwijzen naar waarden die deze regels juist een appellerende betekenis geven.

Juridische implicaties

Indringend is de vraag waar de overheid grenzen moet stellen. Hierboven is in ruwe zin aangegeven dat zij dient op te treden als er sprake is van feitelijk gedrag dat inbreuken pleegt op wettelijke regels. Toch is daarmee niet alles helder. Feitelijk gedrag kan immers ook bestaan uit het uitdragen van ideeën en opvattingen die afbreuk doen aan de openbare orde. Majesteitsschennis hoort in die categorie van delicten thuis. Maar ook het uiting geven aan racistische motieven. Zo zijn bijvoorbeeld de heer Janmaat (ooit voorman van de Centrum Partij) en CP '86 wegens racisme veroordeeld. In België zijn om soortgelijke redenen aan het Vlaams Blok gelieerde rechtspersonen veroordeeld door de rechter.¹⁵²

¹⁵² (Belgisch) Hof van Cassatie 9 november 2004, dat de uitspraak van het Hof van Beroep te Gent van 21 april 2004 in stand liet (Centrum voor gelijkheid van kansen e.a. tegen Vlaamse Concentratie vzw e.a.).

Vrijheid van meningsuiting

In dit soort zaken speelt artikel 10 EVRM¹⁵³ vaak een rol. Op grond van deze bepaling kunnen grenzen gesteld worden aan de vrijheid van meningsuiting. Zulke beperkingen dienen bij de wet te zijn voorzien en moeten materieel noodzakelijk zijn in een democratische samenleving ter bescherming van bepaalde – in artikel 10 opgenomen – belangen, zoals de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen. Ook artikel 7 van de Nederlandse Grondwet geeft aan dat de vrijheid van meningsuiting niet absoluut is. De rechter bepaalde in dat verband dat de grens van vrijheid van meningsuiting was overschreden door aan te zetten tot vreemdelingenhaat.¹⁵⁴ In 1997 oordeelde de rechter dat de vereniging CP'86 tezamen met de bestuursleden een criminele organisatie vormden met als oogmerk het structureel aanzetten tot haat en discriminatie van groepen mensen op grond van hun ras.¹⁵⁵ Dit was voor de minister van Justitie in 1998 aanleiding om de partij te laten verbieden en te laten ontbinden.¹⁵⁶

Vrijheid van vereniging: verbod Turkse welvaartspartij

Een verwante problematiek speelde enige jaren geleden op Europees niveau. Het Constitutioneel Hof van Turkije had geoordeeld dat de Welvaartspartij (Refah Partisi; een 'islamitische' partij) een duidelijk en direct gevaar vertegenwoordigde voor de seculiere republiek. De partij moest op gezag van het Constitutioneel Hof ontbonden worden. De Welvaartspartij vocht dit oordeel aan bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM; in Straatsburg). Centraal stond in deze zaak de vrijheid van vereniging (neergelegd in artikel 11 van het EVRM). Was er in het geval van de Welvaartspartij een dringende maatschappelijke reden geweest om de partij te verbieden en te ontbinden? Het EHRM aanvaardt dat die dringende maatschappelijke reden er was. Turkije had volgens het EHRM het EVRM dus niet geschonden.¹⁵⁷

153 Het EVRM staat voor het [Europees] Verdrag voor de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

154 Zie bijvoorbeeld HR 18 mei 1999, NJ 1999/634, waarbij de Hoge Raad de veroordeling van de heer Janmaat voor het aanzetten tot discriminatie bekrachtigde. In 2002 diende de weduwe van de in dat jaar overleden Janmaat een herzieningsverzoek in bij de Hoge Raad. De weduwe voerde aan dat de uitlating onterecht als strafbaar was aangemerkt omdat de rechter destijds er niet van op de hoogte was dat die wens in brede kringen van de samenleving heerste. De Hoge Raad bevestigde echter het oordeel van het Gerechtshof te Arnhem uit 1997 en liet de veroordeling in stand.

155 Zie bijvoorbeeld het arrest van de Hoge Raad van 30 september 1997 in de strafzaak tegen S.F. Mordaunt.

156 Rb Amsterdam, 18 november 1998, NJ 1999/377.

Argumenten Europese Hof voor de Rechten van de Mens

Hierbij was vooral van belang dat de partij de sjaria zou willen invoeren voor moslims en daarmee zou kiezen voor een stelsel van rechtspluralisme. Het rechtspluralisme zou hebben betekend dat moslims binnen de Turkse staat conform de sjaria zouden worden bestuurd en berecht. In de ogen van het EHRM zou (de volledige invoering van) de sjaria strijdig zijn met de fundamentele beginselen van democratie zoals neergelegd in het EVRM.¹⁵⁸ Met haar plannen zou de Welvaartspartij het seculiere karakter van de Turkse staat ter discussie stellen. Dat seculiere karakter wordt door het EHRM gezien als een van de fundamentele beginselen van de Turkse staat.¹⁵⁹ Een bijkomende reden voor de ‘dringende maatschappelijke noodzaak’ is dat de kopstukken van de Welvaartspartij onvoldoende duidelijk afstand namen van de mogelijkheid om met ondemocratische middelen (zoals het toepassen van geweld) aan de macht te komen en te blijven.¹⁶⁰

