

# Machtsbalans in de Nederlandse democratie

Voorstellen voor een betere politieke cultuur

Martijn Visser

## Over de Mr. Hans van Mierlo Stichting

De Mr. Hans van Mierlo Stichting (VMS) is het onafhankelijk wetenschappelijk bureau van D66. De VMS heeft tot doel het sociaal-liberale gedachtegoed verder te ontwikkelen en te verspreiden binnen en buiten D66. Dit doet zij onder andere door het uitvoeren van toegepast onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken, het organiseren van lezingen en symposia, het geven van trainingen en workshops en het publiceren van het tijdschrift *Idee* en de podcast *Appèl*.

Samengesteld door: Martijn Visser

Vormgeving: Femke Verhelst

Mr. Hans van Mierlo Stichting  
Lange Houtstraat 11  
2511 CV Den Haag  
[www.vanmierlostichting.nl](http://www.vanmierlostichting.nl)

Twitter: @VMStichting

Instagram: [mr.hansvanmierlostichting](https://www.instagram.com/mr.hansvanmierlostichting)

Linkedin: Mr. Hans van Mierlo Stichting

Aanmelden nieuwsbrief: [vanmierlostichting@d66.nl](mailto:vanmierlostichting@d66.nl)

Juli 2022 © Alle rechten voorbehouden

# Totstandkoming

---

Deze handreiking is mede tot stand gekomen dankzij gesprekken met John Bijl (directeur van het Periklesinstituut), Hans Engels (oud-senator D66 en emeritus hoogleraar staatsrecht Universiteit Leiden en Rijksuniversiteit Groningen), Tom van der Meer (hoogleraar politicologie Universiteit van Amsterdam en codirecteur nationaal kiezersonderzoek), Menno Snel (voormalig Staatssecretaris van financiën in het kabinet Rutte III en huidig voorzitter van de Mr. Hans van Mierlo Stichting) en Joost Sneller (Tweede Kamerlid D66). Ik heb tevens dankbaar gebruik gemaakt van de resolutie *Democratie van Nu* die op het D66-najaarscongres in 2018 werd aangenomen en waarin vijftien voorstellen werden gedaan om de Nederlandse democratie te versterken en te verbreden. Deze handreiking is daarop geïnspireerd. Vanzelfsprekend zijn alle zienswijzen, opvattingen en voorstellen die hier worden gepresenteerd van mij. Deze handreiking sluit aan bij de *Handreiking voor lokale democratie* die in maart 2022 in samenwerking met de Tweede Kamerfractie van D66 is gepubliceerd.

## Institutionele tegenmacht

### Cultuuromslag

- Zorg voor meer dualisme tussen regering en Kamer
- Verbeter de kennis- en informatiepositie van het parlement
- Besteed meer tijd en aandacht aan wetgeving

### Systeemversterking

- Vergroot de ondersteuning van volksvertegenwoordigers
- Versterk het budgetrecht van de Tweede Kamer
- Organiseer een openbare hoorzitting voor bewindspersonen

### Structuurverandering

- Vergroot de Tweede Kamer met meer Kamerleden
- Toets aan de Grondwet
- Verander het kiesstelsel voor een sterker mandaat

# MACHTS BALANS

## Democratische tegenmacht

### Cultuuromslag

- Houd een spreekuur voor burgers in de ministerraad
- Benadruk verschillen tussen partijen en sluit stembusakkoorden
- Investeer in de werving en ontwikkeling van politici

### Systeemversterking

- Versterk de regionale en lokale media
- Investeer in mogelijkheden voor inspraak en participatie
- Verbeter de toegang tot het recht en de rechtspraak

### Structuurverandering

- Democratiseer de partijfinanciering
- Verlaag het stemrecht naar 16 jaar
- Institutionaliseer het burgerforum op nationaal niveau

# Inhoudsopgave

---

<b>Inleiding</b>	<b>6</b>
<b>Machtsbalans in theorie en praktijk</b>	<b>8</b>
<b>Institutionele tegenmacht: meer dualisme en een sterkere volksvertegenwoordiging</b>	<b>13</b>
<b><i>Cultuuromslag</i></b>	<b>13</b>
1. Zorg voor meer dualisme tussen regering en Kamer	13
2. Verbeter de kennis- en informatiepositie van het parlement	14
3. Besteed meer tijd en aandacht aan wetgeving	15
<b><i>Systeemversterking</i></b>	<b>17</b>
4. Vergroot de ondersteuning van volksvertegenwoordigers	17
5. Versterk het budgetrecht van de Tweede Kamer	18
6. Organiseer een openbare hoorzitting voor bewindspersonen	19
<b><i>Structuurverandering</i></b>	<b>20</b>
7. Vergroot de Tweede Kamer met meer Kamerleden	20
8. Verander het kiesstelsel voor een sterker mandaat	21
9. Toets aan de Grondwet	22
<b>Democratische tegenmacht: betere kanalen van de burger naar de macht</b>	<b>23</b>
<b><i>Cultuuromslag</i></b>	<b>23</b>
1. Houd een spreekuur voor burgers in de ministerraad	23
2. Benadruk verschillen tussen partijen en sluit stembusakkoorden	24
3. Investeer in de werving en ontwikkeling van politici	24
<b><i>Systeemversterking</i></b>	<b>26</b>
4. Versterk de regionale en lokale media	26
5. Investeer in mogelijkheden voor inspraak en participatie	27
6. Verbeter de toegang tot het recht en de rechtspraak	28
<b><i>Structuurverandering</i></b>	<b>29</b>
7. Democratiseer de partijfinanciering	29
8. Verlaag het stemrecht naar 16 jaar	30
9. Institutionaliseer het burgerforum op nationaal niveau	32
<b>Slotwoord</b>	<b>34</b>

# Inleiding

---

In het voorjaar van 2021 kwam de Nederlandse parlementaire democratie onder een vergrootglas te liggen. De directe aanleiding was de val van het derde kabinet-Rutte. Na de publicatie van het eindrapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag op 17 december 2020, zag het kabinet geen andere keuze dan zijn ontslag aan te bieden. Tijdens de formatie die volgde op de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021 deden zich meerdere incidenten voor die aanleiding gaven tot fundamentele vragen over onze parlementaire cultuur. Is de Tweede Kamer wel voldoende in staat de uitvoerende macht te controleren? Zijn kabinet en Kamer wel rolvast in hun constitutionele verantwoordelijkheden? In hoeverre is er sprake van 'coalitiedwang'? En welke gevolgen heeft dit voor het vermogen om wetgeving en beleid kritisch te kunnen toetsen?

## 'Het moet anders'

In het huidige publieke debat klinkt vaak een roep om meer dualisme, een betere machtsbalans, en een nieuwe bestuurscultuur. Er lijkt sprake van een brede consensus dat 'het anders moet'. Ook de vooraanstaande Commissie van Venetië – de Europese commissie die zich bezighoudt met het bevorderen van democratie en rechtstaat in Europa – heeft zich gebogen over de Nederlandse politieke praktijk en concludeerde dat verandering gewenst is.<sup>1</sup> Zo benadrukte de Commissie dat de volksvertegenwoordiging als instituut autonoom dient te kunnen opereren. Bovendien onderstreepte ze het belang van een rechtstaat die niet slechts formeel beleden wordt, maar waar echt naar wordt gehandeld en actief toezicht op wordt gehouden. Om dit te realiseren adviseerde de Commissie onder meer verbeteringen door te voeren in de ondersteuning en informatievoorziening van het parlement; meer oog voor de uitvoering bij wetgeving; en de mogelijkheid van constitutionele toetsing om de machtsbalans te herstellen.

Ontevredenheid over het functioneren van de Nederlandse parlementaire democratie is niet nieuw. Het was de katalysator achter de oprichting van D66 in 1966. De initiatiefnemers van de partij beklagden zich over de positie van de Kamerleden in de coalitie, die zij omschreven als 'zwak en onvrij'.

