



Hart voor de  
*publieke*  
zaak

Aanbevelingen van de  
Nationale conventie voor de 21<sup>e</sup> eeuw

September 2006

# De opdracht van de Nationale conventie

## De opdracht van de Nationale conventie

De Nationale conventie heeft tot taak voorstellen te doen voor de inrichting van het nationaal politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek en mede ten grondslag kunnen liggen aan de constitutie voor de eenentwintigste eeuw. Zij besteedt daarbij in ieder geval aandacht aan:

- a. *het stelsel van het evenwicht van machten op nationaal niveau en betrekken daarin de positie van de Eerste Kamer en Raad van State in samenhang met het vraagstuk van toetsing van wetten aan de Grondwet;*
- b. *de vraag of inrichting en bevoegdheden van de Nederlandse staatsinstellingen voldoende zijn toegesneden op de internationale omgeving waarin Nederland functioneert, in het bijzonder de Europese;*
- c. *de positie en toekomst van de representatieve democratie;*
- d. *de positie van de Grondwet in de samenleving en de wijze waarop de Grondwet kan worden veranderd.*

(artikel 2 van het besluit d.d. 22 december 2005 van de Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties tot instelling van de Nationale conventie, gepubliceerd in de Staatscourant 2005, nr. 251)

ISBN-10: 90-5414-110-7  
ISBN-13: 978-90-5414-110-5

### Verantwoording illustraties

Ter voorbereiding op de startconferentie is aan alle leden en adviseurs gevraagd een beeld te kiezen en toe te lichten waarom dit beeld voor hen symbool staat voor democratie of democratische vernieuwing. De keuze van het beeld was vrij. Het mocht een foto zijn, een cartoon, een poster of zelfs een muziek- of filmfragment. Dat leverde een rijk gevarieerde oogst op van creatieve bijdragen. Enkele van deze bijdragen zijn terug te vinden tussen de tekst van het eindrapport. Voorzover mogelijk zijn de houders van auteursrechten van de beeldragers achterhaald. Waar dat niet het geval is geweest, kan een eventueel rechthebbende zich vervoegen bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

# Ten geleide

## Ten geleide

Het rapport van de Nationale conventie bevat de resultaten van de bijeenkomsten van de leden van de Conventie en van de drie ontmoetingen met de adviseurs. Het concept van de Conventie was vernieuwend door de open aanpak. Leden en adviseurs zijn met elkaar in discussie gegaan. Niet alleen tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten maar ook in artikelen in kranten en tijdschriften. Een nieuwe impuls van de discussie over democratische vernieuwing was mede een doelstelling van de Conventie.

De Conventie mocht geen klassieke studiec commissie worden. Daarom hebben wij ons omringd met een breed samengestelde groep van adviseurs die op enkele strategische momenten in het proces werden ingeschakeld. Uiteraard dragen de adviseurs geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het eindrapport. Wel zijn wij de adviseurs zeer veel dank verschuldigd voor hun betrokkenheid en voor hun nuttige en waardevolle tips en ideeën. De leden van de Conventie hebben daarnaast tijdens het hele proces met vele tientallen deskundigen en betrokkenen gesprekken gevoerd. Wij zijn ook deze personen veel dank verschuldigd voor hun tijd en hun kritisch meedenken.

Het rapport kent een groot aantal aanbevelingen van ongelijksoortig gewicht en met zeer uiteenlopende consequenties. Uiteraard zijn er veel nuances in de opvattingen van de individuele leden. Sommige leden hebben veel op met een bepaalde aanbeveling, anderen voelden daar juist wat minder voor maar konden zich er uiteindelijk wel in vinden dat de aanbeveling deel uitmaakt van het eindrapport. Dit betekent dat niet ieder lid iedere aanbeveling persoonlijk onderschrijft. In een zo breed samengesteld gezelschap is dat onvermijdelijk. Des te meer verheugt het mij dat wij in zo korte tijd in deze breed samengestelde groep met uiteenlopende opvattingen en ambities overeenstemming hebben bereikt over een groot aantal aanbevelingen. Met het geheel kon iedereen instemmen.



*'Denkend aan Holland zie ik breede rivieren traag door oneindig laagland gaan.'*  
*Deze bekende dichtregel van Marsman is een prachtig metafoor voor het proces van bestuurlijke vernieuwing in dit land.*

*Henk te Velde (adviseur)*

Wij ontvingen de opdracht van de regering, maar we hebben de vrijheid genomen ons ook te richten tot het parlement. Van het begin af hebben wij ernaar gestreefd bij de aanbevelingen onderscheid te maken tussen zaken die bij wijze van spreken morgen geregeld kunnen worden, voorstellen die wetswijziging vergen en langere termijn voorstellen die zelfs wijziging van de Grondwet vereisen. Veel voorstellen voor staatkundige vernieuwing uit het verleden begonnen bij die laatste, moeilijkste categorie, en die sneuvelen dan vaak ook onderweg. Daardoor kon de indruk ontstaan dat er op het gebied van staatkundige vernieuwing 'nooit iets kon' in dit land. Door het onderscheid dat de Conventie hanteert, wordt duidelijk dat er wel degelijk veel valt te verbeteren aan het functioneren van onze politieke instituties, zonder dat dit tot ingrijpende verbouwingen van het stelsel leidt. Het kabinet gaf ons de opdracht voorstellen te doen voor de inrichting van het nationale politieke bestel die kunnen bijdragen aan herstel van vertrouwen tussen burger en politiek. De vernieuwing van onze representatieve democratie kreeg hierbij uiteraard veel aandacht. Maar daar kan het niet bij blijven. Herstel van vertrouwen krijgt pas echt vorm en inhoud als bestuur en politiek ook vertrouwen schenken aan de burger. Die aanbevelingen staan dan ook voorop. Er staat een nieuw politiek seizoen voor de deur, met nieuwe kansen. Ik hoop dat politici en bestuurders deze kansen niet voorbij laten gaan.

Mr. R.J. Hoekstra, voorzitter Nationale conventie

September 2006.

# Inhoudsopgave

## Inhoudsopgave

<b>Aanbevelingen van de Nationale conventie</b>	<b>7</b>
<b>1. Vertrouwen in de democratie</b>	<b>10</b>
<b>2. Ruimte voor een actieve samenleving</b>	<b>13</b>
<b>3. Versterking van de representatieve democratie</b>	<b>21</b>
<b>4. De positie van de Grondwet in de samenleving</b>	<b>42</b>
<b>5. Europa in Nederland, Nederland in Europa</b>	<b>51</b>
<b>6. Ten slotte</b>	<b>57</b>
<b>Bijlagen</b>	
<b>I. Leden van de Nationale conventie</b>	<b>58</b>
<b>II. Adviseurs van de Nationale conventie</b>	<b>59</b>
<b>III. Projectteam</b>	<b>61</b>
<b>IV. De werkwijze van de Nationale conventie</b>	<b>62</b>

# Aanbevelingen van de Nationale Conventie

## Aanbevelingen van de Nationale Conventie

**De Nationale conventie heeft onderzocht welke hervormingen van het nationale politieke bestel kunnen bijdragen aan een herstel van het vertrouwen burger en politiek. Sommige aanbevelingen van de Conventie laten zich relatief eenvoudig realiseren, zonder dat er wetwijzigingen voor nodig zijn. Realisering van deze aanbevelingen is op korte termijn mogelijk. Ze zijn hieronder oranje. Andere aanbevelingen vergen echter wetwijziging (rood) of zelfs een wijziging van de Grondwet (blauw).**

### Ruimte voor een actieve samenleving

- Benoem een 'minister X' met ruime bevoegdheden om een 'operatie Kafka' te starten voor vereenvoudiging van regels. (blz. 14)
- Stel adviesorganen van de regering voor minimaal eenderde samen uit uitvoerders van het primaire proces op het terrein waarover advies wordt uitgebracht. (blz. 15)
- Experimenteer met de invoering van burgerfora. (blz. 18)
- Breng onbetaalde inzet voor de publieke zaak in aanmerking voor belastingaftrek. (blz. 16)
- Laat alle jongeren tijdens hun schoolopleiding omstreeks hun 17<sup>e</sup> levensjaar een stage lopen die het publieke belang dient. (blz. 16)
- Eis in de overheidsbekostiging van instellingen die publieke goederen en diensten leveren, dat zij zeggenschap regelen voor hun klanten. (blz. 17)
- Geef kiezers de mogelijkheid een referendum over wetten aan te vragen nadat het parlement met een wet heeft ingestemd. De uitslag van het referendum bindt de wetgever. (blz. 19)

### Versterking van de representatieve democratie

- Stel aan begin van de zittingsperiode van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal themacommissies in. Verminder het aantal vaste commissies van de Tweede Kamer. (blz. 22)
- Zorg voor toetsbare doelen in het regeerprogramma en de rijksbegroting en kijk op verantwoordingsdag of die doelen zijn gehaald. (blz. 23)

Leg in de aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambtenaren vast, dat verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren en om ambtenaren te horen, in principe worden ingewilligd. (blz. 25)

Richt de formatieprocedure als volgt in:

- de Tweede Kamer doet na de verkiezingen een voordracht aan de Koning voor benoeming van een formateur. Deze voordracht gaat zo nodig vooraf door een voordracht aan de Koning voor benoeming van een informateur. (blz. 29)
- de formateur krijgt van de Koning de opdracht een kabinet te vormen. Na overleg met de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen stelt hij een aantal richtlijnen voor het nieuwe kabinet vast met betrekking tot een beperkt aantal politiek omstreden kwesties. (blz. 30)
- de formateur schrijft met de beoogde ministers een beknopt regeer-program. (blz. 30)
- de Tweede Kamer hoort de kandidaat-bewindslieden. (blz. 31)
- de Tweede Kamer spreekt bij aanvang van de zittingsperiode van het kabinet haar vertrouwen in het kabinet uit. (blz. 31)

Ken de Eerste Kamer het recht toe wetsvoorstellen één keer terug te sturen naar de Tweede Kamer, waarbij het eindoordeel over het teruggezonden wetsvoorstel blijft liggen bij de Eerste Kamer. Combineer dit met een kiesstelsel voor de Eerste Kamer waarin provinciale staten elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer kiezen. (blz. 26)

Geef de Minister-president de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven aan de andere ministers. (blz. 33)

Regel de bevoegdheid van de Minister-president om ministers en staats-secretarissen voor te dragen voor benoeming en ontslag. (blz. 34)

Verhoog de subsidie aan politieke partijen en laat ook politieke partijen die geen zitting hebben in de Tweede Kamer, onder voorwaarden, voor subsidie in aanmerking komen. (blz. 37)

#### **Betekenis van de Grondwet in de samenleving**

Bevorder een breed maatschappelijk debat over de wenselijkheid en mogelijke inhoud van een preambule die aan de Nederlandse Grondwet vooraf gaat. (blz. 43)

Geef de Grondwet een hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' waarin de belangrijkste constitutionele uitgangspunten zijn neergelegd en verbeter tegelijkertijd de indeling van de Grondwet. (blz. 44)

Toets voorstellen van wet zorgvuldig aan de Grondwet. Open daarna de mogelijkheid van toetsing van wetten door iedere rechter aan klassieke grondrechten uit de Grondwet. (blz. 45)

Stel een Constitutioneel Hof in dat op verzoek van een lagere rechter uitspraak doet over de vraag of wettelijke voorschriften in overeenstemming zijn met de klassieke grondrechten. (blz. 47)

Richt de procedure van verandering van de Grondwet als volgt in:

- één lezing in beide Kamers van de Staten-Generaal;
- aanvaarding met tweederde meerderheid in beide Kamers;
- een referendum over elk voorstel tot Grondwetsherziening na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering. (blz. 48)

#### **Europa in Nederland**

Organiseer een intensieve discussie tussen regering, parlement en burgers over de uiteindelijke inrichting van de Europese Unie. Agendeer dit onderwerp ook op Europees niveau. Hanteer het begrip statenverbond in de discussie over het eindstation van de Unie. (blz. 51)

Stel in de Tweede Kamer een schiftingscommissie in die beslist welke voorstellen van de Europese Commissie in het parlement worden behandeld. (blz. 53)

Introduceer een behandelingsvoorbehoud voor de Tweede Kamer: de minister mag pas op Europees niveau onderhandelen nadat een voorstel door de schiftingscommissie van de Tweede Kamer daarvoor is vrijgegeven. (blz. 54)

Geef de Tweede Kamer het recht in te stemmen met een voordracht van het kabinet voor een Eurocommissaris. (blz. 55)

Maak het weer mogelijk dat leden van het Europees Parlement ook lid van hun nationale parlement kunnen zijn. (blz. 56)

# Vertrouwen in de democratie

## 1. Vertrouwen in de democratie

De Nationale conventie heeft zich ten doel gesteld een bijdrage te leveren aan het herstel van vertrouwen tussen burgers en politiek. Dat vertrouwen staat momenteel onder druk. In de Nederlandse politieke geschiedenis is dat vaker het geval geweest. We zijn er steeds samen uitgekomen, maar nooit zonder inspanningen, veranderingen en toewijding van burgers en bestuur. Het gestelde doel drijft de Conventie tot het doen van voorstellen voor veranderingen in politiek en bestuur. Die moeten ertoe bijdragen dat ons politiek stelsel aansluit bij de maatschappelijke ontwikkelingen van deze tijd. Dat zal het vertrouwen van burgers dat we de toekomst aan kunnen doen toenemen.

Vertrouwen is een lastig begrip. Het wordt verleend aan gezagsdragers, politieke instellingen en politieke systemen. Terwijl het vertrouwen in gezagsdragers en politieke instellingen kan afnemen, hoeft dit voor de democratie als systeem niet te gelden. Anders geformuleerd: de meeste Nederlanders zijn democraat, maar tegelijkertijd hebben velen moeite zich te herkennen in het gedrag van politici of het beleid van een regering. Daar komt bij dat de stand van het vertrouwen zeer snel kan veranderen. Het gezegde "Vertrouwen komt te voet en gaat te paard" is op dit punt veelzeggend. Het vertrouwen kan spontaan herstellen, maar burgers en politici kunnen de veranderingen ook een handje helpen door wijzigingen in de politiek door te voeren. Er zijn zowel wijzigingen in de structuur als de cultuur mogelijk om politiek en maatschappij weer op elkaar te doen aansluiten.

De oorzaken van het dalen van vertrouwen zijn veelbesproken en gevarieerd. Zonder uitputtend te willen zijn noemen wij de volgende: de globalisering van de economie, de internationalisering van politiek en bestuur, het gedeeltelijke verlies van partijpolitieke ideologieën, de groeiende schommelingen in de voorkeuren van kiezers, de individualisering, de erosie van het maatschappelijk middenveld, de gevolgen van de ICT-revolutie, de mediatisering en de verrommeling van het openbaar bestuur waardoor verantwoordingsprocessen onder druk staan en de burger niet meer weet waar hij terecht moet. Dit alles wordt gevat in de termen complexiteit en onzekerheid. Het herstel van vertrouwen heeft deels te maken met het verminderen van deze complexiteit en onzekerheid.

De genoemde dieperliggende oorzaken zijn van invloed geweest op de turbulente politieke periode die in Nederland rond de verkiezingen van 2002 – de revolutie van Fortuyn – scherp zichtbaar werd. Deze ontwikkelingen waren al eerder begonnen en zijn door de terroristische aanslagen van 11 september 2001 verder aangejaagd. Het politieke debat begon zich te concentreren op de relatie tussen bevolkingsgroepen, de kloof tussen burgers en de politiek, de verstrengeling tussen parlement en regering, het voortdurende proces van de Europese integratie en de positie van de Nederlandse Grondwet.

Na de verkiezingen van 2002 is geprobeerd het verloren vertrouwen terug te winnen. Dit bleek verre van eenvoudig. Op kritieke momenten werd duidelijk dat Nederland aan het veranderen was, waardoor politiek en maatschappij uit elkaar groeiden. Zo'n moment was de moord op de cineast Van Gogh, toen etnische en religieuze spanningen aan de oppervlakte kwamen en scheidslijnen tussen bevolkingsgroepen werden gepolitiseerd. Daarna was het de uitslag van het referendum over de Europese Grondwet die de Nederlandse politiek op haar grondvesten deed schudden. De meerderheid van de politici hoopte op een ja van de bevolking, maar het werd een duidelijk nee. De afstand tussen een aanzienlijk deel van de politici en de kiezers werd duidelijk zichtbaar.

De spanning tussen maatschappelijke ontwikkelingen en de politieke instituties trad aan de oppervlakte. De geschiedenis leert dat de Nederlandse politiek vaker met vertrouwenscrises te maken heeft gehad. Daarbij valt op dat er na aanvankelijke paniek en ongeloof, altijd politieke veranderingen zijn doorgevoerd om het vertrouwen te herstellen. We kunnen wijzen op de jaren 1840-1848 toen de parlementaire democratie nog jong was. De revoluties van 1848 zorgden ervoor dat Koning Willem II in een nacht van conservatief tot liberaal werd. De grondwetwijziging van Thorbecke, die feitelijk al in 1840 klaar was, kon in 1848 worden doorgevoerd. In 1917 werd het gevaar van instabiliteit van de sterk verzuilde Nederlandse samenleving bezworen door invoering van het algemeen kiesrecht, de evenredige vertegenwoordiging en het recht op gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs. De revolutionaire ontwikkelingen van de jaren zestig zijn uiteindelijk opgevangen door de democratisering van diverse instituties en organisaties. De crises in het Nederlandse bestel stonden overigens nooit op zichzelf, maar pasten steeds in grotere bewegingen in de landen om ons heen (de reeks opstanden in Europa in 1848, de Russische februarirevolutie in 1917, de studentenopstanden in de jaren '60 van de 20<sup>e</sup> eeuw, de

val van de Berlijnse muur in 1989 en de aanslag op de Twin Towers in 2001).



*Dromen over democratie is goed, maar een bijdrage geven aan het project 'onvoltooide democratie' is beter. Dat moet de agenda zijn voor de Nationale conventie.*

*Rein Jan Hoekstra (voorzitter)*

Ook nu vergt herstel van vertrouwen veel investeringen. Met de nodige inspanningen moeten we er samen uit zien te komen. Uitgangspunt voor de Nationale conventie

is dat politieke en bestuurlijke veranderingen nodig zijn om het vertrouwen te herstellen. Dit heeft geleid tot de voorstellen in dit rapport, die zich richten op de relatie tussen regering en parlement, de plaats en positie van de Grondwet en het proces



van Europeanisering. Bij onze analyse is de burger steeds het vertrekpunt geweest. De burger vormt de verbindende schakel tussen de behandelde onderdelen. Welke veranderingen kunnen wij doorvoeren in de relatie parlement en regering, de grondwet en in Europa om het vertrouwen van de burger in de politiek te herstellen? Dat vraagstuk kunnen wij nooit geheel oplossen omdat het vertrouwen door zeer veel factoren wordt bepaald. Wij zijn ervan overtuigd dat de politiek hiervoor veranderingen zal moeten doorvoeren en dat ook de burgers daarvoor zelf verantwoordelijk zijn. Dat vraagt ook vertrouwen van de politiek in burgers. Politiek is geen natuurverschijnsel en hoeft zich niet te beperken tot Den Haag.

# Ruimte voor een actieve samenleving

## 2. Ruimte voor een actieve samenleving

### Inleiding

Politiek is niet alleen een zaak van Den Haag. De politieke gemeenschap wordt gevormd door iedereen samen. Veel burgers leveren een bijdrage aan de publieke zaak: door vrijwillige inzet voor buurt, stad, vereniging of kerk, door mantelzorg aan familie en vrienden. 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 publieke belang worden gevraagd. De burger als drager van een publiek ambt dus. Actief burgerschap moet worden geleerd. De groeiende aandacht voor burgerschapsvorming op school en via de media kan daarom niet genoeg worden toegejuicht.

Maar er zijn ook andere middelen denkbaar om actief burgerschap op peil te houden en uit te breiden. In de eerste plaats door actief burgerschap zo weinig mogelijk te frustreren door regels en beleid en door ervoor te zorgen dat de wel noodzakelijke regels aansluiten bij de behoefte van mensen die er dagelijks mee te maken hebben. In de tweede plaats door actief burgerschap te belonen. Daarop richt zich een deel van de aanbevelingen van de Conventie. Het ideaalbeeld is dat van de zelfbewuste mondige mens die zijn samenleving wil en kan helpen vormgeven.