Analyse

Toch blijven, ook na dit rechterlijke oordeel, zaken nog onhelder. Ten eerste speelt het sterk seculiere karakter van de Turkse staat een belangrijke rol in deze zaak. Bij staten met een minder uitgesproken seculier karakter (zoals Nederland) zal minder snel aangenomen mogen worden dat optreden tegen een partij als de Welvaartspartij noodzakelijk is. Evenmin is het EHRM duidelijk over de vraag of het theocratische doel van de politieke islam ook zelfstandig – dus los van de middelen, zoals dreiging met geweld – een titel voor een verbod van de partij zou hebben opgeleverd. Het EHRM stelt immers als uitgangspunt dat een “politieke partij geïnspireerd door de morele waarden voortkomend uit een godsdienst niet gezien kan worden als in zichzelf een bedreiging van de fundamentele beginselen van democratie zoals neergelegd in het EVRM.”¹⁶¹ Wel moeten (alle) partijen gebruik maken van wettige en democratische methoden, terwijl de veranderingen die zij voorstaan niet strijdig mogen zijn met de fundamentele democratische beginselen.¹⁶² Ten slotte is in de zaak bij het EHRM ook van belang dat op het moment van de ontbinding van de Welvaartspartij deze partij daadwer-

157 EHRM 13 februari 2003, *Refah Partisi (welvaartspartij) e.a. tegen Turkije* [Grote Kamer], nrs. 41340/98, 41342/98 en 41344/98, ECHR 2003-II, zie <www.echr.coe.int>.

158 Rechtsoverweging 123. Voor een genuanceerdere beschouwing hierover zie de *concurring opinion* van rechter Kovler.

159 Rechtsoverweging 93.

160 Rechtsoverweging 131.

161 Rechtsoverweging 100.

162 Rechtsoverweging 98.

kelijk een politieke machtsfactor vormde en de kans reëel was dat de partij nog meer invloed zou verwerven. Kortom de verwerkelijking van hun politieke ideaal langs democratische weg, eventueel zonder compromis te hoeven sluiten, was niet ondenkbaar.

Onderscheid tussen instellingen met theocratische ambities

Het is al met al zaak om in deze context goed te onderscheiden. Instellingen met theocratische ambities kunnen:

- democratisch gezind zijn: het gaat hen om het verwerven van een meerderheid, om daarmee hun idealen te verwerkelijken. Eenmaal aan de macht streven zij er niet naar de democratie omver te werpen of om fundamentele mensenrechten aan te tasten, maar bijvoorbeeld wel naar een staat die zich qua symboliek en appellerend vermogen expliciet bekend tot een bepaald geloof. In Nederland kan de SGP tot deze categorie worden gerekend;
- zich erbij neerleggen een minderheid te zijn. Zij blijven het theocratisch ideaal koesteren en dragen dat uit, maar denken – gegeven hun minderheidspositie – niet expliciet na over de vraag hoe het zou zijn als zij een meerderheid zouden kunnen verwerven. Bij deze categorie gaat het om een vrij apolitiek theocratisch ideaal, maar met geen of een geringe verwantschap met de democratische rechtsstaat;
- hun ambities in een democratie volledig legaal via algemene verkiezingen proberen te verwezenlijken en macht proberen te winnen, maar het nodige activisme aan de dag leggen om de democratie en de fundamentele rechtsbeginselen daarna terzijde te schuiven. Het hoeft hier niet per se om politieke partijen te gaan. Ook scholen en andere organisaties kunnen dat zo uitdragen;
- niet alleen qua doel, maar ook qua gehanteerde of uitgedragen methoden inbreuken op democratie en of vrijheidsrechten niet schuwen en geweld soms zelfs verheerlijken.

Conclusie

Na het maken van deze onderscheidingen is het mogelijk de conclusie te trekken dat de laatste twee categorieën haaks staan op kernmomenten van de rechtsstaat. Instellingen die de ambitie hebben om de democratische rechtsstaat zelf te ondermijnen, dient de overheid te bestrijden.