Hun controlerende taak viel voortdurend ten prooi aan de neiging 'stiltzweigende bescherming' te bieden aan 'hun' bewindspersonen.<sup>2</sup> Bij een van zijn laatste publieke optredens in 2010 herhaalde D66-oprichter Hans van Mierlo deze analyse. Hij sprak van een 'dodelijke omhelzing' tussen macht en controle, waarin alles 'wordt geofferd op het altaar van de machtsvorming – als er maar geregeerd kan worden'.<sup>3</sup>

Toch moet het debat over het functioneren van de Nederlandse democratie niet versmald worden tot een discussie over dualisme tussen wetgevende en uitvoerende macht. Die scheiding bestaat in het Nederlandse politieke bestel immers überhaupt niet in absolute vorm, omdat Kamer en regering op elkaar zijn aangewezen in het maken van wetten. Niet voor niets maakten verschillende staatscommissies de afgelopen decennia een brede analyse van het functioneren van het Nederlandse politieke bestel. Zo onderzocht de staatscommissie Biesheuvel (1982) hoe invloed van kiezers op het bestuur kon worden vergroot; publiceerde de staatscommissie Remkes (2018) een uitvoerige analyse van ons parlementair systeem met voorstellen voor het verbeteren van de representativiteit van de democratie en de weerbaarheid van de rechtstaat; en bracht de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021)

---

1. Europese Commissie voor Democratie door Recht (Venetië Commissie), *The Netherlands. Opinion on the Legal Protection of Citizens*. 18 oktober 2021.

2. Appel D66, p. 3. Geraadpleegd op: <https://d66.nl/wp-content/uploads/2020/06/appel15091966.pdf>

3. Hans van Mierlo bij Pauw en Witteman, 3 februari 2010. Zie: <https://www.youtube.com/watch?v=hjmqSTZieuY>

de problemen in de uitvoering van beleid in kaart. Eind 2021 kwam de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer met aanbevelingen voor een sterker en zelfstandiger parlement.

### Een brede analyse

In deze handreiking is veelvuldig en dankbaar gebruik gemaakt van de rapporten van de verschillende staatscommissies.<sup>4</sup> Deze brede analyses laten zien dat een goed functionerende parlementaire democratie draait om méér dan een afgebakende rolverdeling tussen kabinet en Tweede Kamer. De democratische rechtstaat omvat uiteenlopende instituties die gezamenlijk moeten garanderen dat het bestuur voldoende democratisch gelegitimeerd én gecontroleerd blijft en dat burgers zich gehoord weten. Wanneer we het 'dualisme' tussen kabinet en Tweede Kamer als hét speerpunt in het debat over politieke cultuur zouden nemen, lopen we het risico dat het zicht verloren gaat op andere wezenlijke onderdelen van ons democratisch bestel die een rol kunnen spelen bij het verbeteren van de machtsbalans.

Het doel van deze handreiking is tweeledig. In de eerste plaats biedt ze een analyse van het functioneren van de machtsbalans in theorie en praktijk. In de tweede plaats biedt ze een 'menukaart' met uiteenlopende maatregelen die politici op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau kunnen nemen om de machtsbalans te herstellen waar dat nodig is en te versterken waar dat kan. Deze maatregelen vallen uiteen in institutionele tegenmacht en democratische tegenmacht.

**Institutionele tegenmacht** heeft betrekking op de machtsbalans tussen instituties onderling. Hier staan de rolverdeling en bevoegdheden van instituties centraal.

**Democratische tegenmacht** gaat over de tegenmacht vanuit de samenleving. Hier staat de vraag centraal hoe de geluiden van burgers beter kunnen doorklinken in de verschillende democratische instituties.

Bij elk van deze categorieën maken we een verdeling tussen cultuuromslag, systeemversterking en structuurverandering.

**Cultuuromslag** gaat over verandering van gebruiken en gewoontes.

**Systeemversterking** gaat over verbetering van de bestaande mogelijkheden in het bestel.

**Structuurverandering** heeft betrekking op fundamentele aanpassingen van het bestel.

Het mag duidelijk zijn dat de laatste categorie doorgaans grondwettelijke veranderingen vereist die niet eenvoudig zijn te realiseren. Het onderscheid tussen deze categorieën staat natuurlijk niet in steen gebeiteld, maar de onderscheiding helpt het om een overzicht te krijgen van de verschillende mogelijkheden en gedaantes van democratische vernieuwing.

Deze handreiking is bedoeld voor politici op alle bestuurslagen. Vanzelfsprekend liggen enkele maatregelen uit de menukaart meer voor de hand op nationaal niveau en zijn andere voorstellen meer van toepassing op lokaal niveau. Er is geprobeerd een divers palet tot stand te brengen, waarbij de inmiddels klassieke hervormingen als de gekozen minister-president of burgemeester en het correctief referendum achterwege zijn gelaten. Deze zijn genoegzaam bekend. Bovendien dreigen ze soms de aandacht af te leiden van een keur aan andere potentiële verbeteringen van ons democratisch bestel.

---

4. Eindrapport van de Staatscommissie van advies inzake de relatie kiezers-beleidsvorming, *Relatie kiezers-beleidsvorming. Referendum en volksinitiatief* (1985); Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, Hoge dijken* (2018); Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, *Klem tussen balie en beleid* (2021); Werkgroep versterking functies Tweede Kamer, *Versterking functies Tweede Kamer. Meer dan de som der delen* (2021).

# Machtsbalans in theorie en praktijk

Het openbaar bestuur toont zich het liefst besluitvaardig, daadkrachtig en oplossingsgericht. Tegelijkertijd moet haar macht rechtvaardig worden uitgeoefend, democratisch worden verantwoord en over verschillende instituties worden verspreid. De macht moet zo worden georganiseerd dat zij weliswaar effectief is, maar geen misbruik van haar bevoegdheden maakt, draagvlak heeft onder de bevolking, aansprakelijk kan worden gehouden voor het beleid en vreedzaam kan worden vervangen. Van oudsher wordt deze balans gerealiseerd door machtscheiding en machtspreiding: bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden verdeeld over onafhankelijke instituten die elkaar kunnen controleren en corrigeren. De rechtstaat reguleert dit evenwicht met geschreven en ongeschreven normen en waarden die zowel de bevolking als het overheidsbestuur bindt aan de wet.

## Machtsbalans in theorie

Het idee van machtscheiding kennen we in Nederland vooral bij name van de trias politica. Dit model onderscheidt binnen de staat drie verschillende functies of takken, namelijk de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht. Zij houden elkaar met *checks and balances* in evenwicht. Zo is het uitvoerende bestuur belegd bij de regering, de wetgevende macht bij de regering én het parlement, en de rechtsprekende macht bij de onafhankelijke rechtspraak. Hieruit blijkt gelijk dat de verhouding tussen bestuur en volksvertegenwoordiging niet zo 'dualistisch' is ingericht als vaak wordt voorgesteld. Want hoewel een dubbellidmaatschap van parlement en regering bij de Grondwet is verboden leidt de gedeelde verantwoordelijkheid voor wetgeving tot een nauwe samenwerking tussen beide instituties. Zo leggen ministers verantwoording af aan de Kamer voor het gevoerde beleid, zijn zij verplicht de volksvertegenwoordigers te informeren wanneer daar om wordt gevraagd en dienen zij op te stappen als ze geen vertrouwen meer genieten van een meerderheid van de Kamer.<sup>5</sup>

In tegenstelling tot presidentiële stelsels als in de Verenigde Staten – waar de verantwoordelijkheid voor wetgeving niet wordt gedeeld en bestuurders alleen verantwoording zijn verschuldigd aan de president – is ons parlementaire stelsel dus gestoeld op consensus en coöperatie. Het uitgangspunt is wederzijdse *goodwill* en vertrouwen. Juist hierdoor zijn harde kritiek en scherpe controle mogelijk en effectief. De korte lijntjes tussen bestuur en parlement kunnen óók in het voordeel zijn van de volksvertegenwoordigers, omdat zij hierdoor in principe gemakkelijker de vinger aan de pols kunnen houden bij de bewindspersonen. Meer dualisme betekent daarom niet altijd ook meer tegenmacht: wanneer controlerende instanties op een grotere afstand van het bestuur komen te staan zonder beter te zijn toegerust, resulteert dit juist vaak in *minder* tegenmacht.<sup>6</sup>

Het complexe krachtenveld aan machten en tegenmachten in onze democratie reikt echter verder dan de driedeling tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Zo houden drie Hoge Colleges van Staat toezicht op de overheid: de Raad van State, de Algemene Rekenkamer

5. De overenigbaarheid van Kamerlidmaatschap met ministerschap werd pas in 1938 vastgelegd in de Grondwet. De laatste keer dat een minister ook lid van de Tweede Kamer bleef was in 1897. De Grondwet staat nog altijd één uitzondering toe: demissionaire bewindspersonen mogen zitting nemen in het parlement en deze dubbele pet behouden tot een nieuw Kabinet is gevormd. De recente praktijk heeft laten zien dat dit niet wordt geaccepteerd wanneer je als nieuw bewindspersoon wordt aangesteld in een *demissionair* Kabinet. Zie hierover het advies van de Raad van State: <https://www.raadvanstate.nl/@126705/voorlichting-kamerlidmaatschap/>

6. Senator en emeritus-hoogleraar politicologie Ruud Koole laat dit helder zien: R. Koole, *Dualisme? Liever een sterker parlement*, in: <https://www.trouw.nl/verdieping/dualisme-liever-een-sterker-parlement~bb32dfba/>



en de Nationale ombudsman. Naast het domein van institutionele tegenmacht staat bovendien de tegenmacht vanuit de samenleving zelf – een aspect dat vaak over het hoofd wordt gezien in het publieke debat. Zo kunnen burgers de macht controleren en corrigeren bij verkiezingen, door naar de rechter te gaan of door bezwaar aan te tekenen bij uitvoeringsinstanties. Vanuit de samenleving organiseert de tegenmacht zich ook door middel van zogeheten intermediaire instanties die bemiddelen tussen burger en politiek: denk aan politieke partijen en de pers, denktanks en digitale media. Deze ‘kritische infrastructuur’ van de democratie organiseert het publieke debat, mobiliseert belangengroepen, verwoordt diverse visies op de samenleving en controleert in bredere zin het reilen en zeilen van de politiek.