*In de Atheense volksvergadering zette de Griekse burger zich persoonlijk in voor de publieke zaak. De Conventie moet de aandacht daarom ook richten op de burger.*

*Sanderijn Cels (adviseur)*

Dit vraagt van de overheid vertrouwen in de kracht en bereidheid van burgers hun individuele belang te overstijgen en zelf op een verantwoorde manier vorm te geven aan behartiging van het algemeen belang. Vertrouwen in burgers en het benadrukken van hun eigen verantwoordelijkheid voor de publieke zaak, zou ook tot uitdrukking moeten worden gebracht door burgers meer zeggenschap en mogelijkheden voor beïnvloeding van publieke besluitvorming te geven. Daartoe doet de Conventie aanbevelingen. Het gaat daarbij om zeggenschap van burgers in relatie tot instellingen en bedrijven die publieke goederen en diensten leveren. Maar het gaat ook om instrumenten van directe democratie.

Meer zeggenschap van burgers wil de Conventie nadrukkelijk vormgeven binnen het stelsel van representatieve democratie. Dat stelsel staat wat de Conventie betreft

niet ter discussie. Een aanvaardbaar alternatief is niet goed denkbaar. Wel moet onder ogen worden gezien dat in een sterk geïndividualiseerde samenleving een bevredigend en vertrouwenwekkend functioneren van dat stelsel niet eenvoudig is. Hoewel de politieke interesse onder burgers niet verminderd is, zijn hun opvattingen niet simpel terug te brengen tot een bepaalde ideologie. Nieuwe problemen op het gebied van milieu en volksgezondheid leiden tot afwegingen die minder gemakkelijk vatbaar zijn voor de vertrouwde politieke ideologisering dan de klassieke verdelingsvraagstukken. Vertegenwoordiging via partij-ideologische lijnen sluit niet meer als vanzelfsprekend aan bij de kiezers en evenmin bij moderne vraagstukken. Er zijn inspanningen nodig om er voor te zorgen dat de representatieve democratie optimaal werkt. Die inspanningen moeten zijn gericht op een goede werking van de instellingen van de representatieve democratie. Daar komen we in het volgende hoofdstuk nog op terug. Daarmee kan echter niet worden volstaan. Vertrouwen in de burger moet ook tot uitdrukking komen in directe betrokkenheid van burgers bij besluitvorming. Dat houdt politici scherp.

#### Aanbevelingen

##### *Operatie Kafka*

De Conventie stelt een Nederlandse 'Operatie-Kafka' voor, die tegen het veelkoppige monster van bureaucratische uitwassen ten strijde trekt. Er moet een aparte minister worden benoemd, die als taak heeft ruimte te scheppen voor een actieve samenleving. Zo is er één aanspreekpunt en wordt versplintering over loketten en ministeries voorkomen. Hij krijgt bevoegdheden collega-ministers rechtstreeks aan te spreken en staat in nauw contact met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

##### *Belgisch voorbeeld*

Het idee is in grote lijnen ontleend aan de Belgische Operatie Kafka. Aangestuurd door staatssecretaris "Q" (Vincent van Quickenborne) signaleert de Belgische Operatie Kafka, in samenwerking met burgers en bedrijven, de onhandige uitvoering en overbodigheid van regels. Inmiddels zijn bij dit Belgische meldpunt meer dan 5000 meldingen uit de samenleving binnengekomen. De administratieve lasten zijn in twee jaar met 25% gedaald. Ter ondersteuning van het belang van zijn werkzaamheden heeft staatssecretaris Q direct toegang tot de Minister-president voor de agendering in de ministerraad. Dat bevordert het tempo van de politieke besluitvorming.

Bij deze aanbeveling geeft de Conventie de volgende overwegingen mee. Het is van belang dat de overheid erop toeziet dat maatschappelijke organisaties, individuele burgers en bedrijven niet gehinderd worden door te veel en soms zelfs tegenstrijdige regels en criteria. Schrappen van regels is dan de meest radicale en meest voor de hand liggende oplossing. De wens regels te schrappen staat al meer dan twintig jaar op de politieke agenda. Maar in een complexe samenleving is het zonder meer schrappen van regels niet altijd mogelijk. Bovendien bestaat het risico dat beslis-sers op lagere niveaus de ruimte die ontstaat door het schrappen van regels op

*Benoem een 'minister X' met ruime bevoegdheden om een 'operatie Kafka' te starten voor vereenvoudiging van regels.*

nationaal niveau, dubbel en dwars gaan invullen met nieuwe regels. Regels dienen met verstand en met oog voor het belang van eigen verantwoordelijkheid van burgers te worden toegepast. Regels zijn weliswaar regels, maar dit rechtvaardigt nooit een automatische toepassing. De uitvoering van regels behoort volgens de Conventie 'op maat' plaats te vinden. Dat wil zeggen: in overeenstemming met het doel van de regels en in afweging met andere regels en specifieke omstandigheden. Automatische toepassing van regels en angst voor onvoorzienbare risico's, belemmeren vaak vrijwilligerswerk en particulier initiatief. Vice-president Tjeenk Willink van de Raad van State, stelt in zijn jaarrapport 2005 dat vooral uitvoerders en burgers de gevolgen ondervinden van de alom geldende bureaucratisch-bedrijfsmatige logica.

Dit levert volgens hem bij uitstek de kloof op waarvan burgers last hebben. De praktijk van het overheidsbeleid staat daarvoor vaak dwars op de suggestie burgers meer verantwoordelijkheid te geven en uitvoerders maatwerk te laten leveren. Administratieve lasten treffen vooral specifieke groepen burgers die meer dan anderen afhankelijk zijn van de overheid, zoals mensen met een handicap. Vermindering van lasten voor juist deze groepen is een belangrijk punt van aandacht.

##### *Vertegenwoordiging van uitvoerders in adviesorganen*

De last van regels en beleid kan ook worden verminderd door er voor te zorgen dat regels en beleid beter aansluiten bij de behoeften van degene die er dagelijks mee te maken hebben. Honderdduizenden professionals als leraren, verpleegsters en politieagenten houden zich beroepshalve met de publieke zaak bezig. Zij hebben een schat aan kennis over praktijksituaties die bruikbaar is voor de ontwikkeling van beleid en het stellen van regels. Deze kennis dringt vaak onvoldoende of te laat door bij beleidsmakers en de politiek. De Conventie pleit ervoor daarin verandering in brengen, door meer uitvoerders zitting te laten nemen in adviesorganen. Een belangrijke functie van adviesorganen is vergroting van de externe oriëntatie van de overheid. Specifieke kennis van uitvoerders in adviesorganen mag daarbij niet ontbreken.

Nu zijn ze doorgaans samengesteld uit wetenschappers en (oud-)bestuurders. Om bruggen te slaan tussen beleid en uitvoering is ook het inzicht en de kennis van uitvoerders nodig.

*Stel adviesorganen van de regering voor minimaal een derde samen uit uitvoerders van het primaire proces op het terrein waarover advies wordt uitgebracht.*



*In het verpleeghuis is het belletje van de patiënt een belangrijke signaalfunctie. Onze uitdaging is de signalen van burgers en experts beter door te laten klinken in het beleid.*

*Evelien Tonkens (adviseur)*



### Belasting in natura

In de Nederlandse samenleving zijn verenigingsleven en vrijwilligerswerk traditioneel sterk ontwikkeld. Op dit moment bevindt de vrijwillige inzet van burgers voor de publieke zaak zich nog op een aanvaardbaar niveau. Maar er is al jaren een geleidelijke daling gaande. Dat kan uiteindelijk ten koste gaan van onze politieke gemeenschap die als gezegd, alleen gedijt bij inzet en toewijding van velen. Het is daarom goed te zoeken naar middelen om de daling tot staan te brengen.

De norm dat alle burgers zich actief voor het collectief inzetten ('burgerschap als ambt'), moet uitgangspunt voor beleid zijn en in woord en daad worden uitgedragen. Die norm veronderstelt dat iedereen een redelijke inzet levert voor de publieke zaak en voor de medemens. Maar een bijzondere inzet komt voor beloning in aanmerking.

*Breng onbetaalde inzet voor de publieke zaak in aanmerking voor belastingaftrek.*

De Conventie denkt aan uitwerking van dit voorstel langs de volgende lijnen:

- Geef deze regeling vorm net zoals de giftenaftrek: maatschappelijk gewaardeerde inzet wordt fiscaal gehonoreerd. Iedereen wordt echter geacht in zekere mate dit soort burgerplichten te vervullen. Dit betekent dat, evenals bij de giftenaftrek, een flinke drempel wordt ingebouwd. Alleen bovennormale inspanningen komen voor aftrek in aanmerking.
- Baken de activiteiten af die kunnen leiden tot belastingaftrek. Het moet gaan om aantoonbare en structurele bijdragen aan de actieve samenleving, zoals vrijwilligerswerk voor brandweer, Rode Kruis, vereniging en kerken, bemiddeling bij buurtproblemen, organisatie van sociale initiatieven en bestuur van wijkraden. Maar ook kan men denken aan particulier initiatief als sociaal ondernemerschap en mantelzorg voor personen met een zorgindicatie, die daardoor niet in instellingen hoeven worden verzorgd. Maatschappelijk debat hierover is gewenst. De keuze van de activiteiten die wel of niet in aanmerking komen zal altijd subjectief zijn. Vooral grensgevallen zullen onderwerp van debat zijn. Dit debat is op zichzelf al waardevol en verdient daarom royaal ondersteuning.
- Breng ook werkgevers die medewerkers in werktijd in de gelegenheid stellen vrijwilligerwerk te verrichten, in aanmerking voor een fiscale tegemoetkoming. De werknemer kan die uren niet meer opvoeren.

### Leerstages voor jongeren

Actief burgerschap moet ergens geleerd worden. Vrijblijvendheid is wat dat betreft niet op zijn plaats. De Conventie stelt daarom voor dat iedere jongere rond zijn zeventiende jaar, als onderdeel van zijn schoolopleiding, een verplichte stage loopt ten dienste van het publieke belang. Gedacht kan worden aan stages in verpleeghuizen, buurthuizen, sportverenigingen, basisonderwijs en vluchtelingenverzorging.

Het is belangrijk gemeenschapsdiensten als algemene norm voor iedereen die opgroeit in Nederland te introduceren. De Conventie meent dat het mogelijk is een

*Laat alle jongeren kennis maken met de actieve samenleving door een verplichte werkstage in hun schoolopleiding omstreeks hun 17<sup>e</sup> levensjaar.*

dergelijk stage in het onderwijsprogramma op te nemen. Een en ander sluit aan bij recente ontwikkelingen de leerplicht te verruimen tot en met het zeventiende jaar. Het gemeenschapsbelang van actief burgerschap is zo groot dat de Conventie heenstapt over bezwaren tegen een (beperkte) sociale dienstplicht.

### Zeggenschap over publieke goederen en diensten

Mondige burgers willen meer zeggenschap over de inrichting van hun eigen leefomgeving. Ze hoeven niet aan het roer te staan, maar willen wel dat hun belangen en inzichten serieus worden genomen. Die wens beperkt zich niet tot invloed van burgers op haar overheid in enge zin (met ambtenaren en politici). De leefomgeving van burgers wordt niet alleen bepaald door de klassieke overheidsorganen. Vaak hebben burgers meer te maken met (semi-)publieke instellingen die op een redelijke afstand staan van onze volksvertegenwoordigers. Zo zijn verpleeghuizen bepalend voor klanten (en hun kinderen) en scholen voor leerlingen (en hun ouders). Het gaat om instellingen die publieke goederen of diensten leveren, die niet elders verkrijgbaar zijn. Burgers zijn gebonden aan deze instellingen met een regionaal monopolie. Bij sommige instellingen is de zeggenschap beter, zoals in het onderwijs, dan bij andere instellingen, zoals in de zorg.

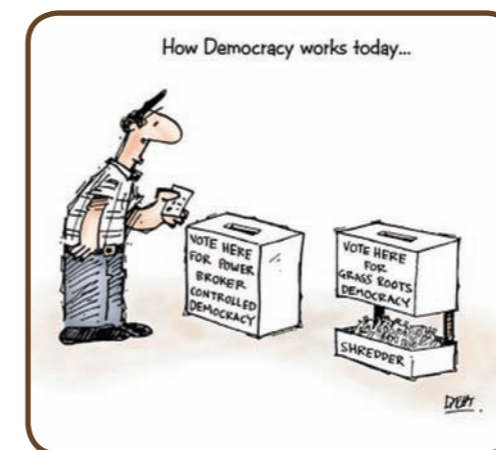
*Eis in de overheidsbekostiging van instellingen die publieke goederen en diensten leveren, dat zij zeggenschap regelen voor hun klanten.*

Bijna alle (semi-)publieke instellingen worden voor een groot deel of zelfs geheel bekostigd met gemeenschapsgeld. De overheid stelt bij deze financiering allerlei eisen ten aanzien van kwaliteit, toegankelijkheid en effectiviteit, maar verlangt nauwelijks zeggenschap. De Conventie beveelt de (rijks)overheid dan ook aan om in de bekostiging van instellingen die publieke goederen en diensten leveren, eisen te stellen ten aanzien van de democratische en doelmatige bestuursvoering en zeggenschap van burgers die deze goederen en

diensten af moeten nemen. De zeggenschap zal per sector verschillen en zal niets afdoen aan de eindverantwoordelijkheid van de bestuurders van deze instellingen. Ook komt de hier bepleite zeggenschap niet in de plaats van de verantwoordelijkheid van de klassieke overheidsinstellingen om algemene afwegingen te maken en te controleren of belastinggeld goed wordt besteed.

### Burgerfora

Nieuwe vormen van burgerparticipatie kunnen burgers directer bij de politiek betrekken. De Nationale conventie adviseert te experimenteren met de instelling van 'burgerfora' die burgers in de beleidsvoorbereidende fase een rol geven.



*Het functioneren van semi-publieke instellingen bepaalt voor veel burgers de waardering van de overheid. Democratische vernieuwing daar is van meer belang dan veranderingen in het politiek bestel.*

*Omar Ramadan (lid).*

Burgerfora verschillen van referenda omdat nooit de hele bevolking aan de politieke besluitvorming in een forum kan deelnemen. Bovendien hebben burgerfora geen besluitvormend karakter. Daar staat tegenover dat burgerfora veel mogelijkheden bieden voor inhoudelijk debat, een grondige belangenafweging en afgewogen oordeelsvorming.

De term 'burgerfora' is een verzamelnaam voor een methode, waarbij:

- een groep burgers wordt uitgenodigd na onderling debat een oordeel te geven over een publiek vraagstuk;
- burgers de mogelijkheid hebben experts en belanghebbenden te horen;
- na intensieve informatie- en argumentenuitwisseling, burgers een afgewogen oordeel vormen en advies uitbrengen aan de besluitvormers.

Onder burgerfora vallen allerlei innovatieve vormen van burgerparticipatie, zoals burgerpanels, burgerjury's en deliberatieve peilingen. Een *burgerjury* bestaat uit een representatief panel van burgers. Zij komen voor kortere of langere tijd bijeen om onderwerpen op verschillende beleidsterreinen te bespreken en te beoordelen.

Daarna brengen zij een advies uit. Een *deliberatieve peiling* vindt plaats onder een representatieve groep burgers die éénmalig bijeen komt om over een specifiek onderwerp van gedachten te wisselen en te adviseren. In het buitenland, waaronder Canada en Denemarken, zijn al veel positieve ervaringen opgedaan met burgerfora, zowel op nationaal als lokaal niveau. In Nederland hebben we minder ervaring met burgerfora. Het Burgerforum Kiesstelsel, waarin 140 burgers adviseren over de toekomst van het kiesstelsel, is het eerste experiment op nationaal niveau.

*Experimenteer met de invoering van burgerfora.*

De kracht van burgerfora is dat burgers niet worden benaderd als klant of als kiezer. In een burgerforum zijn zij een serieuze gesprekspartner die in staat is (op grond van goede informatie) belangen af te wegen en een afgewogen oordeel te vormen. Burgers krijgen de mogelijkheid hun politieke interesse en betrokkenheid te tonen. De methode doet een beroep op de persoonlijke kennis en ervaring van de deelnemers. De aselecte aanwijzing van deelnemers zorgt ervoor dat mensen bij de politiek worden betrokken die zich daar anders wellicht nooit mee zouden bemoeien. Dit is een belangrijk verschil met andere gangbare vormen van burgerparticipatie. Zelfselectie van de deelnemers kan er bij die vormen al snel toe leiden dat alleen "beroepsinsprekers" deelnemen. Evaluaties van burgerfora uit het buitenland leren bovendien dat de deelnemers betrokken blijven. Meer dan 90% gaf aan nog eens deel te willen nemen aan een burgerforum.

Daarnaast doen burgers, door hun deelname aan een burgerforum, democratische vaardigheden op. De uitwisseling van argumenten nodigt de deelnemers uit verder te kijken dan hun eigen belang. De mogelijkheid informatie en argumenten uit te wisselen, schept ruimte samen te werken aan de oplossing van problemen. De oordeelsvorming vindt plaats zonder dat daarbij strategische motieven, opdrachten van kiezers en partijbesturen (en fractiediscipline) een rol spelen. Deelnemers aan

burgerfora hebben geen last van machtsrelaties met uitvoerders en lobbyisten. Ook ontbreekt de druk van electorale overwegingen. En deelnemers zullen zich minder druk maken om het media-effect.



*Mensen zoeken samen naar verbinding. Dat gebeurt in de 'grote democratie' maar kan net zo goed in de kleine democratie: meebeslissen over de eigen leefomgeving in wijken en buurten.*

*Samira Abbos (adviseur).*

Voor politici heeft het advies van een burgerforum meerwaarde, omdat burgers vaak een verfrissend perspectief hebben. Ervaring uit het buitenland leert dat burgers heel goed in staat zijn relevante vragen te stellen en een ter zake doend advies te geven.

Bij het advies te experimenteren met burgerfora, hoort wel een waarschuwing. Door de instelling van burgerfora schenkt de politiek vertrouwen aan burgers. Dit vertrouwen kan echter snel beschaamd worden als adviezen nauwelijks worden opgevolgd en onduidelijk is waarom dat niet het geval is. Daarom is het van belang voorafgaand aan de instelling van burgerfora duidelijk te maken welke rol de uitkomsten in de formele besluitvorming zullen spelen.

#### **Referenda als aanvulling op de representatieve democratie**

*Geef kiezers de mogelijkheid een referendum over wetten aan te vragen nadat het parlement met een wet heeft ingestemd. De uitslag van het referendum bindt de wetgever.*

De Conventie meent dat het referendum een goed middel is burgers en politiek meer bij elkaar te betrekken. Het stimuleert het kabinet en de volksvertegenwoordiging scherp in de gaten te houden wat er onder burgers leeft en besluitvorming goed te verantwoorden. Burgers krijgen immers de mogelijkheid politieke besluitvorming te corrigeren. Referenda stimuleren bovendien debat, wekken politieke interesse en bevorderen politieke participatie. Mogelijkheden tot participatie zullen burgers prikkelen zich beter te informeren. Met de toename van het gemiddelde opleidingsniveau zijn burgers heel goed in staat om, onder afweging van argumenten en belangen, complexe politieke keuzes te maken. Daarvoor is het wel nodig dat informatie op tijd en in ruime mate beschikbaar is.