Proclameren, ondersteunen of verheerlijken zij geweld of het ter zijde schuiven van vrijheidsrechten, dan dienen zij verboden te worden. Ook als zij het – binnen de spelregels van de democratie – actief en expliciet op de (waarden van de) rechtsstaat gemunt hebben, ligt bestrijding in de rede.

Tot de kernwaarden van de rechtsstaat zoals die zich in Nederland heeft ontwikkeld behoren in elk geval: de publieke erkenning dat elke mens uniek is; de onverenigbaarheid van dwang en persoonlijk geloof c.q. levensovertuiging; het recht om via eigen maatschappelijke instellingen uitdrukking te geven aan de eigen ambities, levensovertuiging en –missie; de gelijkwaardigheid van man en vrouw; de gelijkheid van een ieder voor de wet en de gelijkwaardigheid van alle mensen. De overheid kan het rechtsbewustzijn bevorderen en voorwaarden voor burgerschap creëren. Instellingen die de ambitie hebben om de democratische rechtsstaat (of diens kernwaarden) zelf te ondermijnen, dient de overheid te bestrijden.

8.5 Waarborging van grondwettigheid van wetten

Rechter mag wetten niet aan Grondwet toetsen

In Nederland is grondwettelijk bepaald dat de wet onschendbaar is. Er vindt geen rechterlijke toetsing van wetten plaats aan de Grondwet of aan specifieke bepalingen uit de Grondwet. Wel is sinds 1953 in de Grondwet de verplichting opgenomen om wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten als deze niet verenigbaar zijn met een ieder bindende bepalingen uit internationale verdragen en met besluiten van internationale organisaties.

Argumenten voor rechterlijke toetsing van wetten aan Grondwet

De afgelopen decennia zijn de argumenten voor en tegen rechterlijke toetsing van wetten vaak gewisseld. Van meet af aan stellen voorstanders van rechterlijke toetsing dat het ongerijmd is dat wetten wel getoetst worden aan verdragsbepalingen maar niet aan de rechtswaarborgen die de eigen, nationale grondrechten bieden. Meer principieel is het argument dat grondrechten, evenals verdragsbepalingen, van hoger orde zijn dan formele wetten. Een ander argument is dat de formele wetgever weliswaar in algemene zin op een gedegen manier wetten kan beoordelen op hun grondwettigheid, maar dat de toepassing van die – op zichzelf deugdelijke – wettelijke regels in het concrete geval ongrondwettig zou kunnen uitpakken. Constitutionele toetsing kan dan zorgen voor toetsing van wetten voor wat betreft de uitwerking in het specifieke geval. Ten slotte speelt voor sommigen mee dat deze toetsing – naar zij verwachten – de Grondwet meer gezicht zal geven, zodat het een ‘levende wet’ wordt in onze samenleving. De rechterlijke oordelen en debatten over (getoetste) concrete gevallen zullen de aandacht van burgers vragen voor de inhoud van de grondrechten.

Bezwaren: rechter kan geen 'politieke' verantwoording afleggen...

Bezwaren tegen rechterlijke toetsing hebben stevast te maken gehad met het feit dat constitutionele toetsing kan leiden tot beslissingen met verstrekkende politieke gevolgen. Zulke beslissingen zouden volgens tegenstanders van rechterlijke toetsing voorbehouden moeten zijn aan de formele wetgever. De betrokken politici kunnen verantwoording afleggen voor de gemaakte 'politieke' keuzes. Zij staan onder controle van de kiezers. Zulke politieke keuzes zouden niet aan voor het leven benoemde rechters overgelaten moeten worden. Rechters hoeven zich immers niet in politieke zin naar de bevolking te verantwoorden. Toetsing staat vanuit deze optiek op gespannen voet met de (onder)scheiding der machten.

...terwijl constitutionele toetsing sterk 'politiek' is

Dit argument wint aan kracht nu de clausules in de Grondwet die toestaan dat de formele wetgever de vrijheidsrechten beperkt, zo open zijn dat elke uitleg een politieke uitleg wordt. De Grondwet zelf biedt rechters van de weeromstuit nauwelijks aanknopingspunten voor een beoordeling van een wet. Ook het feit dat wetten wel mogen worden getoetst aan verdragsbepalingen is volgens tegenstanders van het opheffen van het toetsingsverbod niet doorslaggevend. Immers, die verdragen beogen een minimumniveau aan rechtsbescherming te garanderen in uiteenlopende rechtsstelsels. Dat minimum is van betekenis: landen hoeven niet verder te gaan dan dat minimumniveau. Niet onbelangrijk is verder het argument dat juist de (onder)scheiding van machten de rechter speelruimte geeft. De formele wetgever kan jurisprudentie immers altijd nog via wetgeving in banen leiden. Een rechterlijk oordeel over die formele wetten zelf zal het daarentegen moeilijk maken om zaken bij te buigen. De invloed van de rechter is dan verstrekkend, met een politieke reikwijdte. Ten slotte geldt dat de Grondwet ook zonder constitutionele toetsing een meer levende wet kan worden. Daar is constitutionele toetsing niet voor nodig; meer aandacht voor de constitutionaliteit van wetgeving van de kant van de wetgever en van parlementariërs kan daarbij helpen.