### **Machtsbalans in de praktijk**

In de praktijk is het machtsevenwicht op deze verschillende niveaus uit balans geraakt. De uitvoerende macht is de afgelopen decennia qua omvang, takenpakket en bevoegdheden zo sterk gegroeid dat in de literatuur wel over een ‘bestuursstaat’ wordt gesproken – een ontwikkeling die niet is voorbehouden aan Nederland, maar in veel democratieën voorkomt.<sup>7</sup> Wijlen Alex Brenninkmeijer sprak in zijn tijd als Nationale ombudsman zelfs over een ‘Unitas Politica’. Oud vicepresident van de Raad van State en minister van staat Herman Tjeenk Willink stelde recent dat onze ‘politiek vooral meebesturen is geworden, meebesturen vooral regelen en regelen vooral management en financieel beheer.’<sup>8</sup>

Ondertussen zijn uitvoering en toezicht de laatste decennia uitbesteed en op grote afstand van de politiek gezet. Beleid en besluitvorming is een kwestie geworden van het afhandelen van technische problemen op een autonome en bedrijfsmatige wijze. Omdat de overheid de nodige kennis en kunde zelf is kwijtgeraakt, moet inhoudelijke expertise veelal worden gezocht

en ingekocht bij consultancybureaus. Deze ontwikkelingen hebben ook rechtstreeks gevolg voor de politiek. Zo krijgt besluitvorming over politieke vraagstukken tegenwoordig vaak vorm in zogeheten ‘buitenparlementaire akkoorden’: het kabinet vormt beleid in samenspraak met maatschappelijke partners, zonder dat de Kamer hier nog veel over te zeggen heeft – denk aan het klimaatakkoord en het pensioenakkoord. Het verleidde staatsrechtjurist Wim Voermans tot de bewering dat ‘de grootste stelselhervormingen sinds de Tweede Wereldoorlog’ aan overlegtafels worden gevormd, ‘zonder dat het parlement vooraf betrokken werd bij het aangaan van die afspraken, en ook zonder dat de Nederlandse kiezer er ooit zijn stem over had kunnen uitbrengen.’<sup>9</sup>

Zulke technocratische ‘verbestuurlijking’ gaat ten koste van de positie van de volksvertegenwoordiging. De Kamer bestaat immers niet alleen om het bestuur mogelijk te maken bij monde van coalitiefracties, of om vanuit de oppositie het bestuur te controleren, maar zij heeft ook een belangrijke autonome functie in ons politiek bestel. Daar waar het bestuur draait om daadkracht, efficiëntie, zekerheid, eensgezindheid en voorspelbaarheid, staan bij de volksvertegenwoordiging andere waarden voorop. Hier draait het niet primair om daadkracht, maar om draagvlak. Niet om eenduidige beslissingen, maar om een veelvoud aan meningen. Niet om efficiëntie, maar om kritische controle. Niet om eensgezind en voorspelbaar optreden, maar om de principiële onzekerheid van een open debat en het onverwachte alternatief.

### ***De Kamer als ‘stempelmachine’***

Het zou echter te kort door de bocht zijn te stellen dat alle macht bij de regering ligt. Uit onderzoek blijkt dat het merendeel van de leden van de Tweede Kamer ervaart dat het regeringsbeleid in de praktijk wordt bepaald door regering én regeringsfracties gezamenlijk. Slechts een kleine

7. Zie bijv.: W. Voermans. Het land moet bestuurd worden. *Prometheus* 2021, p. 144 e.v. Voor de internationale context zie: T. Poguntke en P. Webb (red.). *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford University Press, 2005; E. Posner en A. Vermeulen. *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*. Oxford University Press, 2010.

8. A. Brenninkmeijer. Nationale ombudsman. Democratie en de burger. Essay staatsrechtconferentie Leiden, 2012. P. 12-15. T. Willink. *Kan de overheid crises aan?* Prometheus 2021, p. 118. Tjeenk Willink waarschuwde eerder ook al voor een verbestuurlijking in de rechtspraak, zie zijn blog in het Nederlands Juristenblad, april 2018: <https://www.njb.nl/blogs/de-verbestuurlijking-van-de-rechterlijke-macht-en-het-mislukken-van-het-kei-project/>

9. W. Voermans. *Het land moet bestuurd worden*, p. 157. De Raad van State sprak zich ook meermaals kritisch uit over deze buitenparlementaire akkoorden. Zie: Raad van State. *Jaarverslag* 2013. Den Haag 2014, p. 13; Raad van State. *Jaarverslag* 2015. Den Haag 2016, p. 17-18.

groep Kamerleden ervaart dominantie van één van beide kanten.<sup>10</sup> Deze cijfers suggereren een keurig verdeelde machtsbalans. Toch is dat niet het geval. In de praktijk zijn het namelijk de fracties van coalitiepartijen die de verhouding tussen Kamer en regering bepalen, en in die fracties bepalen de fractieleiders hoofdzakelijk de koers. In de woorden van senator en hoogleraar politicologie Ruud Koole: 'In de praktijk domineert tegenwoordig noch het instituut van de regering, noch dat van het parlement, maar is het vooral een kleine groep gouvernementeel ingestelde politiek leiders die de lakens uitdeelt.'<sup>11</sup> De bindende afspraken tussen regeringsfracties, veelal vastgelegd in een regeerakkoord, leiden zo tot een coalitiediscipline die zowel de bewindspersonen als de Kamerleden weinig ruimte om te manoeuvreren geeft. Dit speelt ook op lokaal niveau, waar collegeakkoorden bindende afspraken vastleggen tussen de coalitiefracties.

Parlementaire debatten wekken daardoor weleens de indruk van de Kamer als 'stempelmachine': met veelal dezelfde kleine meerderheid worden voorgedrukte voorstellen afgewerkt, zonder dat het inhoudelijke debat nog echt een verschil kan maken en het beleid bij kan sturen. Dit heeft zijn weerslag op de volksvertegenwoordigers: regeringsfracties zijn te druk met meebesturen om goed te kunnen debatteren over wetgeving en beleid goed te kunnen controleren, terwijl oppositiefracties vaak te druk zijn met beeldvorming. De zorg voor zorgvuldige wetgeving en een rechtvaardige rechtsorde komen zo geregeld op de laatste plaats. De Kamer als instituut functioneert daardoor niet meer naar behoren. Haar kerntaken verwateren: verbestuurlijking gaat hand in hand met 'ontparlementarisering'.<sup>12</sup>

### **De kloof tussen politiek en bevolking**

Ook de tegenmacht vanuit de samenleving laat te wensen over. De veelgenoemde kloof tussen politiek en bevolking is tot op zekere hoogte inherent aan een vertegenwoordigende democratie, waar we immers niet zelf, maar een kleine groep vertegenwoordigers het politieke werk laten doen. Toch is het zaak om die kloof van beide kanten te overbruggen. En dat is moeilijk wanneer blijkt dat de kloof juist groeit en wederzijdse vervreemding optreedt. Uit het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel bleek al dat bijna 70 procent van de kiezers vindt dat Tweede Kamerleden het contact met de 'gewone mensen' kwijt raken.<sup>13</sup> Uit onderzoek van I&O Research blijkt bovendien dat twee derde van de kiezers weinig of helemaal geen vertrouwen heeft in het kabinet Rutte-IV.<sup>14</sup> Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) peilde eind 2021 ook een laag vertrouwen in het parlement van 48 procent, en een algehele ontevredenheid met de politiek in Den Haag, die respondenten expliciet omschreven als 'incompetent,' 'immoreel,' 'onbeschoft' en 'niet-responsief'.<sup>15</sup> Het risico bij een dergelijk gebrek aan vertrouwen is dat burgers zich permanent afwenden van de politiek en de publieke zaak.<sup>16</sup>

Alhoewel de verkiezingsopkomst bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 rond het gemiddelde van 80 procent was, is de opkomst bij de verkiezingen voor de gemeenteraad, het Europees Parlement en de Provinciale Staten nog altijd opvallend laag.<sup>17</sup> De gemeenteraadsverkiezingen van maart 2022 lieten een historisch lage opkomst van slechts 50,3 procent opkomst zien. In veel gemeenten bleef meer dan 60 procent van de kiezers thuis. Wantrouwen, desinteresse en

10. R. Andeweg en C. Van Vonno. *Kamervragen, een Enquête onder leden van Eerste en Tweede Kamer* (2017). Geciteerd in: Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. Lage drempels, hoge dijken, p. 67-72.