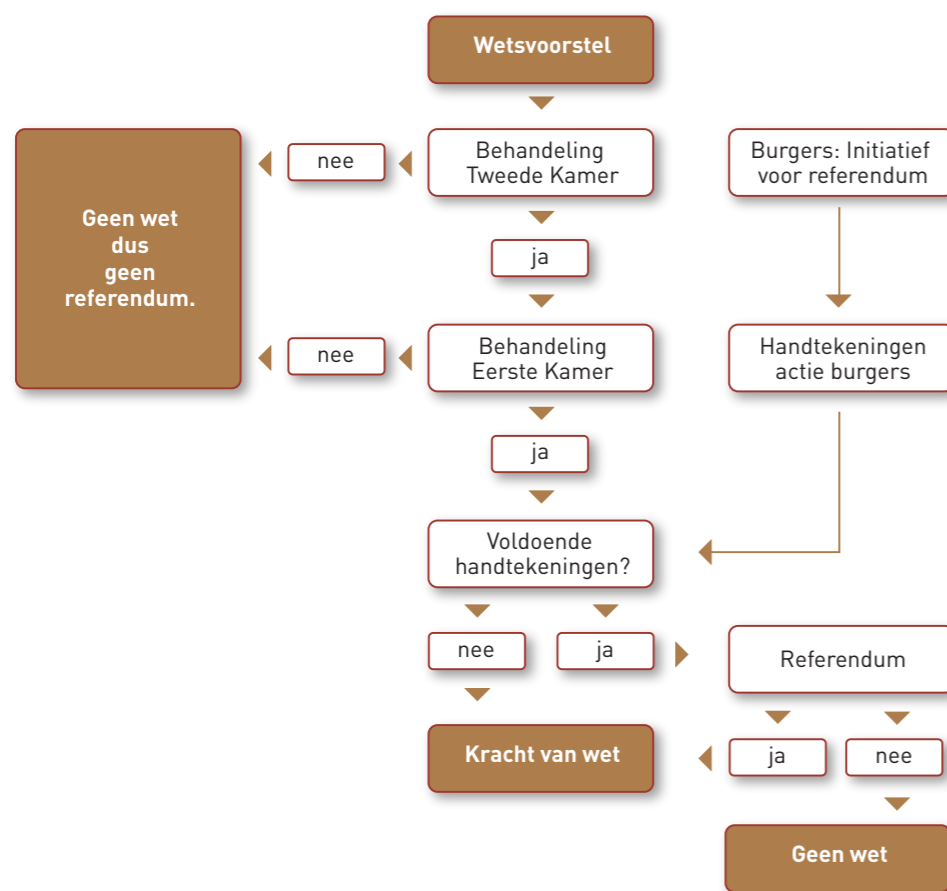
#### **Voorwaarden referenda**

Deze voordelen van referenda wegen op tegen de bezwaren. Voorwaarde is wel dat het referendum zorgvuldig wordt vormgegeven. Overheden moeten referenda niet kunnen gebruiken voor politiek-strategische doeleinden. Dat betekent dat een referendum niet op initiatief van het bestuur of wetgever wordt georganiseerd.

Het initiatief ligt bij de kiezers. Het is belangrijk dat referenda het ambt van politici en het functioneren van politieke partijen niet ondermijnen. Het is dus niet wenselijk voor ieder vraagstuk van enig belang een referendum te houden. De voorwaarde dat een behoorlijk aantal kiezers een verzoek voor een referendum moet doen kan dit voorkomen. Bovendien moeten in de ogen van de Conventie alleen referenda mogelijk zijn over besluiten die de regering en volksvertegenwoordiging samen hebben genomen. De verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordiging en bestuur blijft op die manier in stand. Het referendum is dan dus correctief. Om zowel voor bestuur als kiezers duidelijkheid te scheppen dient het referendum een bindend karakter te hebben.<sup>1</sup>

De Conventie stelt daarom voor correctieve, bindende referenda over wetten mogelijk te maken waarbij het initiatief bij de kiezer ligt. Niet elke wet zal zich voor een referendum lenen – denk aan de begrotingswetten – en mogelijk zijn er ook enkele andere besluiten dan wetten die juist wel in aanmerking komen voor een referendum. Dat is een kwestie van uitvoering.

#### Schema wetgevingsprocedure met referendum



<sup>1</sup> Een in juridische zin niet bindend-referendum is politiek vaak wel bindend (zie het referendum over de Europese Grondwet). Dat is onduidelijk en alleen daarom al is het beter te kiezen voor referenda die ook formeel bindend zijn.

# Versterking van de representatieve democratie

## 3. Versterking van de representatieve democratie

### Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aandacht gevraagd voor de problematische kant van vertegenwoordiging in de hedendaagse samenleving. Daar zijn aanbevelingen gedaan voor aanvulling van het representatieve stelsel met meer directe zeggenschap voor burgers. Ook binnen het representatieve stelsel zijn echter veranderingen nodig.

De Conventie constateert dat kabinet en parlement in hun dagelijks functioneren sterk met elkaar zijn vervlochten. Kabinet en Tweede Kamer staan, mede onder invloed van de media, met hun gezichten naar elkaar toe. De Tweede Kamer reageert hoofdzakelijk op regeringsvoorstellen en is sterk op besturen gericht. Dat gaat onontkoombaar ten koste van haar controlerende en vertegenwoordigende functie. Juist deze twee functies vereisen een onafhankelijke positie van het parlement ten opzichte van het kabinet. In het stelsel van evenwicht en samenwerking tussen kabinet en Staten-Generaal is de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van deze organen belangrijk.



*De fresco's van Lorenzetti in Siena symboliseren het goede en het slechte bestuur. Democratie voorkomt dat goed bestuur afzakt tot slecht bestuur.*

*Rudy Andeweg (adviseur)*

Voorwaarde voor vertrouwen in het representatieve stelsel is een herkenbare vertegenwoordiging van burgers. Het eerste artikel van het hoofdstuk in de Grondwet over de Staten-Generaal luidt: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk'. Dat is in de eerste plaats de opdracht voor de volksvertegenwoordiging. Zij hoort in nauw contact te staan met de samenleving. De verwachting is gerechtvaardigd dat zij het volk centraal stelt en haar blik niet in de eerste plaats op het bestuur richt.

De Conventie meent dat een evenwichtiger verhouding tussen kabinet en parlement noodzakelijk is voor een goede werking van de representatieve democratie. Daarvoor is het nodig dat zij nadrukkelijker als macht en tegenmacht ten opzichte van elkaar functioneren. Door de huidige vervlechting heeft het parlement als zelfstandig instituut aan waarde verloren. De Conventie doet daarom aanbevelingen tot ontvlechting. De volksvertegenwoordigende, controlerende en wetgevende functie van de Tweede Kamer wil de Conventie versterken. Voorwaarde is dat de Tweede

Kamer als vertegenwoordigend orgaan initiatieven neemt en onderwerpen op de politieke agenda plaatst die er voor de burgers toe doen.

### Aanbevelingen

#### *Versterking van de vertegenwoordigende functie van de Tweede Kamer*

De Tweede Kamer vormt het hart van de representatieve democratie. Zij behoort de ogen, oren en stem van het volk te zijn. Dit betekent meer dan het weergeven van meningen die onder de kiezers leven. De Tweede Kamer moet die meningen wegen en beoordelen. Verschillende manieren kunnen leiden tot een versterking van de vertegenwoordigende functie. Het onlangs ingevoerde burgerinitiatief is een goed voor-

beeld. Maar ook een ander gebruik van het instrument van de parlementaire enquête is een mogelijkheid. Sinds de opleving van de parlementaire enquête in de jaren '80 van de vorige eeuw, is de enquête vooral gebruikt om kabinetsbeleid te controleren en het eigen optreden van de Kamer te evalueren nadat er (kennelijk) iets mis was gegaan. Daartoe hoeft het enquête-instrument zich echter niet te beperken. Dit instrument is bij uitstek geschikt maatschappelijke problemen in kaart te brengen, de effecten van beleid en wetgeving te onderzoeken en op grond daarvan voorstellen te ontwikkelen. Een andere optie is Tweede Kamerleden een vergoeding te geven voor een eigen kantoor in de regio om contacten met burgers te stimuleren. Het meeste soelaas biedt echter een andere werkwijze van de Tweede Kamer.

De Conventie meent dat een andere werkwijze van de Tweede Kamer een belangrijke bijdrage kan leveren aan een nieuwe relatie van de Tweede Kamer met de kiezers en een grotere onafhankelijkheid ten opzichte van het kabinet. De huidige werkwijze van de Tweede Kamer is in sterke mate geïnspireerd door de organisatie en werkwijze van de ministeries. De vaste commissies van de Kamer zijn vrijwel geheel afgestemd op de departementale indeling. Dit voedt een op meebesturen gericht specialisme en het volgen van de agenda van het kabinet. Een andere werkwijze is nodig om de Tweede Kamer een draai van 180° naar de samenleving te laten maken en zich onafhankelijker ten opzichte van het kabinet op te stellen. Themacommissies zijn een middel tot een andere werkwijze te komen. De Themacommissie ouderenbeleid is een inspirerend voorbeeld. Het Reglement van Orde voor de Tweede Kamer maakt de instelling van themacommissies voor onderwerpen van groot maatschappelijk belang nu mogelijk. De instelling van themacommissies zou in het voorstel van de Conventie een verplichting moeten worden.

De Conventie stelt voor dat de Tweede Kamer aan het begin van haar zittingsperiode de belangrijkste maatschappelijke thema's vaststelt waarover politieke meningsvorming moet worden bevorderd. Voor elk van die thema's wordt een commissie

*Stel aan begin van de zittingsperiode van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal themacommissies in. Verminder het aantal vaste commissies van de Tweede Kamer.*

ingesteld, voor maximaal de duur van de zittingsperiode van de Kamer. Niet het kabinet maar de Kamer bepaalt zo welke thema's er toe doen. Themacommissies zullen niet alle onderwerpen waarmee men worstelt kunnen bestrijken. In die beperking schuilt het voordeel dat de Kamer politieke keuzes moet maken. Welke onderwerpen doen er echt toe de komende jaren? Waaraan geven we prioriteit? Dit kan leiden tot heftige debatten, waarin verschillen van opvatting duidelijk aan het licht komen. De keuze van thema's kan op den duur inzet zijn van de verkiezingen.

Een themacommissie beoordeelt de maatschappelijke problematiek integraal. Daartoe zal zij zich moeten laten leiden en inspireren door de samenleving. Maar het gaat om veel meer dan het verwoorden van opvattingen die in de samenleving leven. Een themacommissie houdt zich bezig met geïntegreerde politieke visieontwikkeling en geeft daarover uitleg en toelichting in de Tweede Kamer. Daarop nemen fracties politieke standpunten in en volgt het doen van voorstellen en verzoeken aan het kabinet (bijvoorbeeld totstandbrenging van wetgeving of juist vermindering daarvan). De Tweede Kamer volgt dus niet langer het kabinet in dit opzicht, maar doet zelf voorstellen.



*De democratie van nu is de steen die de ezel zijn kop laat stoten. Alle pogingen tot verandering stoten af op de taaheid van de bestaande structuren.*

*Marco Pastors (adviseur)*

Anders dan bij de huidige themacommissies het geval is geweest, zouden de themacommissies alle werkzaamheden moeten verrichten die betrekking hebben op hun onderwerp. De themacommissies behandelen dus ook voorstellen van wet die rechtstreeks met het thema verband houden, voeren overleg met bewindslieden over onderwerpen die het commissiethema aangaan en controleren het kabinet wat hun thema betreft.

Op dit moment volgt de Tweede Kamer met haar commissiestelsel de verkokering van de rijksdienst. De introductie van een behoorlijk aantal themacommissies zal ertoe bijdragen dat politiek en ambtenaren zich organiseren rond maatschappelijke thema's. Een integraal team van bewindslieden en ambtenaren zal de producten van de themacommissies moeten behandelen. Dit kan een opmaat zijn voor een andere werkwijze en ontkokering van departementen.

Naast de themacommissies nieuwe stijl zullen enkele vaste commissies voor de wetgeving nodig zijn om regeringsvoor-

*Zorg voor toetsbare doelen in het regeerprogramma en de rijksbegroting en kijk op verantwoordingsdag of die doelen zijn gehaald.*



stellen, die niet rechtstreeks verband houden met de gekozen onderwerpen, te behandelen. De regering houdt haar eigen verantwoordelijkheid het regeerprogramma uit te voeren. Het regeerprogramma zal vrijwel zeker voornemens bevatten die betrekking hebben op enkele door de Tweede Kamer gekozen thema's. Dit impliceert geen overlap of dubbel werk. Met behulp van de themacommissies zal de Kamer beter in staat zijn voorstellen te beoordelen of alternatieven aan te dragen.

#### **Versterking van de controlerende functie van de Tweede Kamer**

De controle op het doen en laten van de regering en daaruit conclusies trekken is een wezenlijke taak van de volksvertegenwoordiging. Systematische en kritische controle, los van incidenten, krijgt echter onvoldoende aandacht in de Tweede Kamer. Tekenend is dat de zogenaamde verantwoordingsdag in mei nauwelijks op belangstelling kan rekenen. Toch biedt juist deze dag de mogelijkheid de controlefunctie van de Tweede Kamer en het belang daarvan voor het voetlicht te brengen. Voorwaarde is wel dat Kamer en kabinet die dag spreken over de politieke doelen en de uitvoering van beleid om die doelen te bereiken. Ook moeten ze die doelen evalueren en bijstellen.

*De burger verlangt concrete resultaten. Die stoeptegel moet recht. Verantwoording afleggen over geboekte resultaten wekt vertrouwen. En ach, dat bestel zal de burger worst wezen.*

*Hein Albeda. (adviseur)*



Deze gang van zaken veronderstelt wel dat het kabinet concrete doelen stelt waarvan na enige tijd kan worden vastgesteld of ze zijn bereikt. Die doelen moeten zijn terug te vinden in zowel de begrotingsstukken als het regeerprogramma (zie hierna) of beleidsprogramma. In de begrotingsstukken gaat het om jaarlijkse prioriteiten, het regeerprogramma bevat de belangrijkste doelen voor de gehele kabinetsperiode. De Kamer op haar beurt zou het kabinet moeten vragen concrete doelen te stellen. In de begrotingscyclus spelen ook de miljoenennota en voorjaars- en najaarsbrief een belangrijke rol. Bij de behandeling daarvan kijkt men vooral vooruit. Op verantwoordingsdag blikt men terug en trekt daaruit lessen voor de toekomst.

#### **De ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen ambtenaren en parlement**

Leg in de aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambtenaren vast, dat verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren en om ambtenaren te horen in principe worden ingewilligd.

*Leg in de aanwijzingen inzake externe contacten voor rijksambtenaren vast, dat verzoeken van de Eerste en Tweede Kamer van de Staten-Generaal tot schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren en om ambtenaren te horen in principe worden ingewilligd.*

Alle leden van de Conventie zijn van opvatting dat de verantwoordelijkheid van de minister voor het handelen van zijn ambtenaren in praktijk ook een schaduwzijde heeft. Het leidt soms tot verkrampde verhoudingen tussen ministers en ambtenaren en tussen ambtenaren en Tweede Kamer. Omdat de minister verantwoordelijk is, zo meent men vaak, kan alleen hij de contacten met de Kamer onderhouden en zijn ambtenaren er vooral om de minister uit de wind te houden. Deze houding wordt mede ingegeven door de verwarring van verantwoordelijkheid met verwijtbaarheid en met vertrouwen tussen minister en parlement. In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ministeriële verantwoordelijkheid.

Wil de verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen tot zijn recht komen, dan vergt dat in de eerste plaats erkenning en bevordering van de inhoudelijke rol van de ambtenaar. De ambtenaar moet ruimte hebben voor zijn rol als inhoudelijk adviseur en de minister kritisch kunnen bejegenen. Herwaardering van die rol van de ambtenaar kan hem ook ruimte geven voor informatieverstrekking op verzoek van de Tweede Kamer. Daaraan heeft de Kamer soms terecht behoefte bij de uitoefening van haar controlerende taken.



*In een goede democratie is sprake van een evenwichtige samenstelling van de volksvertegenwoordiging en van een democratische houding van de burgers.*

*Monique Leyenaar (adviseur)*

In de huidige verhoudingen blijft de minister verantwoordelijk tegenover het parlement en zijn niet de ambtenaren verantwoordelijk. Daarbij past dat de minister het contact tussen Kamer en ambtenaren vooraf goedkeurt. Maar die goedkeuring zou hij ruimhartig moeten geven. De regels voor externe contacten kunnen die meer open houding weerspiegelen door daarin vast te leggen dat een minister verzoeken van een van beide kamers der Staten-Generaal tot schriftelijke of mondelinge contacten met ambtenaren of deelname van ambtenaren aan een hoorzitting inwilt, tenzij hij daartegen zwaarwegende bezwaren heeft. Natuurlijk kan de minister aanwezig zijn bij contacten en beperkingen aan de informatieverstrekking stellen. Bijvoorbeeld door alleen toestemming te geven inlichtingen van feitelijke aard te verstrekken.



### **Waarborg van de wetgevingskwaliteit**

De totstandbrenging van wetten is de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van regering en parlement. In de rechtstaat is de wet een belangrijk instrument in de verhouding tussen burgers en overheid.

Mede door de sterke verbondenheid tussen kabinet en parlement staat de kwaliteit van wetgeving onder druk. Wanneer het om zaken gaat die in het regeerakkoord staan, dreigt het gevaar dat de inhoudelijke verdediging van wetsvoorstellen te wensen overlaat. Een verwijzing naar het regeerakkoord is dan het enige of doorslaggevende argument van de wet. De voorstellen voor aanpassing van de formatieprocedure hierna staan dan ook mede in het teken van verbetering van de wetgevingskwaliteit.

Voorop staat dat wetten in overeenstemming moeten zijn met de Grondwet en voldoen aan de overige vereisten van een rechtstaat. Met het oog daarop bevat hoofdstuk 5 enkele aanbevelingen. Los daarvan dient het wetgevingsproces zodanig te zijn dat de voorwaarden voor een hoge kwaliteit van wetgeving zo gunstig mogelijk zijn. Gedacht kan worden aan vroegtijdige betrokkenheid van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces zodat de Tweede Kamer voor het beïnvloeden van wetsvoorstellen niet alleen is aangewezen op haar recht van amendement aan het einde van de wetgevingsprocedure. Ook is het gewenst de Raad van State vaker vragen over wetgevingskwaliteit te stellen, ook als een voorstel al in de Tweede Kamer ligt. In het wetgevingsproces speelt de Eerste Kamer een belangrijke rol. De Conventie ziet mogelijkheden die rol nog beter uit de verf te laten komen.

### **Een terugzendingsrecht voor de Eerste Kamer in combinatie met een aanpassing van het kiesstelsel**

Aan de totstandkoming van wetgeving levert de Eerste Kamer een waardevolle bijdrage. Zij verdiept zich in de rechtstatelijke aspecten. Zij signaleert onjuistheden, lacunes en slordigheden.

De schriftelijke en mondelinge behandeling in de Eerste Kamer leidt niet zelden tot verduidelijking van de wet, in het bijzonder van door amendementen ingebrachte artikelen.

De Eerste Kamer heeft geen recht van amendement. Zij staat theoretisch voor de keuze een wetsvoorstel te verwerpen of in zijn geheel te accepteren. Praktisch hebben de betrokkenen in het wetgevingsproces hier een mouw aangepast door middel van de novelleprocedure. Indien de Eerste Kamer bezwaren heeft tegen een wetsvoorstel, dient de regering een nieuw voorstel in dat de bezwaren in het omstreden wetsvoorstel wegneemt. De Eerste Kamer gaat hiermee terughoudend om. Hetzelfde geldt voor haar bevoegdheid een wetsvoorstel te verwerpen. Die terughoudendheid is op zijn plaats vanwege het politieke primaat van de Tweede Kamer.