Is er überhaupt een probleem?

De vraag die beantwoord moet worden, is hoe de constitutionaliteit van wetten gewaarborgd kan worden. Moet de rechter hierbij een rol krijgen, of moet die taak voorbehouden blijven aan de wetgever? Ten eerste is het maar de vraag of er überhaupt een probleem is met de huidige situatie waarin een oordeel over de grondwettigheid van (formele) wetten aan de wetgever is overgelaten. Zelfs de indiener van het initiatiefwetsvoorstel dat rechterlijke toetsing van wetten aan een deel van de Grondwet mogelijk moet maken, het Tweede-Kamerlid Halsema, noemt geen concrete voorbeelden waar de

wetgever ‘in gebreke’ zou zijn gebleven.¹⁶³ Het beeld dat de wetgever zich onvoldoende zou kwijten van zijn taak om de grondwettigheid van wetgeving te bewaken, klopt dan ook niet. Parlementariërs en de leden van de regering hebben die opdracht uitdrukkelijk op zich genomen, vooral ook door een eed af te leggen op de Grondwet. Bovendien biedt het wetgevingsproces nadrukkelijk ruimte voor (het bediscussiëren van) constitutionele aspecten, zowel bij het advies van de Raad van State als bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede en in de Eerste Kamer.

Grondwet laat uitwerking grondrechten aan formele wetgever

Ten tweede geldt dat voorstanders van het toetsen van wetten door de rechter zich vooral richten op de toetsing van wetten aan grondrechten.¹⁶⁴ Die grondrechten zijn echter niet absoluut. De Nederlandse grondwetgever heeft – blijkens de formulering van de betreffende grondwetsartikelen – het preciseren van de reikwijdte van die grondrechten uitdrukkelijk overgelaten aan de formele wetgever. Een voorbeeld: “Ieder heeft het recht zijn godsdienst of levensovertuiging [...] vrij te belijden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.”¹⁶⁵ Moet de rechter dan de begrenzing door de (formele) wetgever gaan toetsen? Waaraan zou die rechter dan moeten toetsen? Welke criteria, ontleend aan de Grondwet, heeft de rechter dan eigenlijk?

Een gedachte-experiment: het huwelijk

Een gedachte-experiment ter illustratie. Artikel 1 van onze Grondwet verbiedt discriminatie “op welke grond dan ook”. Hieronder valt onder andere de grond ‘seksuele gerichtheid’. Voordat Nederland het homohuwelijk invoerde, luidde artikel 1:33 BW: “De man kan tegelijkertijd slechts met een vrouw, de vrouw slechts met een man door het huwelijk verbonden zijn.” Dit maakte het onmogelijk dat een man met een man huwde, of een vrouw met een vrouw. Onderscheid op grond van geslacht en/of seksuele gerichtheid was aan de orde. Maar was dit onderscheid nu in strijd met artikel 1 van de Grondwet, met andere woorden was het onderscheid gerechtvaardigd of niet? Veronderstel dat destijds constitutionele toetsing door de rechter mogelijk was geweest. Hoe zou de rechter dan hebben moeten oordelen? Op grond van een opiniepeiling onder de bevolking? Zo’n twintig jaar geleden was het betreffende onderscheid kennelijk alleszins gerechtvaardigd in de ogen van

163 Kamerstukken II, 2001/02, 28 331, nr. 3 (MvT).

164 Zie bijvoorbeeld artikel II, onderdeel B van het initiatiefwetsvoorstel-Halsema met de lijst van Grondwetsbepalingen waaraan getoetst kan worden.

165 Artikel 6, eerste lid, Grondwet.

de wetgever, nu echter niet meer (de wetgever heeft de betreffende bepaling immers geschrapt). Deze verschuiving is echter een *politieke*. De waardering of een bepaald onderscheid wel of niet gerechtvaardigd is, is immers in veel gevallen een – overigens weer niet willekeurig – waardeoordeel.