11. R. Koole. *Twee Pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtstaat*, p. 154.

12. R. Koole. *Twee Pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtstaat*, p. 161.

13. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, 79.

14. I&O Research. *Weinig vertrouwen in Rutte IV*. Online: <https://www.ioresearch.nl/actueel/weinig-vertrouwen-in-rutte-iv/> Groepen die in het bijzonder weinig vertrouwen hebben zijn: ongevaccineerden, mensen met een minimum of beneden modaal inkomen, praktisch opgeleiden, werklozen, Nederlanders met een migratieachtergrond, en inwoners van het noorden van het land.

15. Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). *Continue Onderzoek Burgerperspectieven. Kwartaal 4 2021*, p. 18 e.v.

16. Josse de Voogd en René Cuperus brachten dit in kaart in hun *Atlas van Afgehaakt Nederland. Over buitenstaanders en gevestigden* (december 2021), dat op duidelijk laat zien waar de 'afhakers' zich bevinden. Online te vinden op: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/258329/atlas-van-afgehaakt-nederland.pdf>

17. Zie voor een overzicht van de opkomstpercentages van de Tweede Kamerverkiezingen door de jaren heen: [https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wsz/opkomst\\_bij\\_tweede\\_kamerverkiezingen](https://www.parlement.com/id/vh8lnhrp8wsz/opkomst_bij_tweede_kamerverkiezingen)

niet weten wat te moeten kiezen werden als de belangrijkste oorzaken van de lage opkomst genoemd.<sup>18</sup>

Directe politieke participatie is bovendien minimaal. Anno 2022 is 2,8 procent van de kiesgerechtigden lid van een politieke partij, en slechts een gering aantal leden is ook echt actief.<sup>19</sup> Zoals hoogleraar Sjoerd Beugelsdijk het verwoordde: de afgelopen veertig jaar nam het aantal stemgerechtigden met 40 procent toe, terwijl het partijlidmaatschap met 60 procent afnam.<sup>20</sup> Politieke partijen zijn in theorie nog altijd de belangrijkste kanalen van de burgers naar de macht: als maatschappelijk geëngageerde verenigingen functioneren ze idealiter als een vrijplaats voor nieuwe ideeën, en als een vehikel voor de socialisatie en mobilisatie van grote groepen burgers. In de hedendaagse praktijk is de politieke partij echter veelal een soort staatsorgaan: ontworteld uit het maatschappelijk middenveld en ingekapseld in het politieke bestel vertegenwoordigen ze eerder de binnenwereld van politiek Den Haag dan de buitenwereld van de samenleving. Enerzijds is de politieke partij vooral gericht op het werven van kiezers in een permanente campagne, anderzijds functioneert ze nog als rekruteringsorgaan voor nieuwe politici uit een vijver die alsmat kleiner wordt.

Op andere vormen van deelname aan politieke participatie – demonstraties, inspraakavonden, petitities – scoort Nederland rond het Europese gemiddelde, aldus de staatscommissie parlementair stelsel. Dat laat onverlet dat het stevast dezelfde groepen lager opgeleiden en minder vermogenden zijn die niet participeren. In haar rapport van 2018 verwees de commissie bovendien naar een internationaal onderzoek waarin Nederland relatief laag scoort als het gaat om de mogelijkheden voor effectieve burgerparticipatie (plaats 55 van de 170

landen).<sup>21</sup> De Staatscommissie waarschuwt dan ook voor gebrekkige representatie als gevolg hiervan: 'Wanneer burgers het gevoel hebben niet gehoord te worden, te moeten toekijken hoe over hun hoofd beslissingen worden genomen, ervaren zij dit als reële tekortkomingen van de democratie.'<sup>22</sup>

Veel Nederlandse burgers ervaren dan ook geen macht, maar onmacht. De Toeslagenaffaire en de gevolgen van de Groningse gaswinning hebben dit gevoel versterkt. Tel daarbij op de juridische bijstand en sociale advocatuur, die door de jaren heen steeds verder zijn uitgekleeft, de ondoorzichtige digitalisering van de overheid, en de kaalslag onder journalistieke en publieke voorzieningen in de regio, en het is duidelijk dat ook de middelen en mogelijkheden voor democratische tegenmacht aan verbetering toe zijn.

### **Een keuzemenu voor meer tegenmacht**

Waar te beginnen? In gesprek met experts en ervaringsdeskundigen valt op dat aangedragen oplossingen uiteenvallen in twee aanvliegroutes. De één ziet voornamelijk een probleem met de politieke cultuur en legt de oplossing bij de houding van politici en bestuurders. Vanuit dit perspectief begint een andere politiek alleen met een gedragsverandering of met andere politici.<sup>23</sup> De ander stelt dat mensen en hun cultuur altijd het product zijn van de omgeving en het systeem waarbinnen ze werken. Zij betogen daarom een structuurverandering. Alleen andere regels, procedures en prikkels zouden verandering teweeg kunnen brengen.<sup>24</sup>

Deze handreiking beperkt zich niet tot één van deze aanvliegroutes, maar kan worden gelezen als een keuzemenu met verschillende opties voor de politiek. Het brengt een divers palet aan mogelijkheden en strategieën in kaart waarmee

18. Zie het onderzoek van Ipsos in opdracht van de NOS: <https://nos.nl/collectie/13894/artikel/2421544-historisch-lage-opkomst-waarom-gingen-zo-weinig-mensen-naar-de-stembus>

19. Partijlidmaatschapscijfers zijn te vinden op de website van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen: [https://dnpprepo.ub.rug.nl/87001/1/pers\\_it\\_per01012022.pdf](https://dnpprepo.ub.rug.nl/87001/1/pers_it_per01012022.pdf)

20. S. Beugelsdijk. *De verdeelde Nederlanden*. Uitgeverij Balans 2021, p. 108.

21. Eindrapport Staatscommissie Parlementair Stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 82. Er wordt voor deze cijfers in het rapport van de staatscommissie verwezen naar het Varieties of Democracy rapport van 2018.

22. Ibidem, p. 36.

23. Zie bijvoorbeeld het pleidooi in dit artikel: <https://www.socialevraagstukken.nl/laten-we-onze-democratische-institutes-een-beetje-serieus-nemen/>

24. Zie bijvoorbeeld W. Voermans. *Het land moet bestuurd worden*, p. 203: 'De prestaties van bestuurders zijn maar zo goed als de context, het regelraamwerk en de beperkingen waarbinnen ze opereren. Als we iets willen verbeteren, dan moeten we daaraan werken. Met andere bestuurders verandert er niet veel, met nieuwe regels en een andere cultuur wel.'

de machtsbalans zou kunnen worden versterkt, zowel binnen de politieke instituties als vanuit de samenleving.

Deze twee pijlers van institutionele en democratische tegenmacht zijn in dit 'menu' in drie categorieën verdeeld, al naar gelang de aard

van het voorstel. Voorstellen die zijn gericht op gebruiken en gewoontes staan onder *cultuuromslag*, voorstellen ter versteviging van het bestaande bestel zijn gecategoriseerd als *systeemversterking*, en voorstellen die het stelsel ingrijpend zouden wijzigen, groeperen we als *structuurverandering*.

# Institutionele tegenmacht: meer dualisme en een sterkere volksvertegenwoordiging

Dit deel kijkt naar de machtsbalans tussen de verschillende staatsrechtelijke instituties, in het bijzonder die tussen volksvertegenwoordiging en bestuur. Hoe zorgen we voor goede controle op het bestuur, zonder dat dit zichzelf ondermijnt in een wedstrijd in wantrouwen? Hoe verbeteren we de kwaliteit van wetgeving? Hoe zorgen we dat de volksvertegenwoordiging een sterker mandaat krijgt? Onderstaande voorstellen zijn gericht op een betere politieke cultuur, een aanscherping van de institutionele rolverdeling en een versterking van de democratische legitimiteit van ons bestuur.