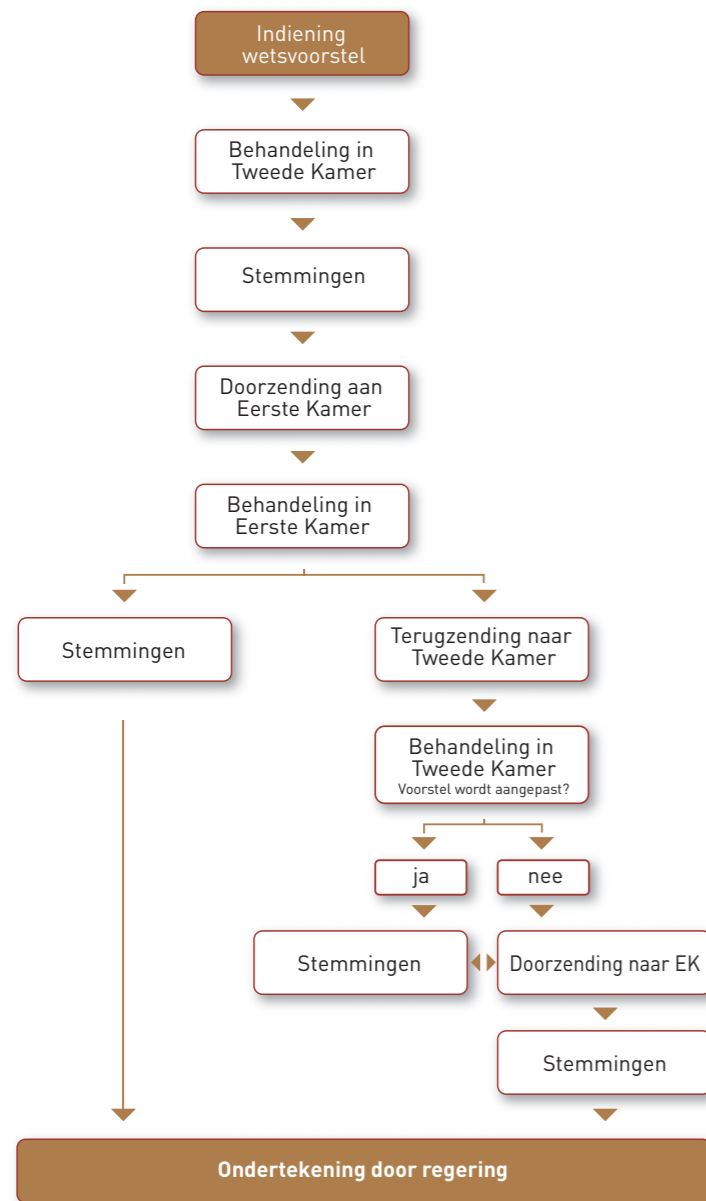
*Ken de Eerste Kamer het recht toe wetsvoorstellen één keer terug te sturen naar de Tweede Kamer, waarbij het eindoordeel over het teruggezonden wetsvoorstel blijft liggen bij de Eerste Kamer. Combineer dit met een kiesstelsel voor de Eerste Kamer waarin provinciale staten elke drie jaar de helft van de leden van de Eerste Kamer kiezen.*

Het is de vraag of de keuze waarvoor de Eerste Kamer formeel wordt gesteld, wel of niet aanvaarden van een wetsvoorstel, past bij de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. Haar zwakkere democratische legitimatie dwingt tot terughoudend gebruik van de bevoegdheid wetsvoorstellen die de Tweede Kamer heeft aanvaard te verwerpen. Ook wordt wel politieke druk uitgeoefend op de Eerste Kamer een voorstel te aanvaarden. Bovendien kunnen inhoudelijke novelles bijdragen aan een uitgesproken politieke opstelling van de Eerste Kamer.

De Conventie is daarom voorstander van een terugzendingsrecht, onder de voorwaarde dat dit recht doet aan de politieke posities van de Tweede Kamer en de regering en de kritische bezinning door de Eerste Kamer. Een andere voorwaarde is dat het niet tot vertraging van de wetgevingsprocedure leidt. Aan deze voorwaarden voldoet een eenmalig terugzendingsrecht, waarbij het eindoordeel blijft liggen bij de Eerste Kamer. De Eerste Kamer hoeft een voorstel dan niet te verwerpen en evenmin onder druk te aanvaarden. Toepassing van het terugzendingsrecht dwingt de Tweede Kamer (en de regering) tot een openbare heroverweging. Leidt dit niet tot bijstelling dan zal de Eerste Kamer in principe het oordeel van de Tweede Kamer - die immers het politieke primaat heeft - moeten volgen.

De Conventie heeft overwogen het eindoordeel over teruggezonden wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer te laten. Dit zou echter te veel afbreuk doen aan de positie van de Eerste Kamer. Bovendien is de kans groot dat dan de bereidheid van de Eerste Kamer om van haar terugzendingsrecht gebruik te maken, gering is.

### Schema wetsprocedure zonder en met terugzendingrecht



#### Verkiezingen Eerste Kamer

Sinds de algehele herziening van de Grondwet in 1983 is een constitutionele verschuiving opgetreden in de verhouding tussen beide Kamers der Staten-Generaal. Dit is al vaker gememoreerd, bijvoorbeeld door de Commissie De Koning<sup>2</sup> en in kabinetsnotities van 1997 en 2001 over de Eerste Kamer. Die verschuiving is het gevolg van de invoering van de gelijktijdige verkiezing van alle leden van de Eerste Kamer. Tot 1983 werd elke drie jaar de helft van de leden gekozen. De zittingsduur van de leden van de Eerste Kamer was daardoor zes jaar.

Sinds 1983 is de zittingsduur bekort tot vier jaar en worden alle leden gelijktijdig gekozen. Dit heeft ertoe geleid dat tussen het moment van verkiezing door provinciale staten en de volgende Tweede Kamerverkiezingen, de Eerste Kamer actueler van samenstelling is dan de Tweede Kamer. Soms zijn er in die periode andere meerderheden in beide Kamers.

De wijziging van 1983 is geen gelukkige greep geweest. Destijds is, naar het oordeel van de Conventie, onvoldoende de relatie onder ogen gezien tussen de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer en de opstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van de Tweede Kamer in het wetgevingsproces. Het feit dat de Eerste Kamer tijdelijk politiek actueler is samengesteld beïnvloedt de verhoudingen en doet enigszins afbreuk aan het bespiegelende karakter van de Eerste Kamer. De kortere zittingsperiode van de leden werkt daaraan mee.

Indien de Eerste Kamer het terugzendingrecht krijgt, is er alle aanleiding de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer opnieuw te bezien. In de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer moet nadrukkelijk tot uiting komen dat in de verhouding tussen Tweede en Eerste Kamer, het politieke primaat bij de Tweede Kamer ligt. De meerwaarde van de Eerste Kamer in het wetgevingsproces is het reflectieve karakter van die Kamer. Zowel haar plaats ten opzichte van de Tweede Kamer als haar reflectieve karakter komen beter tot uiting in het kiesstelsel zoals dat tot 1983 gold. Aan het stelsel van vóór 1983 kleven enkele bezwaren van kiestechnische aard. Het voert te ver daarop uitvoerig in te gaan. Deze bezwaren zijn echter eenvoudig te ondervangen door verkiezing van de helft van de leden niet in groepen van provincies te houden, maar in alle provincies tegelijkertijd.<sup>3</sup>

*De Tweede Kamer doet na de verkiezingen een voordracht aan de Koning voor benoeming van een formateur. Deze voordracht gaat zo nodig vooraf door een voordracht aan de Koning voor benoeming van een informateur.*

#### De samenstelling van het kabinet

In de inleidende paragraaf is al geconstateerd dat kabinet en parlement met elkaar zijn vervlochten. Eén van de oorzaken daarvan is de formatieprocedure. In die procedure zijn Tweede Kamerfracties en fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen, steeds belangrijker geworden. Zowel op de samenstelling van het kabinet als op de hoofdlijnen van het regeringsbeleid oefenen zij een overwegende invloed uit. Dat heeft geleid tot een grote verbondenheid tussen het kabinet en de meerderheid van de Tweede Kamer. Op de achtergronden hiervan zijn onder

andere de commissies Biesheuvel en De Koning uitvoerig ingegaan. De binding aan het regeerakkoord is belemmerend voor het onafhankelijk opereren van Kamer en kabinet. Voorgesteld wordt daarom de formatieprocedure zo in te richten dat vooral de beoogde bewindslieden afspraken voor de komende regeerperiode maken. De Conventie stelt de volgende gang van zaken voor.

Zo snel mogelijk na de verkiezingen komt de Tweede Kamer in nieuwe samenstelling bijeen en wijdt een debat aan de uitslag van de verkiezingen. De Kamer kan vervolgens bij motie uitspreken welke regeringscoalitie de voorkeur heeft. Afhankelijk van

<sup>2</sup> Voluit: Tweede externe commissie vraagpunten staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing

<sup>3</sup> De ene keer kunnen provinciale staten 38 leden kiezen, drie jaar later 37.

de uitkomst van dat debat doet de Kamer een voordracht voor benoeming van een formateur of een informateur aan de Koning. Als een informateur wordt benoemd doet de Kamer na afronding van de informatie een voordracht voor benoeming van een formateur. De formateur wordt belast met de vorming van een door hem te leiden kabinet. Deze procedure doet recht aan het gegeven dat de formateur, als beoogd Minister-president, zijn positie feitelijk ontleent aan de Tweede Kamer en dus indirect aan de verkiezingsuitslag. Het debat kan niet eerder plaatsvinden dan op de achtste dag na de stemming omdat de Kieswet regelt dat op die dag de nieuw gekozen Kamer aantreedt. Het lijkt gezien adviezen van de Kiesraad hierover uit 2001 en 2002 mogelijk de termijn tussen stemming en eerste samenkomst van de Tweede Kamer te bekorten.

Het werk van de formateur kan niet in volstrekte openbaarheid worden uitgevoerd, maar het is wel zaak dat hij op de daarvoor geëigende momenten verslag van zijn werkzaamheden uitbrengt aan de Tweede Kamer. Hij legt zo in het openbaar verantwoording af. Als de Kamer ervan overtuigd is dat een formatie mislukt is, doet de Kamer een nieuwe voordracht voor een formateur.

Nadat de formateur zijn werkzaamheden met succes heeft afgerond en het nieuwe kabinet rond lijkt te zijn, moet de formele aanstelling van bewindspersonen plaatsvinden. De Tweede Kamer vervult hierin nu geen expliciete rol.

Dat is opmerkelijk, omdat de nieuwe bewindspersonen wel het vertrouwen van het parlement moeten genieten. Een tweede reden om de Kamer een nadrukkelijker plaats te geven in de aanstellingsprocedure is gelegen in de toegenomen publieke gevoeligheid op het vlak van de integriteit van (politieke) bestuurders.

Zoals in veel gemeenten de raad kandidaat-wethouders hoort, zou de Tweede Kamer de kandidaat-bewindslieden kunnen bevragen op de diverse aspecten van hun geschiktheid voor de functie. Indien een kandidaat door de meerderheid van de Tweede Kamer ongeschikt wordt bevonden, geniet hij bij voorbaat niet het vertrouwen van de Kamer en dient benoeming achterwege te blijven.

In Nederland hoeft een nieuw kabinet bij zijn aantreden niet expliciet het vertrouwen van het parlement te krijgen. Parlementair vertrouwen wordt geacht te bestaan zolang het tegendeel niet blijkt. Er is veel voor te zeggen dat ook in Nederland het debat over de regeringsverklaring wordt afgerond met een expliciete vertrouwensuitspraak van de Tweede Kamer. De regeling ter zake in België, toont aan dat een dergelijke vertrouwensuitspraak goed valt te rijmen met het uitgangspunt van de benoeming van ministers door de Koning.

Deze vorm van parlementarisering van de formatieprocedure lijkt op het eerste gezicht op gespannen voet te staan met de wenselijkheid de onafhankelijkheid van de Tweede Kamer ten opzichte van het kabinet te vergroten.

*De formateur krijgt van de Koning de opdracht een kabinet te vormen. Na overleg met de fractievoorzitters van de beoogde coalitiepartijen stelt hij een aantal richtlijnen voor het nieuwe kabinet vast met betrekking tot een beperkt aantal politiek omstreden kwesties.*

*De formateur schrijft met de beoogde ministers een beknopt regeerprogramma.*

*De Tweede Kamer hoort de kandidaat-bewindslieden.*

Deze tegenstrijdigheid is echter schijn. Parlementarisering van de formatie betreft uitsluitend de samenstelling van het kabinet; de tegenmacht van het parlement heeft primair betrekking op de wijze waarop het invulling geeft aan zijn controlerende rol ten aanzien van het handelen van de regering en voor al het door haar gevoerde beleid. Het is vooral de praktijk van (gedetailleerde) regeerakkoorden waaraan de regeringsfracties zijn gebonden, die een intensieve en onafhankelijke uitoefening van die rol lastig maakt, althans door de coalitiefracties. Dat is onwenselijk omdat controle van de regering een belangrijke taak is van de Kamer als geheel.

Afzwakking van de sterke binding van coalitiefracties aan het kabinet is mogelijk door voortaan geen (uitvoerig) regeerakkoord te sluiten tussen de voorzitters van de regeringsfracties, maar te volstaan met de vaststelling door de formateur van enkele richtlijnen voor een nieuw kabinet. Hij doet dit na overleg met de betrokken fractievoorzitters. Deze richtlijnen hebben betrekking op een beperkt aantal inhoudelijke knelpunten en moeten voorkomen dat het kabinet op het eerste het beste politiek omstreden punt al struikelt. De formateur legt de richtlijnen vast in een brief. Met inachtneming van die richtlijnen stellen de beoogde nieuwe ministers, een regeerprogramma vast. De binding van de betrokken fracties aan de inhoud van dat programma vermindert daardoor aanzienlijk. Dit vergroot hun

*De Tweede Kamer spreekt bij aanvang van de zittingsperiode van het kabinet haar vertrouwen in het kabinet uit.*

bewegingsvrijheid ten opzichte van het kabinet. Voordeel is bovendien dat het, meer dan een tot in detail uitgewerkt regeerakkoord, ruimte biedt voor toetsing op uitvoeringsaspecten in de fase van totstandkoming van wetgeving en beleid. Het feit dat beoogde bewindspersonen wel toestemming moeten krijgen van hun geestverwante fracties toe te treden tot het kabinet waarborgt de parlementaire binding. Bij het al dan niet verlenen van toestemming zullen de fracties de inhoud van het regeerprogramma meewegen.

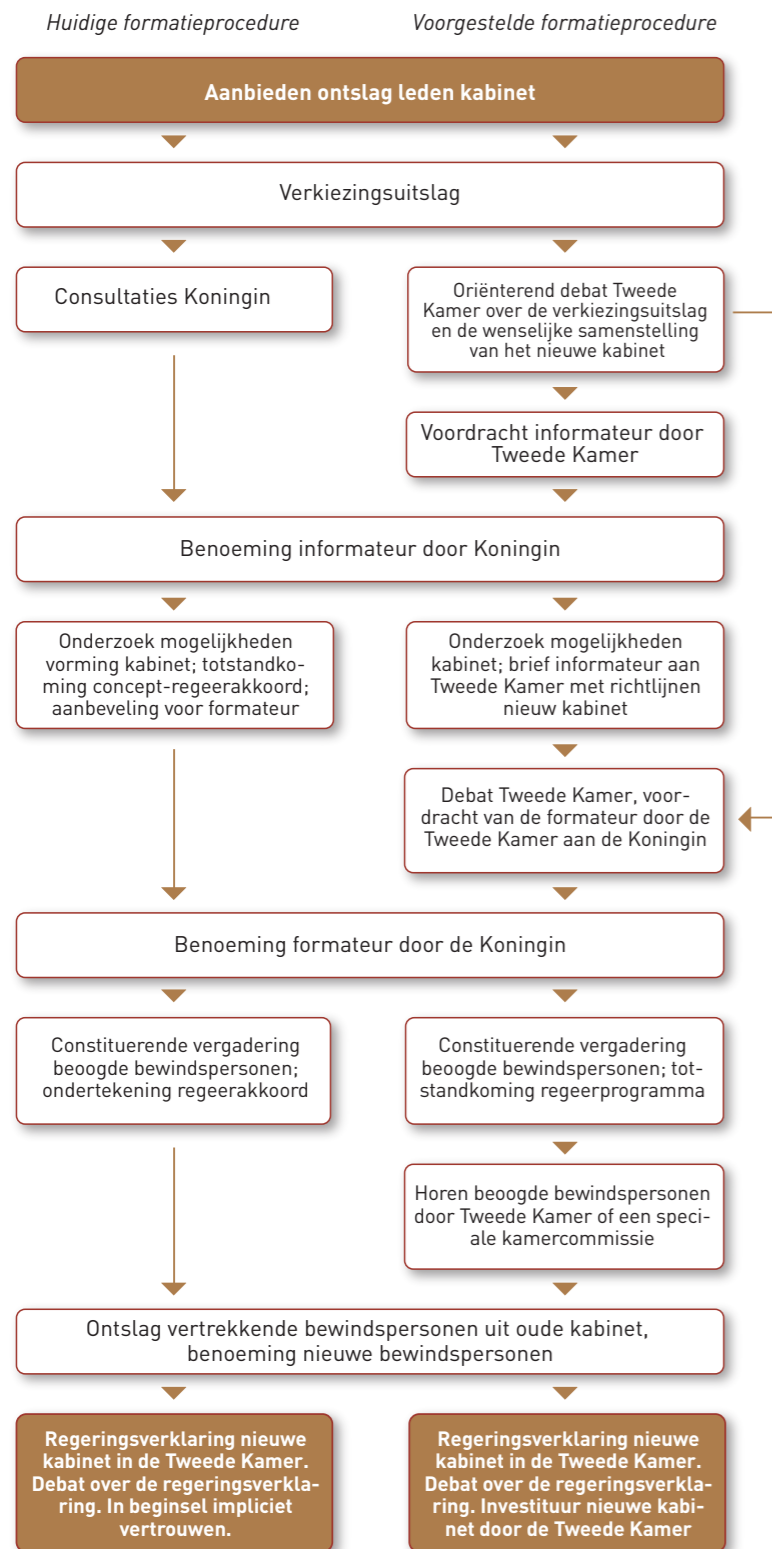
Verlenen zij de bedoelde toestemming niet, dan betekent dat niet dat het voorgestelde kabinet onmogelijk is. Er kan sprake zijn van een extra-parlementair kabinet waar niet zonder meer een meerderheid van de Kamerfracties achter staat, maar dat de Tweede Kamer wel gedoogt. Ook daarvoor moet ruimte bestaan.



*Democratie is meer beraadslaging dan afspiegeling. Het gaat om de zorgvuldige uitwisseling van argumenten en het afwegen van de relevante belangen.*

*Pieter Hilhorst (adviseur)*

## Schema formatieprocedure



## Een slagvaardig kabinet

Los van de discussie over de wenselijkheid van verkiezing van de Minister-president (zie hierna) vraagt zijn formele positie binnen het huidige stelsel aandacht. In een sterk veranderende en complexe samenleving is een goed gecoördineerd en efficiënt kabinetsbeleid belangrijker en misschien wel lastiger dan ooit. Naast een herkenbare vertegenwoordiging van burgers in het parlement, is leiderschap een voorwaarde voor een geloofwaardige en vertrouwenwekkende overheid.

De Minister-president speelt wat dat laatste betreft een belangrijke rol. De Conventie wil geen afbreuk doen aan de uitgangspunten dat ieder individuele minister op zijn terrein verantwoordelijk is en dat de ministers gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het kabinetsbeleid. Wel pleit zij er voor meer ruimte te bieden voor het beginsel van democratisch leiderschap. In de Nederlandse verhoudingen is dit beginsel nauwelijks uitgewerkt. Rechtens is de Minister-president niet meer dan voorzitter van de ministerraad. In de praktijk stijgt hij echter boven zijn collega-ministers uit. Zowel parlement als burgers verwachten dat ook van hem. Het verdient aanbeveling zijn bijzondere rol in zijn bevoegdheden tot uitdrukking te brengen. Wat de Conventie betreft gaat het om meer dan een bevestiging van de bestaande praktijk. De Minister-president zal in staat moeten zijn daadwerkelijk leiderschap te tonen, in de wetenschap dat coalitieverhoudingen en het Nederlandse bestuursmodel van overleg en collegiale besluitvorming, daaraan natuurlijke grenzen stelt.

In het kabinetsstandpunt, naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen, is een uitbreiding van de agenderingsbevoegdheid van de Minister-president aangekondigd. In het Reglement van Orde voor de ministerraad zal worden geschrapd dat uitoefening van die bevoegdheid moet geschieden "in overeenstemming met het gevoel van de ministerraad". Vooruitlopend daarop zal de Minister-president al zo handelen. De voorgenomen aanpassing van het Reglement van Orde is een prijzenswaardig begin van versterking van de formele positie van de Minister-president. De Conventie is echter van opvatting dat deze maatregel onvoldoende is.

*Geef de Minister-president de bevoegdheid algemene aanwijzingen te geven aan de andere ministers.*

## Algemene aanwijzingsbevoegdheid

De Minister-president zal ook in de toekomst over voldoende bevoegdheden moeten beschikken zijn coördinerende taken ten behoeve van een slagvaardig regeringsbeleid te kunnen uitvoeren.

Dan hebben we het over de algemene aanwijzingsbevoegdheid.

Die dient verder te gaan dan zijn huidige bevoegdheden onderwerpen te agenderen of in te grijpen bij een concreet competentiegeschil. Een algemene aanwijzingsbevoegdheid biedt hem ook de mogelijkheid bindende aanwijzingen te geven over algemene beleidsaspecten. Het mes snijdt aan twee kanten: de Minister-president kan daadwerkelijk leiding geven en zijn bevoegdheden worden meer in overeenstemming gebracht met zijn feitelijke positie.