Invulling grondrechten vraagt oplossing politieke strijdpunten

Dit brengt ons bij een derde punt. Bij de invulling van de grondrechten zal het vaak gaan om de uitleg van algemene begrippen zoals ‘openbare orde’ of ‘gelijkheid’. Bij de uitwerking daarvan in een formele wet zullen juist politieke strijdpunten tot een oplossing moeten worden gebracht.¹⁶⁶ Deze politieke strijdpunten haken weer aan bij de verschillende waardeoriëntaties die onder de bevolking leven en die in regering en parlement gerepresenteerd zijn. In lijn met de rest van dit rapport hoort dit type politieke vragen dan ook bij uitstek door de politiek beantwoord te worden (i.c. de wetgever). Binnen het democratische proces zullen zij voor hun keuzen verantwoording moeten afleggen. Daarom kon het kabinet-Den Uyl destijds stellen:¹⁶⁷ “Het oordeel van de politieke organen, zoals dat in de wet gestalte heeft gekregen, dient niet krachteloos te kunnen worden gemaakt door een of meer rechterlijke instanties, wier leden geen verantwoording aan het parlement verschuldigd zijn en onafzetbaar zijn.”

Ook ‘verdragsargument’ overtuigt niet

Het argument dat toetsing door de rechter van formele wetten aan de Grondwet mogelijk gemaakt zou moeten worden omdat die mogelijkheid ook al bestaat voor toetsing aan ‘een ieder verbindende bepalingen van verdragen en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties’ (artikel 94 Grondwet) betreft in zekere zin twee verschillende zaken. De artikelen 93 en 94 Grondwet zien op het verzekeren van de doorwerking van afspraken die Nederland in internationaal verband gemaakt heeft en waarmee regering en parlement (al) hebben ingestemd. Artikel 120 Grondwet (het ‘toetsingsverbod’) geeft aan dat Nederlandse rechter niet mag oordelen over de grondwettigheid van formele wetten, noch van verdragen; dat is overgelaten aan de wetgever.

¹⁶⁶ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973-74, 12 944, nr. 2, p. 12.

¹⁶⁷ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, Kamerstukken II 1973-74, 12 944, nr. 2, p. 12.

Huidige formulering grondrechten in Grondwet ongeschikt voor rechterlijke toetsing

Ten slotte is het zo dat de Nederlandse Grondwet niet echt is geschreven met het oog op toetsing door de rechter.¹⁶⁸ Het is al gezegd dat rechters in veel gevallen geen grondwettelijk houvast hebben voor het toetsen van de wet. In het bijzonder artikel 1 van de Grondwet, dat discriminatie ‘op welke grond dan ook’ verbiedt, zou – bij het toestaan van rechterlijke toetsing – wel eens tot de spits van de rechterlijke toetsing kunnen uitgroeien. De overheid maakt in wetgeving immers steeds onderscheid. In de huidige situatie maakt de wetgever de afweging of dat onderscheid gerechtvaardigd is. Willen we dat straks *in extremis* aan de rechter overlaten? Bijna elke wet zou dan aangevochten kunnen worden omdat er – in de visie van de ‘klagers’ – wel ergens een ongerechtvaardigd onderscheid zou worden gemaakt.

Wetgever moet constitutionaliteit wetgeving bewaken

Het punt dat hier aan de orde is, “is uiteindelijk terug te voeren tot de vraag of men het laatste woord ten aanzien van de [verenigbaarheid] van de wet [met de Grondwet] toevertrouwt aan de wetgever of de rechter.”¹⁶⁹ Op basis van de hiervoor gegeven argumentatie moet de voorkeur gegeven worden aan de wetgever. Gezien het belang van de Grondwet als centrale wet is het dan ook legitiem om te pleiten voor een versterking van de aandacht voor de constitutionaliteit van (voorgestelde) wetgeving gedurende het wetgevingsproces. Juist ook de capaciteit van de Staten-Generaal op dit terrein verdient versterking. Bovendien kan gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden om nader advies te vragen, bijvoorbeeld van de Raad van State, wanneer de Kamer twijfel heeft over de verenigbaarheid van een wet met de Grondwet. Natuurlijk heeft die Raad al eerder geadviseerd over de wet, maar het kan zijn dat tijdens de behandeling van een wet nieuwe vragen boven komen, of opgeworpen worden. Men zou kunnen overwegen het recht om zulk nader ‘constitutioneel’ advies aan te vragen toe te kennen aan een (gekwalficeerde) minderheid van het parlement. Daarmee zal – naar verwachting – de Grondwet in het parlement zelf een steviger rol gaan spelen en komt de argumentatie over constitutionaliteit terug bij het instituut dat garant moet staan voor politieke argumentaties in het licht van het algemeen belang en waarin ‘het volk met zichzelf in gesprek is’. Bij zo’n recht voor een (gekwalficeerde) minderheid bestaat echter wel het gevaar dat dit als verdragings-

168 Dit wordt ook impliciet bevestigd door de Nationale Conventie, die in haar eindrapport aangeeft dat het invoeren van rechterlijke toetsing van wetten aan de Grondwet aanleiding kan vormen om de redactie van de grondrechten te herzien (*Hart voor de publieke zaak*, 5 oktober 2006, 's-Gravenhage, p. 47).