## Cultuuromslag: verandering van gebruiken en gewoontes

### 1 Zorg voor meer dualisme tussen regering en Kamer

Het parlement wordt in belangrijke mate gestuurd door de disciplinerende werking van de oppositie- en coalitiefracties. Met name de politiek leiders van de coalitiepartijen hebben in de praktijk vaak een beslissende rol. Die rol is in de afgelopen decennia versterkt met diverse afstemmingsoverleggen, zoals het torentjesoverleg – waarin de premier en vicepremier samen met de fractievoorzitters van de coalitiepartijen overleggen – en het bewindspersonenoverleg, waarin de fractievoorzitters samen met ‘hun’ bewindspersonen de agenda van de ministerraad doornemen en gevoelige punten bespreken. Daardoor worden besluiten veelal eerst binnen de coalitiepartijen genomen voordat ze in de ministerraad besproken worden.<sup>25</sup> In plaats van dualisme tussen volksvertegenwoordiging en regering is er sprake van een monisme tussen de regering en de fracties van de coalitie.

Doordat de afspraken uit het regeerakkoord in de praktijk bindend zijn, en de Tweede Kamerleden sterk afhankelijk zijn van de politiek leiders voor hun positie in de fractie en op de volgende kieslijst,

opereren veel Kamerleden niet autonoom. Ze stemmen in vrijwel alle gevallen in lijn met het fractiestandpunt – ondanks dat parlementariërs nog altijd met een individueel mandaat in de Kamer komen.

Om zowel de individuele Kamerleden als het instituut van de volksvertegenwoordiging als geheel autonoom te laten opereren, moeten de informele overlegstructuren worden afgeschaft; fractievoorzitters, partijleiders en bewindspersonen moeten minder ‘afstemmen’. De politieke praktijk zou zich dan meer organiseren rondom de tweedeling tussen bestuur en volksvertegenwoordiging, in plaats van die tussen oppositie en coalitie. De volksvertegenwoordiger is immers primair lid van de volksvertegenwoordiging, dan pas onderdeel van een fractie, en in de laatste plaats pas lid van een politieke partij.

Meer dualisme betekent dus vooral minder ‘coalitiemonisme’. Zoals het rapport van de Commissie van Venetië ook stelt: ‘[I]t should be seen as acceptable and even normal that MPs from government parties also represent Parliament as an institution and that participation in parliamentary scrutiny of the government is not an act of disloyalty.’<sup>26</sup>

25. R. Koole. *Gouvernementalisering. De veranderende verhouding tussen regering en parlement en Nederland*. Tijdschrift voor Constitutioneel Recht, 9 (2018), p. 317-341.

26. Venetië Commissie. *Opinion on the Legal Protection of Citizens*, p. 13. Online geraadpleegd op: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)031-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)031-e)

Dit betekent dat de volksvertegenwoordigers meer verantwoordelijkheidszin moeten tonen voor het instituut van de volksvertegenwoording en zich minder moeten spiegelen aan het bestuur. Volksvertegenwoordigers zien zichzelf te vaak en te veel als medebestuurders; ze hebben niet zelden de ambitie om bewindspersoon of wethouder te worden na verkiezingen. Deze vervlechting met de bestuurlijke praktijk leidt al snel tot de onwenselijke situatie dat de volksvertegenwoording wordt gezien als 'leerschool' of 'springplank' voor de functie van wethouder, staatssecretaris of minister. Dit vraagt om een cultuuromslag, waarin het ambt van volksvertegenwoordiger doelbewust wordt nagestreefd en rolvast wordt ingevuld.

Deze dynamiek geldt natuurlijk evengoed voor de lokale democratie en het functioneren van de gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders: ook hier is vaak sprake van een afstemmingsoverleg tussen fractievoorzitters en wethouders, en schuift de wethouder aan bij de fractievergaderingen. En ook hier wordt het vertegenwoordigende werk soms nog te veel opgevat als meebesturen. Het dualisme komt echter alleen van de grond wanneer het belang van de coalitie niet altijd voorrang krijgt, maar de raad ook als zelfstandig orgaan tegenover het bestuur kan opereren.

## 2 Verbeter de kennis- en informatiepositie van het parlement

Informatie vormt de basis van het parlementaire werk. Het inlichtingenrecht is daarom één van de meest essentiële rechten van ons parlementaire stelsel. Artikel 68 van de Grondwet bepaalt dat de ministers en staatssecretarissen verplicht zijn om informatie te verstrekken wanneer Kamerleden daarom vragen, op voorwaarde dat deze informatie niet in strijd is met het belang van de staat.

Zonder de juiste en voldoende informatie is het parlement machteloos: inhoudelijke behandeling van wetgeving, controle op het beleid en het ter verantwoording roepen van bewindspersonen staat of valt met goede informatievoorziening.

De Toeslagenaffaire bracht de gebrekkige informatiepositie van het parlement aan het licht in het publieke debat.<sup>27</sup> Het eindrapport van de Tijdelijke Commissie Uitvoeringsorganisaties (2021) concludeerde bovendien dat de informatiepositie de afgelopen jaren slechter is geworden.<sup>28</sup> De oorzaak hiervan is enerzijds een gebrekkige informatiehuishouding van de ambtelijke organisaties van de overheid: door een gebrek aan professionals voor informatiebeheer, de gigantische omvang en diversiteit van informatie en ingewikkelde en gebruiksonvriendelijke informatiesystemen voldoet het opslaan, beheren en verstrekken van informatie niet meer aan de verwachtingen van gebruikers binnen en buiten de overheid.<sup>29</sup> En dat geldt logischerwijs ook voor de Kamer.

Anderzijds is het kabinet haar informeringsplicht van artikel 68 Grondwet steeds beperkter gaan uitleggen. Zo bleek uit een brief uit 2019 van de minister van Binnenlandse Zaken dat het 'staand kabinetsbeleid' van Rutte III was om stukken die gaan over intern beraad niet te overhandigen aan de Kamer en informatie in beginsel te verstrekken in de vorm van 'inlichtingen' in plaats van de onderliggende documenten.<sup>30</sup> Dit is niet alleen in strijd met artikel 68 Grondwet, dat alleen de zeer beperkte afwijzingsgrond kent van het belang van de staat, maar het strookt ook niet met eerdere brieven over de reikwijdte van dit Grondwetsartikel. Daarin was juist vastgesteld dat intern beraad wel onder de informatieplicht valt en dat de regering niet de vorm van de informatieverstrekking bepaalt.<sup>31</sup>

27. Raad van State. *Ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid*, juni 2020, in het bijzonder par. 3.4 en 4.5: <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>. Zie ook: Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. *De informatiehuishouding Toeslagen. Rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen over de periode 2013-2019*, april 2021: <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2021/04/22/rapport-toeslagen>. De gebrekkige informatiepositie van het parlement komt ook naar voren in de *Global Right to Information Rating*, waar Nederland op plek 75 van de 134 landen staat. Geen hele goede score dus. Zie: <https://www.rti-rating.org>

28. Eindrapport Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties. *Klem tussen balie en beleid*, februari 2021, p. 87-90 en p. 124-125.

29. Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding. *Open op orde. Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid*, maart 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>.

30. Kamerstukken II 2019/20, 28 362, nr. 23.

31. Kamerstukken II 2001/02, 28 362, nr. 2 en Kamerstukken II 2015/16, 28 362, nr. 8. Zie voor een wetenschappelijke uitleg van art. 68 aan de Kamer: P. Bovend'Eert, H. Kummeling, S. Munneke & W. Voermans. *Factsheet Reikwijdte van artikel 68 Grondwet*. Januari 2020.

Inmiddels lijkt een kentering zichtbaar. Zo is een 'generiek actieplan' opgesteld en een regeringscommissaris aangesteld om de informatiehuishouding van de Rijksoverheid structureel te verbeteren.<sup>32</sup> Daarnaast zijn meerdere moties aangenomen om de informatiepositie van de Kamer te versterken.<sup>33</sup> In lijn hiermee heeft de regering zich voorgenomen om transparanter te zijn en artikel 68 ruimer uit te leggen: stukken van 'intern beraad' zullen voortaan uit eigen beweging openbaar worden gemaakt om inzicht te geven in de feiten, argumenten, overwegingen, risico's en beleidsalternatieven die een rol hebben gespeeld bij de beleidsvorming.<sup>34</sup> Persoonlijke beleidsopvattingen worden niet langer achtergehouden, maar zullen alleen worden 'geobjectiveerd': naam en functie van betrokken ambtenaren worden weggelaten.