Een algemene aanwijzingsbevoegdheid is niet wezensvreemd aan het parlementaire stelsel. De Duitse kanselier bijvoorbeeld, beschikt daarover. Deze bevoegdheid verdraagt zich bovendien met de individuele verantwoordelijkheid van ministers en het uitgangspunt van collegiale besluitvorming. De vakminister blijft verantwoordelijk voor zijn beleidsterrein, ook als hij (mede) handelt op basis van een aanwijzing van de Minister-president. Dat is niet anders dan wanneer hij nu door de ministerraad als collectief, wordt gedwongen een bepaalde koers te varen. De verantwoordelijkheid van de Minister-president ten opzichte van het parlement neemt wel toe. De Kamers kunnen hem immers aanspreken op het al dan niet geven van een aanwijzing. Aan de collegiale besluitvorming hoeft echter niet noemenswaardig afbreuk te worden gedaan. In de eerste plaats omdat het in de Nederlandse verhoudingen niet goed voorstelbaar is dat de Minister-president in volledige vrijheid kan besluiten een aanwijzing te geven. Hij zal altijd rekening moeten houden met de wensen van de coalitiepartners. In de tweede plaats kan de ministerraad een doorslaggevende stem krijgen in geval van een conflict.

#### **Benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen**

De positie van de Minister-president brengt met zich dat hij de eindverantwoordelijkheid moet dragen voor de samenstelling van het kabinet en de taakverdeling tussen de leden van het kabinet. Dit zou in de Grondwet tot uitdrukking moeten worden gebracht door vast te leggen dat benoeming en ontslag van ministers en staatssecretarissen geschiedt op voordracht van de Minister-president.

Deze bevoegdheid, die als vanzelfsprekend gepaard gaat met een beslissingsbevoegdheid over de taakverdeling, bepaalt in niet onbelangrijke mate de leidinggevende positie van de Minister-president. Een wijziging van de Grondwet in deze zin versterkt de formele positie van de Minister-president. Het past bovendien in de lijn van de voorstellen voor wijziging van de formatieprocedure.

*Regel de bevoegdheid van de Minister-president om ministers en staatssecretarissen voor te dragen voor benoeming en ontslag*

Of de Minister-president in de praktijk in staat is daadwerkelijk te beslissen over de samenstelling en de taakverdeling van het kabinet, zal moeten blijken. Het is onwaarschijnlijk dat coalitiefracties hun zeggenschap over de samenstelling van de regering helemaal zullen willen prijsgeven. Maar het is zeker denkbaar dat bij de besluitvorming over de samenstelling van een kabinet een nieuw evenwicht wordt bereikt, waarin het oordeel van de Minister-president een zwaarder gewicht heeft dan nu het geval is. Het past bovendien in de voorstellen voor wijziging van de formatieprocedure dat de formateur meer invloed heeft op de samenstelling van het kabinet.

#### **De rechtstreekse verkiezing van de Minister-president**

De Conventie sprak uitvoerig over de wenselijkheid van rechtstreekse verkiezing van de Minister-president. Het lag ook voor de hand deze discussie te voeren, gezien de door de Conventie bepleite ontvlechting van kabinet en parlement en versterking van de positie van de Minister-president. Voor- en tegenstanders van zo'n rechtstreekse verkiezing, hielden elkaar in evenwicht.

Een deel van de Conventie is van opvatting dat ontvlechting van regering en parlement meer vergt dan wijziging van de formatieprocedure. Voor de korte termijn biedt wijziging van de procedure wel soelaas, maar op de lange termijn onvoldoende. In het parlementaire stelsel is vervlechting van regering en parlement, zo menen zij, vrijwel onvermijdelijk.

Deze leden wijzen er op dat de voorgestelde richtlijnen op den duur zullen uitdijen tot iets dat lijkt op de huidige regeerakkoorden en het parlement opnieuw met handen en voeten binden aan de regering. De enige manier om dit te vermijden is radicaal af te zien van regeerafspraken tussen coalitiefracties. Maar dan doemt weer een ander gevaar op. De situatie ontstaat dan dat de regering zijn mandaat uitsluitend aan het parlement ontleent en dat de regering binnen deze constructie, bij beslissingen waar regering en parlement afwijkende opvattingen hebben, nooit op al gemaakte afspraken kan terug vallen. Het resultaat zal dan zijn dat de regering een willoze speelbal wordt in de handen van het parlement. Op dit moment is het parlement nog de speelbal in de handen van de regering. Maar het omgekeerde is even-

min wenselijk. Deze situatie is alleen te voorkomen wanneer de leider van het toekomstige kabinet over een eigen mandaat van de kiezer beschikken kan.



*De Franse Nationale conventie van 1789 koos voor invoering van democratie. Maar wat als de democratie faalt en revoluties niet meer in de mode zijn? Dat is in wezen de fascinerende vraag waar deze Conventie zich voor gesteld ziet.*

*Frank Ankersmit (lid)*

Een representatief stelsel waarin wetgevende en uitvoerende macht zich ieder op een kiezersuitspraak kunnen beroepen en waarin een regering die het vertrouwen van het parlement verliest niet naar huis kan worden gestuurd heeft echter een belangrijk nadeel. In het geval van een onoverbrugbaar conflict tussen beide ontstaat dan een patstelling, die pas beëindigd wordt wanneer een einde komt aan de zittingsperiode van de Minister-president. Dat kan leiden tot een soms jarenlange verlamming van het openbaar bestuur en bovendien regering en volksvertegenwoordiging ertoe verleiden om het (institutionele) eigenbelang te plaatsen boven het landsbelang. Introductie van het systeem van de gekozen Minister-president is daarom alleen zinvol als ze gepaard gaat met het behoud van de vertrouwensregel. In het geval van een onoplosbaar conflict tussen regering en parlement zullen dan nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven. Daarna treedt dan zowel een nieuw parlement als een nieuw kabinet aan. Aangenomen mag worden dat het parlement de



gekozen Minister-president niet voor onbetekende zaken naar huis zal sturen. Dat is vooral een voordeel.

Het kiezersmandaat voor de Minister-president houdt in dit voorstel in de opdracht leiding te geven aan een door hem te vormen kabinet, dat wat betreft de samenstelling en het te voeren beleid aangewezen blijft op het parlementair vertrouwen. Het regeringsprogramma vindt zijn politieke basis niet in een partijcompromis maar zal tot stand komen in overleg tussen de gekozen Minister-president en de door hem aangezochte bewindslieden. Niets belet hem over de samenstelling van een kabinet ook te overleggen met potentiële kabinetkandidaten van andere partijen. En ook 'tijdens de rit' kan de gekozen Minister-president besluiten zijn kabinet te herschikken, bijvoorbeeld in geval van gebleken incompetentie van één of meer leden van zijn ploeg. De positie van een gekozen Minister-president is daarmee een wezenlijk andere dan die van de huidige Minister-president. Hij behoort daarom ook over extra bevoegdheden te beschikken die andere leden van het kabinet niet hebben. In ieder geval moet gedacht worden aan het agenderingsrecht, de aanwijzingsbevoegdheid en de bevoegdheid om ministers te benoemen en te ontslaan.

Niet alleen de noodzaak van ontvlechting van regering en parlement noopt tot de introductie van het systeem van de gekozen Minister-president. Pas de rechtstreekse verkiezing van de Minister-president legt de beslissing over de leiding van het kabinet daar waar die volgens deze leden behoort te liggen: in de handen van het volk.

Een ander deel van de leden is echter tegenstander van de gekozen Minister-president. Zij zijn van mening dat de rechtstreekse verkiezing van de Minister-president niet goed verenigbaar is met het parlementaire stelsel. Het feit dat diens benoeming te danken is aan het vertrouwen van de kiezers, laat niet toe dat hij in dezelfde mate het vertrouwen van het parlement nodig heeft als thans. Het teloorgaan van de vertrouwensregel zoals wij deze nu kennen is dan ook onvermijdelijk. Veranderingen in de positie van de Minister-president die feitelijk leiden tot afschaffing van die essentie van het parlementaire stelsel, zijn naar het oordeel van deze leden ongewenst.

Daarbij komt dat verkiezingen op basis van evenredige vertegenwoordiging per definitie zullen leiden tot coalitiekabinetten. Het is de vraag hoe dit gegeven zich laat verenigen met de gekozen leider van het kabinet. Deze blijft immers hoe dan ook aangewezen op coalitiegenoten en zal met hen afspraken moeten maken voor de komende kabinetsperiode.

*In de ideale democratische cultuur helpt de ene mens de ander die dit gebaar dankbaar accepteert. Het beeld van Britt Wikstrom maakt dit zichtbaar.*

*Roel Kuiper (lid)*



Daarbij komt dat de Minister-president bijna zeker altijd de lijsttrekker van een grote partij zal zijn. Zijn parlementaire fractie zal zich steeds schatplichtig aan hem weten. Dat heeft het gevaar in zich dat het politieke debat zich zal versmallen tot een keus voor of tegen de Minister-president. Het is bovendien niet denkbeeldig dat de rechtstreekse verkiezing van de Minister-president het gezag van het parlement zal ondermijnen. De gekozen Minister-president zal zich in confrontaties met de parlementaire meerderheid op zijn rechtstreekse kiezersmandaat beroepen en de kans is groot dat het parlement dan het onderspit zal delven. Ten slotte wordt gewezen op de ervaringen met de gekozen Minister-president in Israël in combinatie met een kiesstelsel op basis van evenredige vertegenwoordiging en een vertrouwensregel tussen parlement en regering. Hier ging de rechtstreekse verkiezing van de Minister-president gepaard met een versplintering van de Knesset. Het bleek buitengewoon ingewikkeld te zijn voor de Minister-president een regering samen te stellen, een regeerprogramma uitgevoerd te krijgen en het vertrouwen van het parlement te behouden. Natuurlijk verschilt Israël in veel opzichten van Nederland. Maar het geeft wel een extra reden tot een kritische houding ten opzichte van de idee van invoering van de verkiezing van de Minister-president.

*Verhoog de subsidie aan politieke partijen en laat ook politieke partijen die geen zitting hebben in de Tweede Kamer, onder voorwaarden, voor subsidie in aanmerking komen.*

#### **Toegankelijk partijstelsel**

De politieke partijen zijn nauw verbonden met het domein van parlement en bestuur. Hoewel hun ledenaantal is gedaald tot amper 3% van de kiesgerechtigde bevolking, vervullen de politieke partijen belangrijke functies in de representatieve democratie. Traditioneel hebben ze twee hoofdfuncties: vertegenwoordiging van de kiezers en selectie van politieke ambtsdragers. Van oudsher verwoordden partijen de wensen en belangen van kiezers en voegen die samen tot samenhan-

gende programma's. Het uitoefenen van deze vertegenwoordigende functie is echter in toenemende mate problematisch. Partijen slagen er minder goed dan voorheen in, voor specifieke bevolkingsgroepen duidelijke en aantrekkelijke maatschappijvisies te ontwikkelen. De kans dat de standpunten van kiezers helemaal of in belangrijke mate overeen komen met die van een partij is gering. Ook op individueel niveau zijn kiezers tweeslachtig in hun voorkeuren. Ze willen vaak het liefst èn-èn (en ecologie, en economie, en vrijheid, en rechtvaardigheid en veiligheid). Daardoor hebben partijen steeds minder een band met specifieke groepen kiezers.

De vertegenwoordigende functie van politieke partijen wordt niet meer als vanzelfsprekend ontleend aan een vastomlijnde aanhang, maar is veel meer ad hoc en op specifieke belangen gericht. De teruglopende belangstelling van veel kiezers voor partijpolitiek past in dit beeld.

Ondertussen zijn de gevestigde politieke partijen steeds afhankelijker van overheidsfinanciering. Subsidie compenseert de teruglopende inkomsten van leden. Maar de subsidie heeft ook als gevolg dat nieuwe partijen verhoudingsgewijs minder

gemakkelijk toegang hebben tot het partijstelsel. Zij kunnen immers geen aanspraak maken op subsidie als zij nog geen zetel hebben in het parlement.

De Nationale conventie acht de zwakke binding van partijen met de samenleving, in combinatie met haar belangrijke functies, zorgelijk. Te meer daar zij geen alternatief ziet voor politieke partijen in het representatieve stelsel. Ze rekent het echter niet tot haar taak aanbevelingen te doen met betrekking tot het doen en laten van partijen. Het stelsel van politieke partijen zou in staat moeten zijn zich aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Bemoeienis van de overheid met de wijze waarop politieke partijen hun interne democratie, verantwoording en selectie organiseren, is niet gewenst. Partijen hebben de laatste jaren al volop aangetoond dat zij serieus bezig zijn de interne partijdemocratie te verbeteren en de band met kiezers aan te halen. Als partijen het niet goed doen, verdwijnen ze vanzelf. Als zij bepaalde belangen en wensen van het electoraat onvoldoende representeren, moeten er nieuwe partijen bijkomen die dat wel doen.

*Een goed werkende democratie is als een symfonieorkest: nodig zijn goed onderhoud van de instrumenten, samenwerking, goede oefening en een krachtige regie.*

*Alice Bouman-Dentener (adviseur)*



Er is niets mis met overheidssubsidie voor politieke partijen. Ook andere private instellingen met een belangrijke publieke functie, kunnen op overheidssteun rekenen.

Verhoging van de subsidie is zelfs gewenst. De Nationale conventie constateert echter wel dat, nu politieke partijen meer dan voorheen afhankelijk zijn van overheidssteun, het stelsel relatief minder toegankelijk is voor nieuwe partijen. Alleen partijen die zetels hebben in de Tweede Kamer komen voor subsidie in aanmerking. Oprichting van een partij en campagne voeren in het tijdperk van massamedia moeten nieuwe partijen dus op een andere manier financieren dan door middel van subsidie. Dat is des te moeilijker als giften voor nieuwe partijen die deelnemen aan de verkiezingen, vanaf de dag van kandidaatstelling, gebonden zullen zijn aan een maximum. Voor nieuwe partijen wordt het dan vrijwel onmogelijk substantiële middelen te vinden campagne te voeren.

Overheidssteun zou daarom niet beperkt moeten zijn tot zittende groeperingen. Onder voorwaarden moeten ook nieuwe politieke groeperingen in aanmerking kunnen komen voor subsidie. Voor de hand liggende voorwaarden zijn een minimum aantal leden, eigen inkomsten (waaraan de maximum hoogte van de subsidie wordt gekop-

peld) en registratie van de aanduiding bij de Kiesraad. Een zwaardere voorwaarde is de inlevering van een geldige kandidatenlijst voor de verkiezing van de Tweede Kamer.

### *Selectiefunctie politieke partijen*

Terwijl de vertegenwoordigende functie problematischer is dan vroeger, is de selectiefunctie van partijen juist belangrijker dan voorheen. Voor een toenemend aantal functies in de publieke sector lijkt het lidmaatschap van politieke partijen van belang geworden. Hoewel het gehanteerde beginsel bij het benoemingsbeleid in de openbare dienst is dat partijlidmaatschap geen rol mag spelen, komt het in de praktijk nauwelijks nog voor dat burgemeesters en commissarissen van de Koning geen lid zijn van een politieke partij.

Door de lossere band van partijen met kiezers en de dominantie van partijen in de rekrutering voor publieke functies kan het beeld ontstaan van partijen als invloedrijke, Haagse 'banenmachines'. Partijen die meer bezig zijn met politiek-strategische verdeling van functies, dan met herkenbare representatie van burgers in de politiek. Dit beeld is niet alleen slecht voor het vertrouwen in politieke partijen, maar ook voor het vertrouwen in het politieke bestel in zijn geheel.

De Conventie bepleit een toegankelijk politiek stelsel. Bestuurs- en adviesfuncties moeten voor een ieder, ongeacht hun partijlidmaatschap, politieke gezindheid of toegankelijk zijn. Dit is ook in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel en de grondwettelijke bepaling dat iedere Nederlander op gelijke voet in openbare dienst benoembaar is. Onder omstandigheden kan politieke gezindheid – en dat is ruimer dan partijlidmaatschap – voor functies in bestuurs- en adviesorganen een legitiem benoemingscriterium zijn, wees daar dan open en eerlijk over.

Behalve bij strikt politieke benoemingen, zoals tot minister, zou de vraag of men lid is van een politieke partij nooit een rol mogen spelen. De indruk is dat dit vaak wel het geval is. Het is belangrijk elke schijn dat partijlidmaatschap relevant is, te vermijden.

### **Controle en ministeriële verantwoordelijkheid**

Net als in alle andere West-Europese democratieën is in ons stelsel de controle nauw verbonden met de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers en staatssecretarissen zijn ieder voor zich en gezamenlijk aanspreekbaar op het doen en laten van de regering bij de behartiging van het algemeen belang en de vervulling van de taken die aan het ambt van de minister zijn verbonden. Het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid vormt de basis van de politieke controle op het functioneren van de ministers.

### *Het beginsel opnieuw overwogen?*

Het anderhalve eeuw oude leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid is geen rustig bezit maar regelmatig onderwerp van discussie. Op dit moment geldt kort gezegd de volgende zienswijze.

Het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid vindt zijn basis in drie bepalingen van de Grondwet:

- dat de regering bestaat uit de Koning en ministers, waarbij de Koning onschendbaar is en de ministers verantwoordelijk zijn (artikel 42);
- dat de ministers de leiding hebben over een ministerie (artikel 44) en
- dat de ministers en staatssecretarissen tegenover de Staten-Generaal de Eerste en Tweede Kamer de gevraagde inlichtingen geven (artikel 68).

Hierin ligt de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid besloten. Ministers zijn verantwoordelijk voor het handelen van de Koning, hun eigen handelen en dat van hun ambtenaren en leggen daarover verantwoording af. Op deze wijze wordt het parlement een eenvoudige ingang verschaft voor de controle op het gehele terrein van het openbaar bestuur. Ministeriële verantwoordelijkheid is geen afgebakend en juridisch vaststaand begrip. De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is niet precies aan te geven. Het beperkt zich niet tot de uitoefening van bestaande bevoegdheden. Ministers kunnen ook worden aangesproken op het feit dat ze hebben nagelaten bepaalde bevoegdheden te creëren. De omvang van de verantwoordelijkheid is het resultaat van de wisselwerking tussen regering, oppositie en coalitie. Verwarring over de betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid kan wel bijdragen aan onvrede over de politiek. Die verwarring heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats is dat de relatie van de ministeriële verantwoordelijkheid met de vertrouwensregel. Gebrek aan vertrouwen in de minister kan allerlei redenen hebben. Het kan los staan van de manier waarop de minister tot dan toe zijn ambt heeft vervuld en van de verantwoording die hij daarover heeft afgelegd. Als het parlement de minister vraagt zich te verantwoorden, zou zo'n debat ook niet direct in het teken van vertrouwen moeten staan.

Een tweede bron van verwarring is dat verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid door elkaar worden gehaald. De verantwoordelijkheid van de minister valt niet samen met verwijtbaarheid. De minister legt verantwoording af voor alles wat gebeurt binnen zijn sector en binnen de organisatie waarvan hij de leiding heeft. Het gaat er niet om of hem iets valt te verwijten. Ook daarom moet verantwoordelijkheid los worden gezien van de gevolgen die aan een eventueel tekortschieten worden verbonden.

De meeste leden van de Conventie zijn van opvatting dat men ook in de toekomst met het huidige concept van de ministeriële verantwoordelijkheid uit de voeten zal kunnen. Wel is het belangrijk in het politieke debat verantwoordelijkheid en verwijtbaarheid en verantwoordelijkheid en vertrouwen te onderscheiden. Een kleine minderheid van de leden meent echter dat een nieuwe zienswijze nodig is. Deze leden proberen niet op het niveau van het begrip 'verantwoordelijkheid' de verhouding tussen parlement en regering te tekenen, maar zoeken nieuwe duidelijkheid op een geheel ander niveau, namelijk op dat van het vertrouwen tussen parlement en regering.

De minderheid is van opvatting dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk van de afgelopen jaren steeds meer is gaan knellen, omdat men vermeed duidelijk aan te geven hoe de begrippen 'verantwoordelijkheid' en 'vertrouwen' met elkaar samenhangen. Door de afwezigheid van een gedeelde opvatting over die samenhang

ging men verschillende kwesties door elkaar halen. De minister wordt voor van alles en nog wat aangesproken (accountability), ook als niet hij, maar een van zijn ambtenaren van de hoed en de rand weet, en men beter met deze ambtenaar het gesprek kan voeren. De minister wordt verantwoordelijk gehouden (responsibility) ook als de verantwoordelijkheid bij de ambtenaar ligt. De minister kan aanblijven zolang het parlement hem de behartiging van staatszaken toevertrouwt (vertrouwensregel). Door vermenging van deze kwesties ontstond een verhouding tussen parlement en regering waarin bewindslieden geneigd waren te verklaren wel voor overheidsfalen verantwoordelijk te zijn, maar geen reden te zien de vertrouwenskwestie aan de orde te stellen omdat hen dat falen niet verweten kon worden.