169 Kamerstukken II, 2001/02, 28 355, nr. 2.

middel of als extra ‘oppositiemiddel’ kan worden gebruikt door de oppositie (minderheid). Dit is in Frankrijk gebeurd: vrijwel ieder omstreden wetsvoorstel dat door de regeringsmeerderheid is aanvaard, wordt door de oppositie aan de *Conseil constitutionnel* ter toetsing voorgelegd. Het werk van de *Conseil* heeft daarmee onmiskenbaar een politieke lading gekregen.¹⁷⁰

Exceptionele mogelijkheid voor rechterlijke toetsing

Zoals aangegeven zijn er (vooralsnog) geen aanwijzingen dat de constitutionnalité van wetgeving door de wetgever onvoldoende gewaarborgd wordt. Dat neemt niet weg dat die mogelijkheid zich natuurlijk wel (in ieder geval in theorie) kan voordoen. Een exceptionele procedure, zoals constitutionele toetsing door een externe instantie (rechter), zou een oplossing kunnen zijn voor zulke gevallen. Toetsing zou dan (slechts) mogelijk moeten zijn in die uitzonderingsgevallen waarin die schending van de Grondwet overduidelijk is.¹⁷¹ Bijvoorbeeld als een wet zou bepalen dat de Tweede Kamer 100 leden heeft; volgens de Grondwet bestaat de Tweede Kamer immers uit 150 leden.¹⁷² In die gevallen waarin eventuele ‘strijd’ tussen wet en Grondwet veeleer ligt in een politieke (af)weging, zal in de regel géén sprake zijn van een overduidelijke schending van de Grondwet. Dat zal dan buiten het bereik van de rechter(lijke toetsing) vallen en dus tot de bevoegdheid van de wetgever moeten horen.

De (formele) wetgever heeft een centrale rol rond de Grondwet. Het is belangrijk dat hij deze taak zorgvuldig uitvoert. De Nederlandse Grondwet leent zich niet voor toetsing door de rechter van wetten aan de Grondwet. Op dit moment laat de Grondwet de uitwerking van de grondrechten immers aan de formele wetgever. Bovendien geeft de tekst van de Grondwet rechters nauwelijks houvast bij de toetsing, en dreigt de algemene formulering van het discriminatieverbod in artikel 1 van de Grondwet elke wet waarin de overheid onderscheid maakt, toetsbaar te maken. Meer in het algemeen vraagt de invulling van de grondrechten om het oplossen van politieke, waardegerelateerde strijdpunten. Dat moet gebeuren in een goed functionerend politiek proces, met het afleggen van verantwoording.

170 Kamerstukken II, 2001/02, 28 331, nr. 3 (MvT), p. 10.

171 Vergelijk Zweden, waar buiten-toepassing-verklaring van wetten en regeringsverordeningen alleen mogelijk is indien de inbreuk op de constitutie “obvious and apparent” is (Kamerstukken II, 2001-2002, 28 331, nr. 3, p. 10).

172 Artikel 51, tweede lid, Grondwet.

8.6 Procedure voor grondwetswijziging

Zwaardere procedure

Bij een verandering van de Grondwet geldt een andere procedure dan bij het wijzigen van 'gewone' wetten. De herziening gaat in twee stappen (lezingen). Bij de tweede lezing is in beide Kamers een versterkte meerderheid van tweederde van de stemmen nodig.

Ontbindingsverkiezingen

Nadat en voorzover beide Kamers – in eerste lezing – het wetsvoorstel tot wijziging van de Grondwet (de zogenaamde overwegingswet) hebben aangenomen, vindt ontbinding van de Tweede Kamer plaats. Achterliggende gedachte is dat de kiezers zich dan over de herziening kunnen uitspreken. De ontbinding valt – zo is de staande praktijk – samen met de normale ontbinding van de Tweede Kamer (op zijn laatst om de vier jaar).

De tweede lezing

De nieuwgekozen Tweede Kamer neemt het voorstel tot wijziging van de Grondwet opnieuw in behandeling (de zogenaamde tweede lezing). Als de Tweede Kamer het voorstel met tweederde meerderheid aanneemt, is de Eerste Kamer aan zet. Ook deze Kamer moet het voorstel met tweederde meerderheid aannemen.