De werkgroep Versterking functies Tweede Kamer (2021) heeft in haar rapport aanbevelingen gedaan voor dit nieuwe openbaarmakingsbeleid van de overheid. Immers, 'voorkomen moet worden dat de Kamer wordt overladen met informatie die zij niet nodig heeft, of die niet voldoende bruikbaar is.' Hier lijkt een taak weggelegd voor de staf van de vaste commissies die, mits voldoende ondersteund, de informatie kan inventariseren en modereren. De werkgroep benadrukt dat het van belang is dat de Kamer haar eigen werkwijze evalueert en een toetsingskader ontwikkelt om de kwaliteit van de informatievoorziening te beoordelen.<sup>35</sup>

Het is in dit opzicht belangrijk om te benadrukken dat ook de Kamer een verantwoordelijkheid heeft als het gaat om de informeringsplicht van de regering. Immers, wanneer er alleen maar een beroep op informatie wordt gedaan vanuit een basishouding van wantrouwen - met het doel om de regering zwart te maken en in diskrediet te brengen met een eindeloze hoeveelheid irrelevante vragen over de kleinste details - is dit net zo goed schadelijk

voor het functioneren van de democratie als het achterhouden van informatie.<sup>36</sup>

Naast de verbetering van de informatieverstrekking is er ruimte voor verbetering in de directe kennisuitwisseling tussen de Kamer, de ambtelijke dienst van ministeriële departementen en uitvoeringsorganisaties. Zo hebben alle departementen sinds 2020 een parlementair contactpersoon die direct benaderd kan worden. Ook kan er direct contact worden gezocht met bestuurders en medewerkers van zelfstandige bestuursorganen (bijv. de Kamer van Koophandel, de Sociale Verzekeringsbank of de Autoriteit Persoonsgegevens). Zowel het rapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties als het rapport van de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer benadrukken dat er hier behoefte is aan een 'cultuurverandering': 'Kamerleden en commissies, departementen en uitvoeringsorganisaties kunnen vaker op informele wijze met elkaar in gesprek gaan over concrete vraagstukken, knelpunten, dilemma's of signalen uit de praktijk.'<sup>37</sup> Met deze informele uitwisseling zou de Kamer beter gebruik kunnen maken van de expertise die al aanwezig is bij uitvoeringsorganisaties en zelfstandige bestuursorganen.

### 3

#### Besteed meer tijd en aandacht aan wetgeving

Bij tegenmacht wordt al snel gedacht aan de controlerende functie van de Kamer richting de regering in het plenaire debat. Een stuk minder zichtbaar, maar zeker zo invloedrijk is de Kamer als medewetgever. Uiteindelijk worden wetten immers *samen* met de regering gemaakt. Kamerleden hebben daarom een belangrijke rol als het gaat om de verkenning, inhoudelijke behandeling, amendering en beoordeling van wetgeving. Beleid staat of valt

32. Duurzaam Digitale Informatiehuishouding. *Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid*, maart 2021. Zie ook de brief van de staatssecretaris van binnenlandse zaken over de modernisering van de overheid: Kamerstuk 29362, nr. 299.

33. Zie motie-Dassen c.s. (Kamerstuk 28 362, nr. 53) en motie-Leijten/Arrib (Kamerstuk 35752, nr. 11).

34. Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend Onrecht', januari 2021, p. 17-19, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>; Beleidslijn actieve openbaarmaking nota's, bijlage bij Kamerstuk 28362, nr. 56, zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2021/05/10/beleidslijn-actieve-openbaarmaking-notas>

35. Eindrapport *Versterking functies Tweede Kamer*, p. 42-43.

36. Onderzoeksjournalist Jesse Frederik noemde deze praktijk treffend 'onderzoekspopulisme'. Zie: <https://decorrespondent.nl/13439/de-opkomst-van-het-onderzoekspopulisme/808507697261-90301a5b>

37. Eindrapport *Versterking functies Tweede Kamer*, p. 43.

met goede wetgeving, en de kwaliteit van wetten zou dan ook een constante zorg van aandacht moeten zijn. Denk hierbij aan de consistentie met andere wetten, de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en 'doenbaarheid' voor burgers en uitvoeringsorganisaties, alsook grondwettelijkheid in nationaal en Europees perspectief.

Over wetsvoorstellen wordt echter steeds minder gedebatteerd. In 2021 stelde de Raad van State nog dat de totstandkoming en uitvoering van wetten niet altijd aan de kwaliteitseisen voldoet: 'Er kunnen situaties ontstaan waarin de wet niet langer bijdraagt aan het goed functioneren van de samenleving, maar hieraan zelfs in de weg staat.'<sup>38</sup> Er is daarom meer aandacht nodig voor 'een integrale benadering van beleid, wetgeving en uitvoering.'<sup>39</sup> Alhoewel verreweg de meeste wetsvoorstellen worden ingediend door de regering ontslaat dit de Kamer niet van haar verantwoordelijkheid als medewetgever. De Raad van State richt zich in haar aanbevelingen dan ook deels op het parlement. In het eerdergenoemde rapport *Versterking functies Tweede Kamer* is ook een hoofdstuk gewijd aan het verbeteren van de medewetgevende functie.<sup>40</sup>

Samengevat worden de volgende verbeteringen voorgesteld:

- Een proactieve houding van het parlement. De Raad van State beveelt aan om wetgeving niet pas te behandelen wanneer er een wetsvoorstel van de regering klaarligt, maar om al in een vroeg stadium te bekijken welke beleidsplannen er zijn en of deze eventueel wetgeving behoeven. De Kamer en de regering zouden hierover eerder in gesprek moeten gaan dan nu vaak het geval is. Zo zouden Kamercommissies de wetgevingsagenda op gezette tijden kunnen doornemen om te inventariseren hoeveel tijd het gaat kosten en wat hiervoor

nodig is. Daarnaast zou er één vaste dag in de week gereserveerd kunnen worden voor de behandeling van wetgeving.<sup>41</sup>

- Een vooruitziende blik en planmatige aanpak hebben bovendien als voordeel dat beter nagedacht kan worden over de inhoudelijke behandeling van wetsvoorstellen in de Kamercommissies. In plaats van dat de fracties ieder voor zich de wetsvoorstellen analyseren en behandelen, kan in de commissies een gezamenlijk voorbereidend onderzoek plaatsvinden. Daarbij zou beter gebruik kunnen worden gemaakt van de vele bestaande kennis- en onderzoeksinstrumenten van de Kamer om de kwaliteit van de wetgeving te beoordelen. Dit zou bovendien het moment kunnen zijn om eventuele amendementen vast voor te bereiden en te onderzoeken.
- Naast betere voorbereiding en inhoudelijke behandeling behoeft de evaluatie van wetgeving voldoende aandacht. De Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag en de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties hebben duidelijk gemaakt dat er nog te weinig oog is voor de gevolgen van wetgeving. Inmiddels heeft het kabinet besloten een invoeringstoets te gaan gebruiken om wetgeving één jaar na inwerkingtreding te evalueren. De Kamer wil hier ook een actievere rol in spelen.<sup>42</sup> De invoeringstoets kan bijvoorbeeld gebruikt worden voor reflectie vanuit het parlement, maar de Kamer zou ook zelf onderzoek kunnen doen (of laten doen) om de gevolgen van wetgeving in kaart te brengen. Hier ligt opnieuw een kans voor de Kamercommissies om systematischer te reflecteren op de effecten van wetten.

38. Raad van State. *Aanbevelingen ter bevordering van de wetgevingskwaliteit*, p. 2. Geraadpleegd op: <https://www.raadvanstate.nl/@125178/aanbevelingen-wetgevingsproces/>

39. Ibidem. Zie ook: W. A. Ali. *Hoe een 'slechte wet' twee Kamers overleeft*. NRC Handelsblad 29 september 2021: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/09/29/waarom-politici-toch-slechte-wetten-aannemen-a4060149>

40. Eindrapport *Versterking functies Tweede Kamer*, p. 14-22.

41. In lijn hiermee stelde Kamerlid Jan Paternotte in het plenaire debat van 9 maart 2022 voor om van de woensdag 'wettendag' te maken: [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire\\_verslagen/detail/2021-2022/58](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/detail/2021-2022/58)

42. Motie-Van der Staaij c.s., Kamerstuk 35 510, nr. 28.



## Systeemversterking: verbeteringen van het bestaande bestel

### 4

#### Vergroot de ondersteuning van volksvertegenwoordigers

De Nederlandse democratie doet zich zowel op nationaal als op lokaal niveau tekort als het gaat om ondersteuning. Dit resulteert in onderbezette volksvertegenwoordigingen die gebukt gaan onder een hoge werkdruk. Maar het zorgt ook voor een gebrek aan inhoudelijk kennis en kunde in het werk en onvoldoende onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers, die zich soms zelfs genoodzaakt zien hun werk aan lobbyisten uit te besteden.<sup>43</sup>