Deze kwesties zouden ontvlecht moeten worden. Gesignaleerde fouten leiden te snel tot discussies over schuld en boete. Met als paradox, wegens het diffuse karakter van de huidige interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, dat er zelden nog daadwerkelijk een kop rolt. Dat heeft geleid tot de steeds vaker voorkomende situatie dat niet meer aan burgers kan worden uitgelegd waarom een incident heeft kunnen gebeuren, noch waarom men na excuus te hebben aangeboden overgaat tot de orde van de dag.

Deze minderheid stelt dat het inherent is aan een verantwoordelijkheidsregel die na anderhalve eeuw niet langer functioneert, dat de interpretatieproblemen alleen maar zullen toenemen, met als prijs een voortgaand afkalvend vertrouwen van burgers in de overheid. Dat probleem lost zich op door het woord 'vertrouwen' boven het woord 'verantwoordelijkheid' (oorzaak van zoveel verwarring) te stellen als basis voor de interactie tussen regering en parlement. Dat een regering kan regeren zolang zij het vertrouwen van de Kamer bezit is sinds 1868 een regel van ongeschreven staatsrecht. De tijd is rijp, zo stellen de aanhangers van deze theorie, om die regel met zoveel woorden in de Grondwet vast te leggen en responsibility en accountability te onderscheiden. In de voorstudie van de leden Ankersmit en Klinkers is een en ander uitvoerig beargumenteerd en uitgewerkt.

# De positie van de Grondwet in de samenleving

## 4. De positie van de Grondwet in de samenleving

### Inleiding

In het instellingsbesluit van de Nationale conventie vraagt het kabinet aandacht voor de positie van de Grondwet in de samenleving. Bij een opdracht na te denken over 'een constitutie voor de 21<sup>e</sup> eeuw', dient zich de vraag aan in hoeverre de Grondwet nog past in de huidige tijd en samenleving. Onze Grondwet dateert van 1983 - een periode waarin de samenleving er anders uitzag dan vandaag. Onze Grondwet is vooral een staatkundig basisreglement. In dat opzicht voldoet de Grondwet prima. In bepaalde opzichten is de Grondwet echter minder geschikt om een samenbindende en instructieve functie voor de samenleving te vervullen. Dat heeft te maken met inhoud en structuur van de Grondwet. De Grondwet is nu alleen goed leesbaar voor juridisch geschoolden. Zelfs de belangrijke vrijheidsrechten zijn niet zonder meer te begrijpen.

Maar ook de structuur is weinig inzichtelijk. Daardoor gaat van de Grondwet weinig inspirerende werking uit en zullen mensen zich ook niet door de Grondwet verenigd voelen. Bovendien is de Grondwet als gevolg daarvan niet goed bruikbaar als instrument bij burgerschapsvorming. Dat de functie van de Grondwet voor de samenleving beperkt is heeft ook te maken met de procedure van verandering van de Grondwet en de wijze waarop wetten aan de Grondwet worden getoetst.

De aanbevelingen van de Conventie moeten worden gezien in het licht van de versterking van de maatschappelijke betekenis van de Grondwet.

### Aanbevelingen

#### Preambule

De Conventie acht het wenselijk een inleidende en oriënterende formulering aan de Grondwet toe te voegen in de vorm van een preambule. Een inspirerende tekst, die de verdere tekst van de Grondwet een context en een perspectief biedt.

Preambules zijn er in verschillende verschijningsvormen. Sommige plaatsen de Grondwet vooral in een historische context, in andere wordt de nadruk gelegd op gemeenschappelijke waarden. Mengvormen komen eveneens voor.

Een preambule als inleiding op de Grondwet kan enkele functies hebben, zoals de volgende:

- Opname van een preambule of inleidend artikel illustreert dat de Grondwet als 'hoogste staatsregeling' niet een louter juridisch-staatkundig document is. Zij maakt met andere woorden duidelijk dat de Grondwet een functie heeft voor de bevolking (en niet alleen voor juristen, wetgevers en staatsrecht deskundigen).
- Een preambule biedt een mogelijkheid de historische identiteit van ons politiek stelsel tot uitdrukking te brengen. Een preambule kan de functie van het politieke systeem in de huidige tijd uitdrukken en aspiraties benoemen. Als zodanig kan een preambule samenbinden. Zij geeft richting, inspiratie en houvast.

- Een preambule drukt juridische en politieke waarden uit en plaatst daarmee de Grondwet en het staatsbestel in een fundamenteel perspectief. Daarmee werpt de preambule een zeker licht op de algemene bepalingen en de grondrechten. Er wordt vanuit gegaan dat bepaalde waarden zo evident bij de nationale politieke cultuur horen dat deze vanzelfsprekend in de preambule kunnen staan.

*Bevorder een breed maatschappelijk debat over de wenselijkheid en mogelijke inhoud van een preambule die aan de Nederlandse Grondwet vooraf gaat.*

In de Conventie is uitgebreid discussie gevoerd over de mogelijke inhoud van een preambule. De Conventie ziet onder ogen dat het gevaar bestaat dat de in een preambule tot uitdrukking gebrachte waarden ook tot verschillen van mening binnen de samenleving kunnen leiden. Desondanks vindt de Conventie een breed gevoerd nationaal debat gewenst over de rol van een preambule bij de Grondwet. Bovendien leidt een dergelijk debat vanzelf tot een debat over de waarden die ons binden.

De Conventie ziet vijf criteria voor het debat. De proeven van preambules, die in het rapport van de werkgroep Grondwet zijn opgenomen, laten zien hoe men op basis van deze criteria tot concrete voorstellen kan komen.

- De preambule bij de Grondwet moet kort en zo sober mogelijk zijn, alleen al om pragmatische redenen. Dat wat nodig en betekenisvol is, moet erin komen, zodat de formulering alle bevolkingsgroepen zal aanspreken.
- De preambule drukt in het algemeen enkele vanzelfsprekendheden uit die de kern uitmaken van de Nederlandse politieke identiteit. Hierin zijn de opstellers van een preambule niet volkomen vrij. Deze moet immers recht doen aan een staatkundig verleden en heden. Ze moet uitdrukking geven aan een politiek-historisch bewustzijn.
- De preambule zou de fundamentele principes van de democratische rechtsstaat moeten bevatten. Ook kunnen enkele grondrechten of vrijheidsrechten met name worden genoemd. Dit bevestigt de democratische beginselen die ten grondslag liggen aan de Grondwet.
- De preambule kan enkele algemene politieke doelen benoemen die richting kunnen geven aan de politieke aspiraties van Nederland. Welke dat zijn is natuurlijk onderwerp van discussie. Men kan denken aan doelen als rechtvaardigheid, vrede, menselijke waardigheid.
- De preambule verwijst naar hogere belangen, naar fundamentele waarden voor burgers. Loyaliteit en verantwoordelijkheidsbesef zijn belangrijk voor de behartiging hiervan. Daarbij kan ook het geweten aangesproken worden. In het publieke leven dient daartoe de eed of de belofte.



*In een goede democratie is ruimte voor verscheidenheid, er is ruimte voor debat en er is een goede informatievoorziening. Alle drie staan op dit schilderij van Renato Guttuso.*

*Ank Michels (lid)*



## Hoofdstuk 'Algemene Bepalingen'

Het hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' zou het eerste hoofdstuk van de Grondwet moeten zijn. De inhoud heeft een grotere juridische waarde dan de inhoud van een preambule. Deze bepalingen zullen - afhankelijk van de gekozen formuleringen - tot op zekere hoogte afdwingbaar zijn. Anders dan een preambule dient een hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' bovendien niet zozeer waarden, als wel constitutionele uitgangspunten te bevatten. Doel daarvan is de beginselen die ten grondslag liggen aan de organisatie van de staat en de verhouding van de staat tot de burgers zichtbaar te maken. Deze uitgangspunten zijn zo onomstreden dat velen veronderstellen dat zij expliciet in de Grondwet zijn opgenomen.

Het verschil tussen 'waarden' en 'constitutionele uitgangspunten' moeten we niet overdrijven. Begrippen als vrijheid, democratie en rechtsstaat kunnen als waarde, maar ook als constitutioneel uitgangspunt worden gezien. De vraag of deze begrippen een plaats moeten krijgen in een preambule of in een hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' of in beide, hangt in belangrijke mate af van de gewenste juridische afdwingbaarheid.

Het bepalen van de precieze inhoud van een hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' is uiteraard aan de grondwetgever. De Nationale conventie denkt aan:

- het beginsel van de democratische rechtsstaat;
- het beginsel van de gedecentraliseerde eenheidsstaat;
- het lidmaatschap van de Europese Unie;
- de levensbeschouwelijke neutraliteit van de staat.<sup>4</sup>

Ook het opnemen van de Nederlandse taal en de hoofdstad passen in zo'n hoofdstuk. Dergelijke bepalingen zijn in grondwetten zeer gebruikelijk.

In het kader van de introductie van een hoofdstuk 'Algemene Bepalingen' is een betere indeling van de Grondwet belangrijk. En ook een logische structuur van titels, hoofdstukken en afdelingen. Een nieuwe indeling komt de leesbaarheid ten goede.

### Andere positie van de Grondwet

Het veranderen van de inhoud van de Grondwet alleen is niet voldoende. Minstens zo belangrijk is wat er vervolgens met de Grondwet gebeurt. De Conventie is voorstander van een prominentere rol voor de Grondwet in bijvoorbeeld het onderwijs en inburgeringscursussen. In een pluriforme samenleving als de Nederlandse is het moreel appèl dat van de Grondwet uit kan gaan, essentieel voor de sociale binding. Wel vergt dat een grotere leesbaarheid van de Grondwet. Om de positie van de Grondwet in de samenleving prominenter en steviger te verankeren, is ook een andere omgang met de Grondwet geboden. De Nationale conventie ziet verschillende manieren dit te bereiken. In de eerste plaats door bij de totstandkoming van wetgeving toetsing aan de Grondwet een grotere rol te laten spelen. In de tweede plaats

<sup>4</sup> In Nederland heeft neutraliteit de betekenis van een pluralistische samenwerking; er is geen heersende door de overheid bevoorrechte levensbeschouwing of religie. De overheid is neutraal in die zin dat verschillende levensbeschouwelijke en godsdienstige stromingen gelijkwaardig worden behandeld. Maar deze neutraliteit betekent niet dat ondersteuning van levensbeschouwelijk en religieus geïnspireerde activiteiten uitgesloten is.

kan de betekenis van de Grondwet voor individuele burgers worden vergroot door middel van invoering van rechterlijke constitutionele toetsing. In de derde plaats zou de betekenis van de Grondwet voor zowel politiek als burgers kunnen worden vergroot door de procedure voor verandering van de Grondwet te versoepelen.

*Toets voorstellen van wet zorgvuldig aan de Grondwet. Open daarna de mogelijkheid van toetsing van wetten door iedere rechter aan klassieke grondrechten<sup>5</sup> uit de Grondwet.*

### Constitutionele toetsing

Artikel 120 van de Grondwet bepaalt dat de rechter niet mag beoordelen in hoeverre wetten in overeenstemming zijn met de Grondwet. Dat betekent dat een burger die vindt dat de toepassing van een wet in strijd is met de Grondwet, niet via de rechter de (vermeende) ongrondwettige toepassing ongedaan kan laten maken.

De argumenten voor en tegen constitutionele toetsing door de rechter zijn al vaak genoemd. De belangrijkste argumenten vóór toetsing:

- Onderdeel van de rechtstaat is dat het individu onvervreembare rechten bezit waarop die zich tegenover de staat kan beroepen. Het verbod op constitutionele toetsing maakt het onmogelijk dat de burger zich voor de rechter op zijn grondrechten kan beroepen tegenover de overheid.
- Volgens de beginselen van de rechtstaat moet willekeur beperkt worden, door ervoor te zorgen dat niemand rechter in eigen zaak is. Maar degene die een wet ontwerpt, mag zelf bepalen of deze wet al dan niet in strijd is met de Grondwet. Deze beslissing mag zij met een kleinere meerderheid nemen dan voor een verandering in de Grondwet nodig is.
- De aartsvader van de Nederlandse Grondwet, Thorbecke, wees er al in 1848 op dat zonder constitutionele toetsing door de rechter de Grondwet haar status van hogere wet verliest. De wetgever die zijn bevoegdheid aan de Grondwet ontleent, wordt belangrijker dan de Grondwet.
- Toetsing van de wet aan verdragsbepalingen die voor iedereen direct gelden, bijvoorbeeld de mensenrechten in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is door de rechter wel mogelijk op grond van artikel 94 van de Grondwet.

De belangrijke argumenten tegen constitutionele toetsing door de rechter:

- Door de grondwettigheid van wetten te toetsen en mogelijkerwijze een wet ongeldig te verklaren, gaat de rechter op de stoel van de wetgever zitten. Dat is in strijd met de leer van de trias politica (de scheiding der machten).
- De burger heeft invloed op de samenstelling van de Staten-Generaal, maar niet op de samenstelling van de rechterlijke macht. Wanneer een niet democratisch gekozen rechter wetten ongeldig kan verklaren is dit ondemocratisch.
- Grondrechten hebben zonder meer een politiek karakter. Wanneer de rechter wetten aan grondrechten toetst, leidt dit onvermijdelijk tot een politisering van de rechterlijke macht.

<sup>5</sup> De term "klassieke grondrechten" dekt de lading niet helemaal. Het gaat om zogenaamde subjectieve rechten in de Grondwet: rechten die de burger een overheidsvrije sfeer garanderen of juist recht geven op een bepaalde gedraging van de overheid tegenover zichzelf, zoals het recht op gelijke behandeling. Grotendeels zijn dit klassieke grondrechten maar ook het verbod op de doodstraf valt daaronder.



Tegenstanders van het invoeren van constitutionele toetsing door de rechter beroepen zich er vaak op dat de toetsing in het voortraject voldoende zekerheid voor de bescherming van grondrechten van de burger biedt. En dat bovendien toetsing mogelijk is aan verdragsbepalingen die voor iedereen gelden.

Zowel de Staten-Generaal, als ook de Raad van State en ambtenaren kunnen wetsvoorstellen alleen abstract toetsen. Zij maken een algemene afweging of de bepalingen van het voorstel, in concrete gevallen schendingen van grondwettelijke bepalingen kan opleveren. Hoe complexer en pluriformer de samenleving is, hoe moeilijker het is een dergelijke afweging te maken. Het is immers minder gemakkelijk een voorstelling te maken van alle mogelijke concrete feiten. Bovendien kan het gebeuren dat de wetgever grondwettige inconsistenties over het hoofd ziet.

Het is waar dat de mogelijkheid wetten te toetsen aan verdragsbepalingen die voor iedereen direct gelden, aantoonbare waarborgen voor de burger creëert. Maar dat is geen argument om af te zien van toetsing aan de eigen grondrechten. Bovendien toetst de wetgever ook eerst aan verdragen, waarop de toetsing door de rechter volgt. Verder is toetsing aan de Grondwet van andere regelgeving dan wetten in formele zin, al mogelijk.



*Democratie staat of valt met participatie van burgers. Wanneer burgers niet meedoen kalfst de legitimatie van het overheidsgezag af.*

*Carla van Baalen (lid)*

Het feit dat burgers zich niet op de rechter kunnen beroepen als zij menen dat een wet in strijd is met de Grondwet, werkt niet mee aan versterking van de positie van de Grondwet in de samenleving. Indien de Grondwet voor burgers een factor van belang moet zijn, moeten zij zich daarop ook in rechte kunnen beroepen. In ieder geval moet dat zo zijn voor zover de Grondwet burgers direct rechten toekent (zoals het recht op gelijke behandeling of de vrijheid van meningsuiting). Bovendien zal door uitspraken van rechters en daaraan verbonden publiciteit, de Grondwet een meer prominente maatschappelijke positie krijgen.

Er zijn veel manieren constitutionele toetsing vorm te geven. De voorstudie van de werkgroep Grondwet bespreekt uitgebreid verschillende gangbare varianten. De Conventie zoekt aansluiting bij het huidige stelsel van rechterlijke toetsing en steunt het initiatiefvoorstel Halsema om toetsing van wetten aan klassieke grondrechten<sup>6</sup> door iedere rechter mogelijk te maken.

<sup>6</sup> Zie voetnoot 5.

### **Toetsing in het voortraject**

Voorwaarde voor invoering van rechterlijke toetsing van de wet aan de Grondwet, is dat de toetsing in het wetgevingsproces wordt verbeterd. De toelichting op een wet moet nadrukkelijk aandacht besteden aan verenigbaarheid met de Grondwet. Het oordeel van de Raad van State over de grondwettigheid moet zwaar wegen. De rechter zal die afwegingen in zijn oordeel betrekken. Dit voorkomt verstoring van het evenwicht tussen rechter en wetgever. Toetsing blijft allereerst een zaak van de wetgever. Het kabinet moet ervoor zorgen dat bij de voorbereiding van wetsvoorstellen constitutionele toetsing een prominente plaats krijgt, door toetsing van alle wetsvoorstellen door de constitutionele afdeling van de rijksdienst en de uitkomsten van die toetsing te melden aan de ministerraad. Het is daarnaast wenselijk de constitutionele ondersteuning van de Tweede Kamer te verbeteren. Burgers moeten er in beginsel vanuit kunnen gaan dat de wetten waaraan zij zich moeten houden in overeenstemming zijn met de Grondwet.

### **Redactie grondrechten**

Zowel de vergroting van de leesbaarheid van de Grondwet als de invoering van de rechterlijke toetsing, kan aanleiding vormen de redactie van de grondrechten te herzien. Dit is echter geen voorwaarde voor de invoering van toetsing. Aan de grondrechten wordt immers volop door de rechter getoetst zonder dat dit tot problemen heeft geleid.

### **Constitutioneel Hof**

De Conventie is voorstander van een constitutioneel hof. In een dergelijk hof kan staatsrechtelijke deskundigheid worden samengebracht. Het kan een kwaliteitsimpuls geven aan het maatschappelijke debat over grondrechten in het algemeen en de toepassing ervan in de praktijk in het bijzonder. Een constitutioneel hof verleent ook prestige aan de Grondwet. De voorstellen voor toetsing door iedere rechter en oprichting van een constitutioneel hof leiden samen tot een gemengd stelsel van constitutionele toetsing (zowel de gewone rechters als een constitutioneel hof krijgen hierin een rol). Ze bieden een combinatie van individuele rechtsbescherming voor de burger en een kwaliteitsimpuls voor de rechtsontwikkeling van de grondrechten.

*Stel een Constitutioneel Hof in dat op verzoek van een lagere rechter uitspraak doet over de vraag of wettelijke voorschriften in overeenstemming zijn met de klassieke grondrechten.*

### **De Grondwetsherzieningsprocedure**

Het instellingsbesluit vraagt expliciet aandacht voor de procedure van grondwetsherziening. De Conventie stelt voor deze procedure te versoepelen en tevens de betrokkenheid van de bevolking bij verandering van de Grondwet te vergroten.

De huidige procedure van Grondwetsherziening is zwaar. Verandering van de Grondwet vereist twee keer een behandeling in zowel de Eerste als Tweede Kamer. Na de eerste behandeling in beide Kamers, dienen er Tweede Kamerverkiezingen te worden

gehouden. Bij de tweede behandeling is voor goedkeuring een tweederde meerderheid in beide Kamers vereist. Deze procedure vereist het smeden van grote en langdurige coalities voor wijziging van de Grondwet. Dergelijke coalities zijn vaak alleen te vinden voor beperkte, technische wijzigingen of voor het vastleggen van wat langs andere wegen al lang geldend recht is geworden.

Een versoepeling van de herzieningsprocedure kan bijdragen aan een verandering van de positie van de Grondwet in de samenleving. Daardoor wordt het eenvoudiger niet alleen vast te leggen wat al gold, maar kan van de Grondwet ook een sturende en meer inspirerende werking uitgaan.