Bezwaren tegen huidige procedure: ontbindingsverkiezingen gaan niet over Grondwet...

Tegen de huidige procedure worden in de regel twee belangrijke bezwaren ingebracht. In de eerste plaats het bezwaar dat de nieuwe verkiezingen die volgen op de Kamerontbinding en die de kiesgerechtigde bevolking in staat moet stellen om zich uit te spreken over de Grondwetsherziening vaak helemaal niet in het teken staan van juist die Grondwetsherziening. Andere politieke vraagstukken staan vaak centraal. Weinig kiezers zijn er van op de hoogte dat met de verkiezingen ook gestemd wordt voor een Grondwetsherziening. Bovendien kan het vóórkomen dat met de Grondwetsherziening meer dan één bepaling verandert, terwijl er voor de burger slechts één stem voor een partij is uit te brengen.

...en 'oude' Eerste Kamer kan in tweede lezing Grondwetswijziging tegenhouden

Een tweede bezwaar tegen de huidige procedure heeft ermee te maken dat wel de Tweede Kamer, maar (sinds 1994) niet de Eerste Kamer ontbonden wordt. De Eerste Kamer stemt en stemde dus vaak in zijn oude samenstelling bij de tweede lezing. Het kan gebeuren dat een minderheid in de Eerste Kamer een voorstel tot wijziging van de Grondwet verwerpt dat in de nieuwgekozen Tweede Kamer op een ruime meerderheid steunt (en daarmee naar

de gedachte achter de ontbinding(sverkiezingen) ook zou steunen op een ruime meerderheid van het electoraat).

Alternatieven

Alternatieven zijn in de loop der tijd geoperd. Bijzondere procedures voor wijziging van de Grondwet kunnen het belang van de Grondwet onderstrepen. De huidige procedure is ook al zo'n bijzondere procedure. Het gaat immers om een wijzigingsprocedure in twee lezingen en om de eis van een gekwalificeerde meerderheid. Ook andere speciale procedures zijn voorstelbaar, zoals bijvoorbeeld een referendum over een grondwetswijziging. Ook valt te denken aan een tweede lezing door de verenigde vergadering (in plaats van – zoals momenteel het geval is – een afzonderlijke tweede lezing in Tweede en Eerste Kamer).

Constitutioneel referendum onwenselijk en onnodig

Er zijn bezwaren denkbaar tegen de twee laatstgenoemde alternatieven voor de huidige procedure voor grondwetswijziging. In hoofdstuk 4 kwam al naar voren wat de beperkingen zijn van een referendum over een (voorstel tot) wijziging van de Grondwet. Afgezien van het feit dat ook op dit punt voorrang gegeven dient te worden aan de vertegenwoordigende democratie, speelt daarbij een rol dat niet overtuigend aangetoond kan worden dat een constitutioneel referendum daadwerkelijk de betrokkenheid bij een (voorstel tot) grondwetswijziging versterkt. Bij de hiervoor genoemde bezwaren tegen de huidige procedure van grondwetsherziening valt verder op te merken dat de verkiezingen die volgen op de ontbinding van de Tweede Kamer geen wassen neus zijn. De veronderstelling dat het electoraat zich bij verkiezingen niet zou laten leiden door de plannen van partijen rond grondwetsherzieningen gaat misschien op als het om kleine (meer technische) wijzigingen gaat. Maar als het om belangwekkende wijzigingen zou gaan, is de verwachting gerechtvaardigd dat deze wel degelijk een rol zullen spelen in het publieke debat voorafgaand aan de verkiezingen. Zo was de mogelijke onafhankelijkheid van Indonesië, waarvoor grondwetsherziening nodig was, wel degelijk een belangrijk thema bij de verkiezingen van 1948. Voorstellen tot een majeure wijziging van de Grondwet zullen daarom, ook zonder referendum, de aandacht opeisen: zeker in de context van de 'ontbindingsverkiezingen'. Het is maar zeer de vraag af of onderwerpen die minder tot de verbeelding spreken dat ineens wel zouden doen als daarover een apart constitutioneel referendum gehouden zou (moeten) worden.

Tweede lezing door verenigde vergadering geeft Tweede Kamer zwaardere stem...