De Staatscommissie parlementair stelsel (2018) adviseerde daarom al om meer te investeren in parlementaire ondersteuning.<sup>44</sup> In 2019 volgde een petitie die oproep meer budget voor inhoudelijke assistentie vrij te maken, en later dat jaar volgde daadwerkelijk actie met de zogenaamde Jetten-gelden: er kwam 10 miljoen euro per jaar vrij voor ondersteuning van de fracties.<sup>45</sup> De problemen zijn hiermee nog niet opgelost. De Raad voor het Openbaar Bestuur beval in 2021 nogmaals dringend aan om serieus werk te maken van uitbreiding en versteviging van de ondersteuning van de volksvertegenwoordiging, zowel op lokaal als op nationaal niveau.<sup>46</sup>

Hierbij is het belangrijk onderscheid te maken tussen ondersteuning van de partij, de fractie, Kamerleden en de vaste commissies. De Staatscommissie parlementair stelsel adviseert om vooral de commissies extra te ondersteunen, juist omdat hier de meeste winst valt te behalen als het gaat om wetgevingskwaliteit en parlementair onderzoek. Extra ondersteuning zou bovendien

samen moeten gaan met een algehele versterking van het commissiestelsel van de Kamer. Commissies zouden meer rechten en bevoegdheden kunnen krijgen; een trend die in andere parlementen gaande is en waar Nederland enigszins op achterloopt.<sup>47</sup> Waar de plenaire zaal vooral een podium is om iets te bewijzen, is de commissie de plek om iets te bereiken.<sup>48</sup> Machtigere commissies leiden zodoende tot een betere machtsbalans tussen parlement en regering.

Op welke manieren kunnen Kamercommissies worden versterkt? Naast de genoemde ambtelijke ondersteuning raadt de Staatscommissie parlementair stelsel aan om:

- Vaker rapporteurs aan te stellen. Dit zijn commissieleden die de opdracht krijgen om wetsvoorstellen uitvoerig te onderzoeken, eventueel deskundigen en belanghebbenden te raadplegen, en daarover aan de commissie te rapporteren. De laatste jaren wordt hier in sommige commissies weliswaar al vaker gebruik van gemaakt, maar hier valt nog veel te winnen. Zeker bij grote wetsvoorstellen kan dit een zeer effectief middel zijn om de kwaliteit van het commissiewerk te verbeteren.
- Vaker wetsvoorstellen mondeling te behandelen in een zogenaamd wetgevingsoverleg met de betrokken bewindspersoon. Dit instrument is nu voorbehouden aan heel technische of specialistische voorstellen, maar zou breder ingezet kunnen worden om de inhoudelijke behandeling te verbeteren.<sup>49</sup>
- Kamercommissies meer bevoegdheden te geven, bijvoorbeeld om zelf een wetgevingsoverleg in te kunnen stellen, zonder

43. "Lobbyist Oliver van Loo ziet al jaren hetzelfde: 'Het getuigt toch van ongelijkheid dat Kamerleden soms inhoudelijk afhankelijk van ons zijn?' Hij ziet hoe door gebrekkige ondersteuning zijn invloed soms onevenredig groot is. 'Soms moet ik mensen niet alleen bijpraten, ik schrijf voor ze. Dan bellen ze mij en zeggen: doe jij het maar. Dan komt mijn tekst inclusief dt-fouten in een motie terecht.'" (C. Van de Ven. *Ik ben een hele grote mier*. De Groene Amsterdammer, 1 december 2021: <https://www.groene.nl/artikel/ik-ben-een-heel-grote-mier>.)

44. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 279-280.

45. Zie voor de petitie: <https://petities.nl/petitions/steun-de-kamer-versterk-onze-democratie?locale=nl> Voor de Jetten-gelden, zie Motie Jetten c.s., Kamerstuk 35 300, nr. 19.

46. Raad voor Openbaar Bestuur. *Briefadvies Ondersteuning Tweede Kamer, 4 november 2021; Raad voor Openbaar Bestuur. Adviesrapport Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen*, november 2020.

47. Het Nederlandse parlement heeft één van de minst autonome commissiestelsels van Europa, zie: T. Mickler en S. Otjes. *Door sterkere commissies een sterker parlement*, september 2018: <https://stukroodvlees.nl/door-sterkere-commissies-een-sterker-parlement/>.

48. Geparafraseerd naar: C. Hoetink. *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945*, p. 474., Geciteerd in: Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 270.

49. Eindrapport *Versterking functies Tweede Kamer* adviseert deze twee punten eveneens (zie p. 18).

goedkeuring van de gehele Kamer. Maar het zou ook verregaander kunnen: waarom is het niet aan de commissies om te bepalen welke versie van het wetsvoorstel naar de plenaire vergadering gaat? Wanneer commissies het recht krijgen om voorstellen te wijzigen of te amenderen, zou pas echt sprake zijn van medewetgeving van de Kamer.<sup>50</sup>

Een nadeel van deze focus op het commissiestelsel is dat kleine fracties onmogelijk aan alle commissievergaderingen kunnen deelnemen en dus minder gebaat zouden zijn bij deze maatregelen. Om het inhoudelijke werk van het parlement als geheel te verstevigen zou de Kamer daarom een overkoepelend en onafhankelijk kennis- en expertisecentrum kunnen instellen, zoals ook de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021) heeft aanbevolen.<sup>51</sup> Gezien de fragmentatie en hoge doorloopsnelheid van de Kamer, en de toenemende complexiteit van grote dossiers, is het essentieel dat er wordt geïnvesteerd in een toegankelijk kennisorgaan dat meewerkt met de Kamer als geheel of met individuele parlementariërs wanneer daar om wordt gevraagd. De Dienst Analyse en Onderzoek is een stap in die richting, maar heeft nog niet de capaciteit en bevoegdheid die nodig zou zijn. Zoals de werkgroep Versterking functies Tweede Kamer opmerkt, zijn parlementen in andere landen, zoals in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Canada, hier verder mee. Zij zouden als bron van inspiratie kunnen dienen.<sup>52</sup>

Ook op decentraal niveau is een grote behoefte aan betere inhoudelijke ondersteuning voor volksvertegenwoordigers. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) publiceerde in 2020 een adviesrapport waaruit bleek dat de kwaliteit en de kwantiteit van de ondersteuning achterloopt op de toenemende complexiteit van het decentrale bestuur. De bestaande mogelijkheden om dit te verbeteren werd bovendien vaak niet benut.

Volgens het ROB zou ondersteuning niet langer afhankelijk moeten zijn van wat een gemeente of provincie daar zelf voor over heeft, maar moet de Rijksoverheid dwingend sturen. In het bijzonder verdienen de inhoudelijke fractieondersteuning en de gemeentelijke griffie versterking. Eén op de vijf gemeenteraden stelt helemaal geen budget beschikbaar voor inhoudelijke ondersteuning, en waar dit wel gebeurt is het vaak te weinig. De griffie heeft op dit moment een gemiddelde omvang van 2,85 fte – veel te klein om onafhankelijk en professioneel te kunnen opereren.<sup>53</sup> Het toenemende takenpakket van het raadslid en de complexiteit van veel dossiers zorgen voor een groeiende werkdruk die alleen kan worden ondervangen met goede ondersteuning. De democratie moet dus in zichzelf investeren.

## 5 Versterk het budgetrecht van de Tweede Kamer

Het budgetrecht is een fundamenteel grondrecht van de Tweede Kamer. Met het kabinetsbeleid gaat heel veel geld gemoeid en democratische legitimatie en controle op de rijksbegroting zijn daarom essentieel. De begroting wordt uiteindelijk vastgesteld via wetgeving, en het parlement kan via deze weg de begroting wijzigen of zelfs verwerpen. Dit recht heeft ook betrekking op reguliere wetgeving: wetsvoorstellen moeten budgettair zijn gemotiveerd en passen in het begrotingsbeleid.

De uitoefening van het budgetrecht kan beter. Zo kan de betrokkenheid van de Kamer bij het begrotingsbeleid worden uitgebreid. In 2021 werd dit nadrukkelijk geadviseerd door de Raad van State.<sup>54</sup> Naar aanleiding van de beoogde extra uitgaven door kabinet Rutte-IV trok de Algemene Rekenkamer begin 2022 ook aan de bel: de miljardenfondsen die het kabinet wil instellen dreigen buiten de reguliere begroting te vallen. Zo worden ze onttrokken aan het zicht van de Kamer.<sup>55</sup>

50. Zie voor dit laatste voorstel: <https://stukroodvlees.nl/door-sterkere-commissies-een-sterker-parlement/>

51. Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie. *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek*, 42-43.