Daarnaast vergroot versoepeling van de herzieningsprocedure de waarde van de Grondwet voor de politiek. Omdat de Grondwet momenteel moeilijk te wijzigen is, kan het gebeuren dat via ongeschreven recht, wetgeving of rechtspraak de Grondwet materieel een andere invulling krijgt zonder dat dit in de Grondwet formeel zijn beslag krijgt. Daardoor loopt de praktijk soms behoorlijk uit de pas met de grondwettelijke systematiek, of andersom.<sup>7</sup>

Tegen versoepeling van de procedure van Grondwetsherziening kan worden ingebracht dat deze de beschermende functie van de Grondwet vermindert. Gedeeltelijk is dit waar. Daar staat tegenover dat handhaving van de huidige – zeer rigide – procedure aanleiding kan geven wijziging van de Grondwet te omzeilen. Dit kan tot gevolg hebben dat de Grondwet een dode letter wordt. Paradoxaal genoeg blijft in dat geval van de beschermende functie weinig over. Al met al is het is dus zaak te zoeken naar een manier van wijziging die recht doet aan de beschermende functie van de Grondwet, maar tegelijkertijd voorkomt dat de Grondwet vervalt tot dode letter.

Het belangrijkste argument voor het verkorten van de herzieningsprocedure is de huidige kiezersraadpleging vanwege de verplichte Tweede Kamerverkiezingen. Die verkiezingen vallen in praktijk altijd samen met reguliere verkiezingen of verkiezingen na de val van een kabinet. Daardoor speelt de voorgenomen grondwetsherziening niet of nauwelijks een rol in verkiezingscampagnes. Voor het betrekken van burgers bij grondwetsherzieningen is het referendum aanzienlijk geschikter (zie verder).

Ten tweede zal de mogelijkheid van een grondwetswijziging binnen één kabinetsperiode het politieke belang van de Grondwet doen toenemen. De wetgever zal eerder geneigd zijn de koninklijke weg van grondwetsherziening te kiezen. Verder kan

*Richt de procedure van verandering van de Grondwet als volgt in:*

- één lezing in beide Kamers van de Staten-Generaal;
- aanvaarding met tweederde meerderheid in beide Kamers;
- een referendum over elk voorstel tot Grondwetsherziening na goedkeuring door de Staten-Generaal en vóór bekrachtiging door de regering.

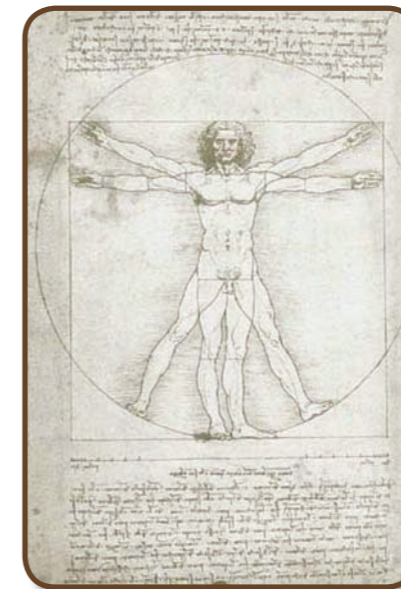
<sup>7</sup> Voorbeelden zijn de dualisering van het gemeentebestuur, waarin het college van burgemeester en wethouders in een min of meer nevenschiktelijke verhouding zijn komen te staan tot de gemeenteraad, terwijl de Grondwet stelt dat de raad aan het hoofd staat van de gemeente. Verder kan worden gewezen op de perikelen rondom de Tijdelijke referendumwet, waarbij de Grondwet na afwijzing van het grondwetsherzieningsvoorstel tot invoering van het referendum (de 'Nacht van Wiegel') expliciet werd omzeild door een rechtens niet bindend maar feitelijk wet bindend referendum via een gewone wet mogelijk te maken.

de Grondwet op deze manier sneller inspelen op juridische en maatschappelijke ontwikkelingen. Hierdoor wordt het belang van de Grondwet voor burgers vergroot.

Voor het behoud van de beschermende functie, ook voor parlementaire minderheden, is van essentieel belang, dat niet wordt getornd aan het vereiste van de tweederde meerderheid. Bovendien doet dit vereiste recht aan de hiërarchische relatie tussen de Grondwet en overige vormen van regelgeving.

De Conventie stelt voor elk door de regering en Staten-Generaal goedgekeurd voorstel tot grondwetsherziening, verplicht voor te leggen aan de bevolking. Invoering van dit referendum zorgt ervoor dat burgers zich meer betrokken voelen bij de Grondwet. Daarnaast doet een referendum meer recht aan de doelstelling burgers bij de grondwetsherziening te betrekken dan de huidige tussentijdse verkiezingen. Het type referendum betreft een verplicht referendum. Uit de Grondwet vloeit voort dat een referendum plaatsheeft na aanvaarding van een voorstel voor verandering van de Grondwet door Tweede en Eerste Kamer. Een gewone wet zal de procedure van dit grondwetsreferendum regelen. Het is mogelijk zo'n referendum te combineren met verkiezingen.

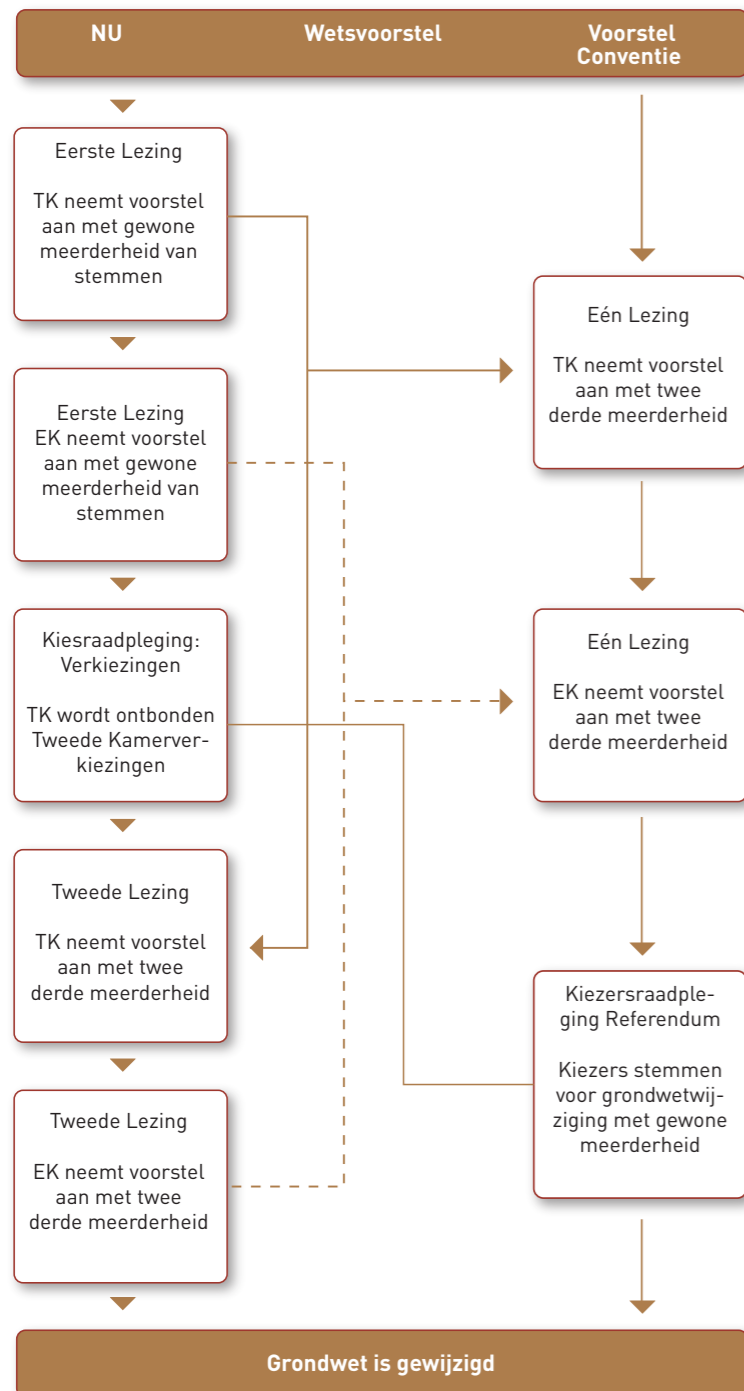
De bijzondere positie van de Grondwet rechtvaardigt een uitzondering op het beginsel dat het initiatief voor een referendum van de kiezer zou moeten uitgaan.



*In de 'Vetruvische mens' zocht Leonardo da Vinci naar evenwichtige verhoudingen binnen vierkant en cirkel. De conventie voert een constitutioneel debat dat soms iets weg heeft van de kwadratuur van de cirkel.*

*Alfred Pijpers (lid)*

Schema Grondwetsherziening



# Europa in Nederland, Nederland in Europa

## 5. Europa in Nederland, Nederland in Europa

### Inleiding

De Europese Unie maakte in 2004 de grootste uitbreiding mee in haar geschiedenis. Deze uitbreiding ging gepaard met de wens Europa institutioneel te hervormen. Dat gebeurde in een Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa. Sommige lidstaten, waaronder Nederland, gaven hun burgers de mogelijkheid zich door middel van een referendum over dit verdrag uit te spreken. In Nederland en Frankrijk verwierp een meerderheid van de kiezers in het voorjaar van 2005 de Europese Grondwet.<sup>8</sup> Opmerkelijk hierbij was dat een meerderheid van de fracties in de Tweede Kamer voorstander was van een Europese Grondwet, terwijl een meerderheid van de kiezers zich ertegen verzette. De referenda en de reacties erop vormen een moment van bezinning op het Europese integratieproces.

De afkeuring van het Grondwetsverdrag is een belangrijk signaal geweest van de burger. Het is niet zo dat die burger Europa de rug zou hebben toegekeerd. Wel is er twijfel over de reikwijdte en betekenis van de Europese samenwerking. Het belang van de Europese integratie staat niet ter discussie. De Europese integratie levert een belangrijke bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en welvaart. Met behoud van deze verworvenheden is er behoefte aan bezinning op de toekomst van het integratieproces, de positie van Nederland als zelfstandige staat, de betrokkenheid van burgers bij de Europese Unie en de voorbereiding van Europese besluitvorming in Nederland. Wat dit laatste betreft is een meer inzichtelijk politiek proces gewenst. De parlementaire controle op Nederlands beleid in Europa moet worden versterkt. Duidelijk moet worden op welke manier Nederland de Europese toekomst mee bepaalt.

### Aanbevelingen

#### Een Nederlandse toekomstvisie voor Europa

De onduidelijkheid over de politieke contouren van een toekomstig Europa is één van de oorzaken van onzekerheid en twijfel bij de burger over Europa. Daarbij komt dat de uitbreiding van Europa de indruk geeft dat de Unie geen geografische grenzen kent. De Nationale conventie acht nu het moment gekomen dat Nederland zich bezint op een mogelijk eindstation van de Europese eenwording. Natuurlijk is het niet mogelijk alle toekomstige ontwikkelingen te overzien. Niettemin kan een politieke bezinning op de finaliteit van Europa wel tot standpunten leiden. Wat zijn de geografische en politieke grenzen van de Unie? Op welke manier wordt er samengewerkt en politieke invloed verdeeld tussen de Unie en de lidstaten? In deze bezinning op de toekomstige politieke contouren van Europa moet ook de plaats van de nationale politieke

*Organiseer een intensieve discussie tussen regering, parlement en burgers over de uiteindelijke inrichting van de Europese Unie. Agendeer dit onderwerp ook op Europees niveau. Hanteer het begrip statenverbond in de discussie over het eindstation van de Unie.*

<sup>8</sup> In Frankrijk werd op 29 mei 2005 een referendum gehouden. 54,9% van de kiezers keerde zich tegen goedkeuring van het Verdrag tot vaststelling van een Europese Grondwet. De opkomst was 70%. In Nederland werd het referendum gehouden op 1 juni 2005. 61,5% stemde tegen de goedkeuring. De opkomst was 63,3%.

gemeenschap worden betrokken. De nationale staat is niet verdampt of vervaagd. Integendeel. Burgers voelen zich bedreigd door een vermeend verlies van het zelfbeschikkingsrecht van het eigen land. Telooftgang van de nationale staat betekent ook telooftgang van een besef van veiligheid en zekerheid.

De Conventie wil de volgende elementen in deze finaliteitsdiscussie inbrengen.

- De Europese Unie is een creatie van de lidstaten. Met de oorspronkelijke zes leden was een federatie misschien mogelijk geweest. Maar na de laatste uitbreiding lijkt een Europese federatie die de nationale staten vervangt onwaarschijnlijk. De nieuwe Oost-Europese staten hechten veel waarde aan hun nationale onafhankelijkheid die zij hebben herwonnen nadat ze tientallen jaren onder het juk van de USSR hebben geleefd. Maar ook in de oorspronkelijke lidstaten heeft een herwaardering van de nationale soevereiniteit plaatsgevonden. In het Verdrag tot Vaststelling van een Grondwet voor Europa, werd daarom ook het recht van staten uit de Unie te treden opgenomen.
- De Unie is iets anders dan een gewone volkenrechtelijke organisatie die zich beperkt tot samenwerking tussen lidstaten. Het Unierecht schept voor de burgers rechten en aanspraken. Het biedt hen mogelijkheid tot participatie via maatschappelijke organisaties en via vertegenwoordiging in het Europese Parlement. De burger heeft bovendien toegang tot een onafhankelijke Europese rechter. Het is belangrijk dat deze verworvenheden voor de Europese burgers blijven bestaan.
- Binnen de Conventie leidden deze uitgangspunten tot de acceptatie van het begrip *statenverbond* als leidraad voor verdere discussies over de finaliteit van Europa. Het begrip statenverbond is ontleend aan een uitspraak van het Duitse *Bundesverfassungsgericht*. Deze oordeelde in 1993 dat de Europese Unie na het verdrag van Maastricht de vorm had aangenomen van een statenverbond. De term drukt uit dat in Europa de nationale staten eigenstandig blijven, ook al is een deel van het nationale zelfbeschikkingsrecht ingeperkt. De lidstaten hebben immers besloten de Unie op te richten en een aantal taken gemeenschappelijk uit te voeren. Het begrip statenverbond maakt dus duidelijk dat de Europese Unie geen statenbond en ook geen bondsstaat is. Een keuze voor het statenverbond impliceert een keuze tegen een Europese federalistische bondsstaat en tegen een beperking van Europa tot vrijblijvende statenbond. In een statenverbond is een blijvende hoofdrol weggelegd voor nationale parlementen bij Europese besluitvorming.

### **Europa in Nederland, de burger en de Nederlandse politiek**

De Europese Unie is voor veel burgers een bestuurslaag op grote afstand. Het gevoel leeft dat de Europese invloed groot is, en dat er weinig greep is op deze abstracte machtsfactor. Wellicht heeft de geringe aandacht voor Europa in de Tweede Kamer en de negatieve berichtgeving over Europa bijgedragen aan twijfels bij burgers. Tegen deze achtergrond zou grotere politieke bewustwording van de betekenis van Europa moeten leiden tot een grotere rol van het nationale parlement.

In mei 2006 bracht het kabinet een standpunt "Europa in Nederland - Nederland in Europa" uit naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de gevolgen van de Europese Unie voor de Nederlandse staatsinstellingen. Het kabinet noemt hierin een aantal maatregelen ter bevordering van de communicatie tussen burger en politiek over Europa. Deze voorgenomen maatregelen ondersteunt de Conventie.

### **Europa in Nederland en het Nederlandse staatsbestel**

Het Europese integratieproces is lang beschouwd als buitenlands beleid. Deze zienswijze schiet nu echter tekort. Europese politiek verdient brede parlementaire aandacht. De Tweede Kamer moet als opdrachtgever van de regering in Europese aangelegenheden beschouwd worden. Daarnaast hebben de twee Kamers van de Staten-Generaal een controlefunctie. De Kamers moeten in staat zijn deze functie uit te oefenen. De ondersteuning van beide Kamers moet daarvoor toereikend zijn. De parlementaire aandacht voor Europese onderwerpen laat echter te wensen over. Dit heeft volgens sommigen te maken met een gebrekkige informatievoorziening en ondersteuning ten aanzien van Europese aangelegenheden. De Nationale conventie pleit ervoor beide te verbeteren. Een goede samenwerking tussen het Europese parlement en de nationale parlementen is essentieel voor de Europese democratie. Ondersteuning en verbetering van de samenwerking tussen beide parlementen is nodig.

### **Schiftingscommissie (scrutiny)**

Een grotere parlementaire betrokkenheid bij voorstellen van de Europese commissie versterkt de nationale democratie. En het vergroot het vertrouwen bij de burger dat Europees beleid een nationale toets doorstaat. In verschillende rapporten wordt de wenselijkheid van grotere betrokkenheid van het parlement ten aanzien van Europees beleid benadrukt. In Denemarken heeft deze strategie bijgedragen aan een toename van vertrouwen onder de burgers. Dit ligt ook voor de hand. De vertegenwoordiging van burgers is effectiever en zichtbaarder, de afbakening in het Europese besluitvormingsproces tussen het nationale niveau en Europese niveau is transparanter en de besluitvorming is meer politiek en minder technocratisch.

*Stel in de Tweede Kamer een schiftingscommissie in die beslist welke voorstellen van de Europese Commissie in het parlement worden behandeld.*

Sinds 28 maart 2006 is de Tijdelijke Commissie Subsidiariteitstoets (TCS) actief. Deze commissie bestaat uit Eerste en Tweede Kamerleden. Zij toetst de voorstellen van de Europese commissie aan de vraag of de commissie bevoegd is, of regeling van de materie op nationaal niveau niet beter zou zijn en of de voorstellen in verhouding staan tot het doel.<sup>9</sup> De commissie heeft haar

toets vaak al afgesloten voordat de regering haar beoordeling van nieuwe commissievoorstellen heeft doorgestuurd aan het parlement. Voorlopig is de commissie voor een jaar ingesteld. De Nationale conventie is van mening dat het belangrijke werk van de TCS ook daarna voortgezet zou moeten worden.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Het attributiebeginsel, het subsidiariteitsbeginsel en het proportionaliteitsbeginsel.

<sup>10</sup> Verdere voorbeelden van parlementaire betrokkenheid zijn de zogenaamde instemmingsrechten die het parlement heeft bedongen in het kader van de goedkeuring van de Verdragen van Maastricht en Amsterdam. Aan ontwerpbesluiten van de Europese Raad in het kader van de derde pijler kan de regering alleen medewerking verlenen als beide Kamers instemming verlenen.



De Conventie wil de parlementaire betrokkenheid echter nog verder vergroten. Zij heeft zich laten inspireren door de Britse praktijk.

De Britse Tweede Kamer (*House of Commons*) heeft een *European Scrutiny Committee* (vrij vertaald: Commissie voor nauwkeurig onderzoek van Europese voorstellen). Nadat een voorstel van de Europese Commissie is ontvangen stelt het desbetreffende ministerie een memorandum op. Het voorleggen van dit memorandum zet het schiftingsproces van het *Scrutiny Committee* in gang. De commissie beoordeelt alle voorstellen van de Europese Commissie op basis van politieke en juridische relevantie. Daarbij komen aan de orde: de gevoeligheid van het onderwerp, de financiële gevolgen, de verwachte impact voor het Verenigd Koninkrijk, de juridische basis, eventuele niet-verantwoorde bevoegdheden van de Europese Commissie en problemen bij het omzetten naar nationaal recht. Maatschappelijke organisaties zijn in de gelegenheid een inbreng voor de discussie te leveren.

Ook het Nederlandse parlement zou een schiftingscommissie moeten hebben. Deze commissie beoordeelt voorstellen van de Europese Commissie op basis van politieke en juridische relevantie. De schiftingscommissie moet de voorstellen van de Europese commissie in behandeling nemen, zodra deze bekend zijn. Goede contacten in Brussel, vooral ook met leden van het Europese parlement, kunnen daarbij behulpzaam zijn. Aan de regering moet worden gevraagd zo spoedig mogelijk een voorlopig oordeel over voorstellen van de Europese commissie aan de Kamer ter beschikking te stellen. Dit moet gebeuren vóór de uiteindelijke beoordeling. Mogelijk kan de huidige subsidiariteitscommissie als commissie van de Eerste Kamer blijven voortbestaan.