Dan het voorstel om de tweede lezing van een voorstel tot wijziging van de Grondwet aan de verenigde vergadering (van Tweede en Eerste Kamer)¹⁷³ toe te vertrouwen, met behoud van de regel dat een tweederde meerderheid nodig is om de herziening 'erdoor te krijgen'. In zo'n procedure zou de Tweede Kamer een numeriek overwicht hebben op de Eerste Kamer. De Tweede Kamer heeft immers twee keer zoveel leden als de Eerste Kamer. Het aandeel tegenstemmende leden van de Eerste Kamer legt dan ook minder gewicht in de schaal dan het aandeel tegenstemmende Tweede-Kamerleden. Volgens de pleitbezorgers van deze procedure wordt hiermee, ten eerste, het 'primaat' van de Tweede Kamer onderstreept en, ten tweede, meer recht gedaan aan het feit dat voor de Tweede Kamer ontbindingsverkiezingen gehouden zijn tussen de eerste en tweede lezing. Deze procedure verdient daarom zeker nadere overweging.

...maar kent ook bezwaren

Er zijn wel bezwaren. Het voorstel doet af aan de eigen rol en verantwoordelijkheid die elk van beide Kamers zelfstandig heeft. Bovendien maakt deze procedure het mogelijk dat bij tweede lezing – in de verenigde vergadering van de Staten-Generaal – een voorstel tot wijziging van de Grondwet wordt aangenomen terwijl een eenvoudige meerderheid van de Eerste Kamer tegen is. Veronderstel dat 40 Eerste-Kamerleden tegenstemmen (een meerderheid in de Senaat) en 35 senatoren vóór, terwijl ook 120 Tweede-Kamerleden vóórstemmen, dan wordt een tweederde meerderheid gehaald in de verenigde vergadering. Dat zou de vreemde situatie opleveren dat geen enkele 'gewone' wet aangenomen kan worden tegen de wil van een meerderheid van de Eerste Kamer in, maar een wijziging van de Grondwet juist wel. Dat zou een buitengewoon vreemde, en eigenlijk ook onwenselijke situatie zijn. Het argument dat een (enkelvoudige) meerderheid in de Eerste Kamer zo'n wetsvoorstel al in eerste lezing tegen had kunnen houden, is niet afdoende, omdat het heel goed kan zijn dat de Eerste Kamer op het moment van tweede lezing een inmiddels nieuwe samenstelling heeft (daarnaast kan er natuurlijk ook sprake zijn van enig 'voortschrijdend inzicht' binnen een Eerste Kamer met dezelfde samenstelling als in eerste lezing).

Ook zou het bij deze procedure mogelijk zijn dat een voorstel tot wijziging van de Grondwet in de verenigde vergadering wordt aangenomen terwijl ruim minder dan twee derde van de – nieuwgekozen – Tweede Kamer vóór gestemd heeft. Stel dat 70 Eerste-Kamerleden vóór stemmen, dan zijn slechts

173 Artikel 51, vierde lid, Grondwet omschrijft de verenigde vergadering.

80 Tweede-Kamerleden nodig voor een tweederde meerderheid. In zo'n situatie is de invloed van de ontbindingsverkiezing dus juist minder geworden dan met de huidige procedure (waarbij de ontbindingsverkiezingen de grondwetswijziging immers zouden hebben doen stranden). Deze bezwaren brengen de meeste leden van de commissie ertoe niet te pleiten voor een tweede lezing door de verenigde vergadering. Enkele commissieleden steunen zo'n procedure wel: belangrijk is voor hen dat het bijzondere karakter van zo'n procedure het speciale karakter van de Grondwet onderstreept en dat het gewicht van tegenstemmen in de Eerste Kamer minder wordt ten voordele van de mede met het oog op de Grondwetswijziging nieuwgekozen Tweede Kamer.

Het bijzondere karakter van de Grondwet wordt mede onderstreept door de speciale, verzwaarde procedure die nodig is om de Grondwet te wijzigen. De kritiek van sommigen is echter dat de burger daarin slechts een indirecte rol speelt: bij de ontbindingsverkiezingen van de Tweede Kamer (tussen de eerste en tweede lezing) kan hij middels zijn partijkeuze enige invloed hebben. Een constitutioneel referendum is echter *geen* echte oplossing. Zo'n referendum kan in ieder geval geen vervanging vormen van de tweede lezing in het parlement (zie § 4.5). Het toevoegen van een constitutioneel referendum ná de tweede lezing in het parlement zou als bijeffect kunnen hebben dat het praktisch onmogelijk wordt om minder tot de verbeelding sprekende Grondwetswijzigingen te realiseren, omdat de opkomst te laag zou kunnen zijn. Het idee om de tweede lezing in de verenigde vergadering van Eerste en Tweede Kamer te behandelen (met nog steeds de eis van een tweederde meerderheid) wordt door een meerderheid van deze commissie afgewezen. Het doet af aan de zelfstandige verantwoordelijkheid van beide Kamers en kent nog andere bezwaren (zo zou de Grondwet gewijzigd kunnen worden tegen de wil van een meerderheid van de Eerste Kamer in).