Ook voorafgaand aan de invoering van de schiftingscommissie is het van groot belang dat het Nederlandse parlement een voorstel van de Europese commissie in behandeling neemt zodra dit in Brussel is bekendgemaakt.<sup>11</sup>

### **Behandelingsvoorbehoud**

Europese besluitvorming verdient een steviger toets door het Nederlandse parlement. Een grotere betrokkenheid van het parlement heeft alleen zin als het parlement voorafgaand aan het overleg in Brussel invloed kan uitoefenen. Zowel in Denemarken als in Groot-Brittannië is dit het geval. Beide landen kennen een variant van parlementaire toestemming. De regering is daarmee gebonden aan een onderhandelingsvoorbehoud. Een Britse minister mag in Brussel niet onderhandelen zolang het document nog niet door de *scrutiny* commissie is beoor-

*Introduceer een behandelingsvoorbehoud voor de Tweede Kamer: de minister mag pas op Europees niveau onderhandelen nadat een voorstel door de schiftingscommissie van de Tweede Kamer daarvoor is vrijgegeven.*

deeld of parlementair is behandeld. Die beperking geldt niet alleen voor wetgevingsvoornemens maar ook voor politieke overeenkomsten, programma's en gemeenschappelijke standpunten. Er zijn echter ook uitzonderingen op deze beperking. De essentie van het Britse scrutiny systeem is dus dat een minister niet in Brussel mag onderhandelen voordat het parlement daarvoor toestemming heeft gegeven. Het Deense model van een behandelingsvoorbehoud gaat verder dan het Britse. Het Deense parlement bepaalt de onderhandelingsruimte voor de minister en dat geeft hem weinig flexibiliteit.

De Conventie is voorstander van een behandelingsvoorbehoud naar Brits model. Dit model biedt ruimte en flexibiliteit voor regering en parlement. Dat geeft het parlement de mogelijkheid voorafgaand aan een Europees overleg, haar opvatting aan de minister te kennen te geven. Indien de minister in Brussel afwijkt van de door het parlement bepleite lijn, kan de Kamer hem ter verantwoording roepen. Indien de schiftingscommissie geen aanleiding ziet bepaalde onderwerpen te behandelen, kan de minister zonder verdere beperking daar in Brussel over onderhandelen.

### **Benoeming Eurocommissaris**

De Nederlandse Eurocommissaris wordt volgens het huidige model voorgedragen door het kabinet. Het Europese recht verplicht daar echter niet toe. De procedure om tot die voordracht te komen is overgelaten aan de lidstaten zelf.

De Nationale Conventie adviseert daarom een grotere parlementaire betrokkenheid bij deze voordracht. Het argument tegen grotere parlementaire betrokkenheid, namelijk dat de Eurocommissaris door het parlement gebonden wordt aan het

nationaal belang, is niet doorslaggevend. Dat bezwaar kan ook worden ingebracht tegen een voordracht door nationale regeringen.

De volgende procedure is denkbaar. De regering legt aan de Kamer een voorgenomen voordracht voor. Vervolgens wordt de kandidaat-commissaris door de Tweede Kamer gehoord. Op basis daarvan vindt in de Kamer een stemming plaats over de kandidatuur. Indien de Kamer de kandidatuur niet steunt, is de regering verplicht een nieuwe kandidaat voor te dragen. Werkelijke invloed van de Tweede Kamer veronderstelt wel dat het kabinet de Tweede Kamer zo vroeg mogelijk na de verkiezing van het Europees Parlement betreft in de procedure rond het zoeken naar een geschikte kandidaat.

De Conventie heeft overwogen of de rechtstreekse verkiezing van een Nederlandse kandidaat voor de Europese Commissie aanbeveling verdient. Vanuit het gezichtspunt van grotere betrokkenheid van de Nederlandse burger bij de Europese instellingen is deze maatregel aantrekkelijk. Maar het is ook een ingrijpende verandering die nu net een brug te ver is. In ieder geval zou eerst moeten worden onderzocht hoe de rechtstreekse verkiezing van de individuele Eurocommissaris zich precies verhoudt tot de bevoegdheid van de voorzitter van de Europese Commissie en het Europees Parlement.

*Geef de Tweede Kamer het recht in te stemmen met een voordracht van het kabinet voor een Eurocommissaris.*

<sup>11</sup> Nu wacht men veelal tot het verschijnen van de zogenaamde BNC fiche (Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen) dat het resultaat is van het onderzoek van het kabinet naar impact en gevolgen van Commissievoorstellen. Dat is vaak te laat om nog invloed te kunnen uitoefenen.

### *Herstel van het dubbelmandaat*

In het verleden was het mogelijk het lidmaatschap van de Tweede of Eerste Kamer te combineren met het lidmaatschap van het Europese Parlement, het zogenaamde dubbelmandaat. In 1958 waren alle leden van de Europese Parlementaire Vergadering tevens lid van de nationale parlementen van hun lidstaten. De mogelijkheid van het dubbelmandaat is in 2002 geschrapt uit de Europese Akte waarin de verkiezing voor het Europees Parlement is geregeld. Herstel van de mogelijkheid van een dubbelmandaat kan leiden tot versteviging van de band tussen het Nederlandse parlement en Europa. Het mes snijdt aan twee kanten. Het nationale parlement is beter op de hoogte van Europese ontwikkelingen en kan hierop beter invloed uitoefenen. Het Europees parlement is beter op de hoogte van gedachten en ideeën die leven bij de volksvertegenwoordiging van hun lidstaten. De vergrote werklast voor personen die het lidmaatschap van beide parlementen combineren is een bezwaar.

Hieraan kan worden tegemoet gekomen door een goede regeling van werkzaamheden. Wat Nederland betreft is het misschien voor Eerste Kamerleden eenvoudiger ook lid van het Europees Parlement te zijn dan voor Tweede Kamerleden. Herstel van het dubbelmandaat vergt een wijziging van de Europese Akte. Voor wijziging is instemming van alle lidstaten nodig.

*Maak het weer mogelijk dat leden van het Europees Parlement ook lid van hun nationale parlement kunnen zijn.*

## Ten slotte

### 6. Ten slotte

Nederland is een land van minderheden. Vertrouwen in elkaar en in de publieke zaak vereisen respect voor ieders eigenheid en het vermogen bruggen te slaan. De aanbevelingen in dit rapport kunnen volgens de Conventie een belangrijke bijdrage leveren aan een politiek bestel dat het vertrouwen van de Nederlandse burger verdient.

Of dat vertrouwen ook daadwerkelijk zal toenemen is afhankelijk van méér factoren dan de inrichting van het staatsbestel. De opdracht van de Nationale conventie beperkt zich tot een herbezinning op die inrichting. Maar belangrijker wellicht nog is de toewijding aan de publieke zaak, ieder vanuit zijn of haar rol en verantwoordelijkheid. Daarmee kan de kwaliteit van politiek en openbaar bestuur alleen maar winnen. Vanuit deze inzet ontstaan verbindingen en kan het onderling vertrouwen toenemen.

Wie zijn blik naar de toekomst richt en zich een beeld probeert te vormen van het functioneren van overheid en samenleving in de 21<sup>e</sup> eeuw zal zich realiseren dat vertrouwenwekkende maatregelen nodig zijn. De Nationale conventie heeft op een groot aantal punten een perspectief geschetst voor overheid, politiek en samenleving. Nieuwe keuzen, nieuwe werkwijzen en nieuwe houdingen kunnen op basis hiervan ontstaan.

De samenhang en wisselwerking tussen structuur en cultuur zijn evident. Beide dragen bij aan de gewenste kwaliteitsverbetering en de groei van politiek vertrouwen. Nodig is bovenal een hart voor de publieke zaak. Martinus Nijhoff dichtte eens 'Wie zal de vonk door Holland dragen?'.<sup>12</sup> Met deze regel in het hoofd draagt de Conventie haar voorstellen op aan de burgers van Nederland.

<sup>12</sup> Uit: "Het jaar 1572" Martinus Nijhoff, in: *Lees maar, er staat niet wat er staat; keuze uit de oorspronkelijke gedichten*, Den Haag, 1960

# Bijlage I

## Bijlage I

### Leden Nationale Concentie

**Rein Jan Hoekstra**, (Dokkum, 1941), lid Raad van State (voorzitter).

**Jouke de Vries**, (Dearsom, 1960), hoogleraar bestuurskunde en directeur van de Campus Den Haag, Universiteit Leiden (vice-voorzitter).

**Frank Ankersmit**, (1945), hoogleraar intellectuele en theoretische geschiedenis, Universiteit Groningen.

**Carla van Baalen**, ('s-Gravesande, 1958), directeur van het centrum voor parlementaire geschiedenis, bijzonder hoogleraar, Radboud Universiteit Nijmegen.

**Leo Klinkers**, (Beek, Limburg), directeur Klinkers Public Policy Consultants.

**Roel Kuiper**, (Marienberg, 1962), bijzonder hoogleraar Reformatorische Wijsbegeerte, Erasmus Universiteit Rotterdam, lector Samenlevingsvraagstukken, Gereformeerde Hogeschool Zwolle en Christelijke Hogeschool Ede.

**Ank Michels**, (Geldrop, 1960), universitair docent, Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap, Universiteit Utrecht.

**Jeannine Molier**, (Den Haag, 1957), algemeen directeur Koorenhuis centrum voor kunst en cultuur, Den Haag.

**Klaartje Peters**, (Helmond, 1969), freelance onderzoeker en publicist.

**Alfred Pijpers**, (Zeist, 1947), senior onderzoeker Instituut Clingendael en docent Internationale betrekkingen Rijks Universiteit Leiden.

**Omar Ramadan**, (Roermond, 1976), senior adviseur en manager bij Radar, bureau voor sociale vraagstukken.

**Jan Willem Sap**, (Arum, 1962), universitair hoofddocent Europees recht, Vrije Universiteit Amsterdam.

**Jan Schinkelshoek**, (Capelle aan den IJssel, 1953), directeur communicatie, Rabobank Groep.

**Carla Zoethout**, (Rotterdam, 1960), universitair hoofddocent staatsrecht, Universiteit van Amsterdam.

# Bijlage II

## Bijlage II

### Adviseurs Nationale Concentie

**Samira Abbos**, (Fez, Marokko, 1970), schrijver en programmamaker, debatleider en dagvoorzitter.

**Hein Albeda**, (Zeist, 1959), zelfstandig adviseur.

**Rudy Andeweg**, (Katwijk, 1952), hoogleraar empirische politicologie Universiteit Leiden.

**Marbeth Bierman-Beukema toe Water** (Den Haag, 1943), Lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, freelance adviseur.

**Sophie van Bijsterveld**, (Baltimore, 1960), hoofddocent Europees en Internationaal publiekrecht, Universiteit van Tilburg.

**Alice Bouman-Dentener**, (Oberhausen, 1954), algemeen secretaris van de Nederlandse Vrouwen Raad.

**Lilian Callender**, (Suriname, 1955), directeur van Hogeschool InHolland, economie in Haarlem.

**Sanderijn Cels**, (1970), zelfstandig beleidsadviseur, publicist en historica.

**Wim L. van Dinten**, directeur Stichting Sezen.

**Hans Engels**, (Noordoostpolder, 1951), universitair hoofddocent staatsrecht Universiteit Groningen en bijzonder hoogleraar gemeenterecht/gemeentekunde (Thorbecke-leerstoel) Universiteit Leiden, lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

**Frans Evers**, (Zutphen, 1944), plaatsvervangend voorzitter van de Commissie voor de Milieu-effectrapportage.

**Henny Helmich**, directeur van de Nationale Commissie voor Duurzame Ontwikkeling en Internationale Samenwerking.

**Marc Hertogh**, (Roermond, 1968), hoogleraar Rechtssociologie, Universiteit Groningen.

**Pieter Hilhorst**, (Voorburg, 1966), publicist en toneelschrijver.

**Erna Hooghiemstra**, directeur van de Nederlandse Gezinsraad.

**Donald Kalff**, (Zandvoort, 1949), schrijver, adviseur en ondernemer in de biotechnologie.

**Henk Kummeling**, (Pannerden, 1961), hoogleraar staatsrecht en vergelijkend staatsrecht, Universiteit Utrecht

**Richard de Lange**, (Amsterdam, 1945), voorzitter van Energiened.

**Monique Leyenaar**, (Den Haag, 1955), universitair hoofddocent politicologie, Radboud Universiteit Nijmegen.

**Marco Pastors**, (Beneden Leeuwen, 1965), gemeenteraadslid Rotterdam.

**Jit Peters**, (Beverwijk, 1946), hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Amsterdam.

**Ronald Plasterk**, (Den Haag, 1957), directeur van het Hubrecht Laboratorium (Nederlands Instituut voor Ontwikkelingsbiologie) in Utrecht en hoogleraar Ontwikkelingsbiologie aan de Universiteit van Utrecht.

**Ronald van Raak** (Hilvarenbeek, 1969), lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal en hoofd van het Wetenschappelijk Bureau van de SP.

**Tom Rodrigues**, (Amsterdam, 1954), zelfstandig adviseur, lid Raad van bestuur Ordina.

**Silvia de Ronde Bresser**, zelfstandig organisatieadviseur/procesmanager.

**Nahed Selim**, (1953), schrijfster, tolk, vertaalster en opiniemaker.

**Kees Schuyt**, (Leidschendam, 1943), lid van de Raad van State.

**Bart Jan Spruyt**, (Ridderkerk, 1964), voormalig directeur Edmund Burke Stichting.

**Sjaak van der Tak**, (Rotterdam, 1956), burgemeester van de gemeente Westland.

**Ger van der Tang**, (Den Haag, 1943), gepensioneerd docent staats- en bestuursrecht.

**Melvin Tjoe Nij**, (Amsterdam, 1963), oprichter The Other Network en 'Young Global People'.

**Evelien Tonkens**, (Arnhem, 1961), hoogleraar Actief burgerschap, Universiteit van Amsterdam.

**Henk te Velde**, (Groningen, 1959), hoogleraar vaderlandse geschiedenis, Universiteit Leiden.

**Wim Voermans**, (Zundert, 1961), hoogleraar Staats- en Bestuursrecht, Universiteit Leiden.

## Bijlage III

### Medewerkers projectteam

**Martin van Haeften**, projectleider.

**Anneke van Dijk**, plaatsvervangend projectleider.

**Ferial Abdoel**, project secretaris,

**Claartje Brons**, politicologisch medewerker.

**Mohannad Ismail**, webbeheerder.

**Suzanne Koelman**, juridisch medewerker. (tot 1 mei 2006)

**Frank van der Meijden**, communicatie adviseur.

**Jan Schrijver**, politicologisch medewerker. (tot 1 september 2006)

**Florian Theissen**, juridisch medewerker. (van 1 juni tot 1 september 2006)

**Esther van der Weyde**, secretaresse,

**Wytze van der Woude**, juridisch medewerker. (tot 1 augustus 2006)



# Bijlage IV

## Bijlage IV

### De werkwijze van de Nationale Conventie

In zijn brief van 8 juli 2005 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zette toenmalig minister Pechtold voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties zijn agenda voor democratische vernieuwing uiteen. Een onderdeel van die agenda betrof de installatie van een Nationale conventie. De Conventie kreeg de opdracht in dialoog met de samenleving een samenhangend pakket aan voorstellen te formuleren. Voorstellen voor veranderingen in het politiek bestel die kunnen leiden tot een groter vertrouwen tussen burger en politiek. Eerder dat jaar had het kabinet besloten tot een nadere studie over enkele onderwerpen van staatkundige aard. Enkele van die onderwerpen kwamen terug in het instellingsbesluit van de Nationale conventie. Ook had in de tussentijd het referendum plaatsgevonden over het verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa. De massale verwerping van dat verdrag door het Nederlandse electoraat maakte de vraag naar de aansluiting tussen de Europese politieke besluitvorming en de nationale besluitvorming uiterst actueel. Deze verwerping demonstreerde tevens overduidelijk het grote verschil in opvatting tussen de bevolking en de volksvertegenwoordiging. De relatie Nederland en Europa werd daarom ook aan de agenda van de Conventie toegevoegd.

Dat leidde tot een brede agenda (zie de tekst van de opdracht in het instellingsbesluit voor in dit rapport). Het begrip Conventie veronderstelde een grote groep deelnemers. De tijd was kort, want er werd binnen een half jaar een advies verwacht. En het moest een open proces worden. De Conventie mocht geen staatscommissie in traditionele vorm worden. Deze uitgangspunten hebben samenstelling en werkwijze van de Conventie bepaald. Het eindrapport heeft daarom ook een ander karakter dan dat van een klassieke staatscommissie.

Er is gekozen voor een beperkte groep leden die zich lieten omringen door een bredere groep adviseurs. Dit onderscheid kwam ook de slagvaardigheid ten goede. Want met een groot gezelschap in zo korte tijd over zo'n brede agenda overeenstemming bereiken leek niet goed mogelijk.

De leden van de Conventie en hun adviseurs zijn gerekruteerd uit een breed spectrum van sectoren uit de samenleving. Uit de wereld van de wetenschap, de politiek, opinieleiders, ondernemers en maatschappelijk middenveld. Kenmerk van veel leden en adviseurs is dat ze op een behoorlijke afstand staan van de dagelijkse (Haagse) politiek. De leden werden aangezocht en benoemd door de minister. De adviseurs werden mede op aanbeveling van de leden bij elkaar gezocht en ook door de Conventie als zodanig benoemd.

Tijdens een interactieve startconferentie van leden en adviseurs werden vier thema's genoemd waar de Conventie mee aan het werk zou kunnen gaan: Europa, de grond-

wet, de verhouding tussen regering en parlement en burgerschap en politieke partijen. Voor elk van deze thema's stelde de Conventie een werkgroep in die na uitgebreide discussie, en soms na tussentijdse raadpleging van de meest betrokken adviseurs, de benoemde thema's nader uitwerkten. De werkgroepen schreven analyses van hun deelthema's en formuleerden concept voorstellen. Deze werden op 28 april ter beoordeling voorgelegd op een bijeenkomst met de adviseurs. Daarna werkten de leden aan een integratie van de vier deelthema's. In een derde bijeenkomst met de adviseurs op 30 juni werden enkele van de meest in het oog springende voorstellen ter beoordeling aan de adviseurs voorgelegd. De zomer werd gebruikt voor de afronding van het eindrapport. Buiten deze formele momenten hebben de adviseurs zich ook soms nadrukkelijk in de discussie gemengd, bij voorbeeld over de vraag of een preambule in de grondwet moest worden opgenomen of niet.

De toelichting op het instellingsbesluit stelt dat de conventie zich open en actief moet opstellen in de richting van andere burgers en zich moet laten inspireren door een brede groep van betrokkenen en belangstellenden. Een van de eerste besluiten die de Conventie daarom nam, was om in alle openbaarheid te vergaderen. Alle vergaderstukken waren via de website ook door iedereen te raadplegen. Deze openbaarheid heeft ertoe geleid dat de conventie al ver voordat de officiële voorstellen werden gepresenteerd op veel belangstelling kon rekenen.

De website speelde een belangrijke rol in het contact met het publiek. Wekelijks werden duizenden pagina's bekeken door belangstellenden. Op het hoogtepunt zelfs 14.000 pagina's in een week. Niet alleen kon men kennisnemen van de stukken, er werd ook actief gediscussieerd over de onderwerpen van de Conventie. Daartoe diende de stelling van de week die steeds in een aantal dagbladen en op een aantal relevante websites was te lezen. Een lid of een adviseur maakte een stelling, schreef daar een toelichting bij en reageerde aan het eind van de week op de online gevoerde discussie. Tijdens deze campagne, die vier maanden duurde, bezochten per week gemiddeld 3000 mensen de website. Per week namen ongeveer 250 mensen deel aan de discussie. Ook op de opiniepeilingen werd veel gereageerd. De inhoudelijke discussies die werden gevoerd op de website leverden stof op voor de besprekingen binnen de Conventie. Tijdens de zomermaanden werd de stelling van de week benut om voorgenomen adviezen en de daarbij behorende toelichting te toetsen.

De leden en de adviseurs van de Conventie voerden niet alleen tijdens de vergaderingen discussies met elkaar. Zij bespraken de materie ook met tientallen deskundigen en betrokkenen en zij publiceerden in dagbladen, weekbladen en vakbladen opiniërende artikelen.

In het begin van het proces werd de beslissing genomen dat de Conventie niet alleen met een rapport naar buiten zou komen. In opdracht van de Conventie maakte Roel van Dalen van IdTV een documentaire over het werk en de inhoud van de Conventie. Ten slotte zal na de aanbidding van de voorstellen aan het kabinet een aantal debatavonden worden belegd om de resultaten van de Conventie te bespreken met betrokkenen en deskundigen.

## Tijdbalk de Nationale conventie