52. Eindrapport *Versterking functies Tweede Kamer*, 45.

53. Raad voor het Openbaar Bestuur. *Goede ondersteuning, sterke democratie. Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordiging*, 2020, p. 23-27.

54. Raad van State. *Advies Miljoenennota 2022 en rapportage begrotingstoezicht 2021*, september 2021: <https://www.raadvanstate.nl/@126879/advies-miljoenennota-2022-en-obt-2021/>.

55. Kamerbrief Algemene Rekenkamer. *Aandachtspunten bij coalitieakkoord voor debat regeringsverklaring*, januari 2022: <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/kamerstukken/2022/01/13/aandachtspunten-bij-coalitieakkoord-voor-debat-regeringsverklaring>

Naast deze acute problemen zijn er ook structurele aandachtspunten. Zo heeft de Kamer weinig grip op de geldstromen binnen de sociale zekerheid en de zorg. Dat komt doordat de uitgaven binnen deze beleidsdomeinen niet worden vastgelegd in begrotingswetten: het formele budgetrecht is hier daarom niet van toepassing.<sup>56</sup> Belastingen en andere fiscale instrumenten om de rijksinkomsten te regelen, worden ieder jaar in het Belastingplan gepresenteerd. Omdat het hier om een omvangrijk pakket aan maatregelen gaat, dat vaak in een kort tijdsbestek behandeld moet worden, is ook hier vaak te weinig ruimte voor zorgvuldige controle.

Tot slot zijn de begrotingscyclus en de Kameragenda niet op elkaar afgestemd. Al in de tweede helft van april besluit het kabinet over de begroting en het economische beleid voor het volgende jaar – het zogenaamde hoofdbesluitvormingsmoment – terwijl de begroting pas in september op Prinsjesdag aan de Kamer wordt gepresenteerd. De algemene financiële beschouwingen vinden pas in oktober plaats. Dit betekent dat de coalitiefracties eind april al op de hoogte zijn van en invloed kunnen uitoefenen op de beoogde begroting, terwijl de rest van de Kamer pas in de ‘nabeschouwing’ in september aan zet is.

In lijn met het advies van de Raad van State kan het budgetrecht van de Kamer worden versterkt door de Miljoenennota niet op Prinsjesdag maar in het voorjaar in te dienen, en door dan het debat hierover te voeren.<sup>57</sup> Daarnaast zouden de begrotingsregels in de Wet Houdbare Overheidsfinanciën kunnen worden aangepast zodat de Kamer de budgettaire wijzigingen in de sociale zekerheid, de zorg en het Belastingplan beter kan controleren.

## 6 Organiseer een openbare hoorzitting voor bewindspersonen

De benoeming van bewindspersonen bij de formatie van een nieuw kabinet is een gesloten en ondoorzichtig proces. De formateur selecteert de kandidaten in samenspraak met de voorzitters van de coalitiefracties, maar hoe deze groep precies tot stand is gekomen en op basis van welke criteria de beoogde bewindspersonen zijn uitgekozen blijft in het ongewisse. De kandidaten worden weliswaar doorgelicht door de AIVD, de Belastingdienst en Justitie, maar inhoudelijke kennis en kunde, bestuurlijke ambities of publiek engagement en draagvlak komen vaak pas aan het licht wanneer het beleid al is bepaald en de koers is uitgezet.

De benoeming van bewindspersonen kan een openbaar karakter krijgen door de kandidaten publiekelijk te horen in de Kamer. Al geruime tijd wordt in het publieke debat opgeroepen tot een dergelijke hoorzitting en de Tweede Kamer heeft al meerdere pogingen ondernomen om dit mogelijk te maken.<sup>58</sup> Een dergelijke openbare hoorzitting wordt in veel gemeenten al toegepast voor kandidaat-wethouders en is standaardprocedure voor Eurocommissarissen.<sup>59</sup> Het geeft de volksvertegenwoordigers de mogelijkheid om de kandidaten te leren kennen en ze te ondervragen op hun bekwaamheid en integriteit, motivatie en ambitie. De benoeming krijgt zo het transparante karakter dat past bij een nieuwe bestuurscultuur.

Een terugkerend punt van kritiek is dat een openbare hoorzitting gekwalificeerde kandidaten zou afschrikken voor het bekleden van een publiek ambt, in een tijd waarin het afbreukrisico in de politiek toch al groot is. Een hoorzitting kan

56. Raad van State. *Advies Miljoenennota 2022*, p. 24-27.

57. *Ibidem*, p. 30-34.

58. P. Bootsma. *Hoorzitting kan afgang à la Verdaas voorkomen*. Trouw, 17 december 2021: <https://www.trouw.nl/nieuws/hoorzitting-kan-afgang-a-la-verdaas-voorkomen~bd40c2df/>; D. Mebius. *Tweede Kamer gaat aspirant-kabinetsleden ondervragen*. De Volkskrant, 10 september 2020: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tweede-kamer-gaat-aspirant-kabinetsleden-ondervragen~bf2698bf/>; A. Wille. *Laat Kamer kandidaten keuren*. NRC Handelsblad, 3 januari 2022: <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/01/03/laat-kamer-kandidaten-keuren-a4075487>. De meest recente motie voor een openbare hoorzitting komt van D66-Kamerlid Joost Sneller. Zie Kamerstuk 35896 nr. 7: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z15153&did=2021D32500>.

59. Zo heeft de D66-fractie in Den Haag en Eindhoven een voorstel voor een openbare hoorzitting voor kandidaat-wethouders in respectievelijk 2020 en 2021 door de raad gekregen.

echter juist bijdragen aan een breder draagvlak van het bestuur: een eerste kennismaking kan het democratisch mandaat van de bewindspersonen versterken en het vertrouwen bij aanvang van de kabinetsperiode vergroten. Dat vraagt echter wel om een constructieve houding van de Kamer. Hoorzittingen mogen best kritisch zijn, maar functioneren alleen goed wanneer ze plaatsvinden op basis van vertrouwen. Wanneer de hoorzitting wordt gebruikt als een verkapte motie van wantrouwen en alle middelen worden aangewend om de kandidaat bij voorbaat in diskrediet te

brenge voordat deze überhaupt is benoemd, komt dit juist niet ten goede aan de bestuurscultuur.

De kritiek dat de Kamer door een hoorzitting medeverantwoordelijk zou worden voor de regering is niet gegrond: de formateur blijft uiteindelijk gewoon verantwoordelijk voor de aanstelling van bewindspersonen op grond van artikel 48 van de Grondwet. De Kamer is echter verantwoordelijk voor de controle van deze bewindspersonen, en juist vanuit die rol past een openbare hoorzitting goed binnen haar functie.

## Structuurverandering: aanpassingen aan het bestaande bestel

### 7

#### Vergroot de Tweede Kamer met meer Kamerleden

Naar rato van de bevolkingsomvang heeft Nederland het kleinste parlement van Europa. In 1956 werd het aantal Tweede Kamerleden verhoogd van 100 naar 150, een aantal dat sindsdien ongewijzigd is.<sup>60</sup> Sinds 1956 is de bevolking echter met ongeveer 7 miljoen mensen toegenomen. Ook is het parlementaire werk veelzijdiger, complexer en hectischer geworden. Opvallend genoeg is er in de recente politieke geschiedenis vooral gepleit voor minder Kamerleden, bijvoorbeeld door de VVD en de PVV.<sup>61</sup>

Uit onderzoek blijkt dat het aantal direct gekozen volksvertegenwoordigers op nationaal niveau ongeveer gelijk zou moeten zijn aan de derdemachtswortel van het aantal inwoners.<sup>62</sup> Nederland heeft in haar parlementaire geschiedenis altijd minder vertegenwoordigers gehad. Veel andere parlementen voldoen echter wel aan deze 'wet'. Zo heeft Denemarken 179 volksvertegenwoordigers, wat nagenoeg exact de derdemachtswortel van het aantal inwoners is (5.823.977).<sup>63</sup> Voor de duidelijkheid: Nederland heeft 12 miljoen meer inwoners dan Denemarken, maar 29 minder Tweede Kamerleden. Zouden we de omvang van de Nederlandse Tweede Kamer

uitbreiden naar de derdemachtswortel van haar huidige inwoneraantal, dan krijgen we een Tweede Kamer van 260 volksvertegenwoordigers. Een stijging van 73,33 procent.

Met een dergelijke uitbreiding van het aantal Kamerleden zou de Kamer beter in staat kunnen zijn haar vertegenwoordigende, wetgevende en controlerende taken te vervullen. De verschillende stemmen in de samenleving zouden beter kunnen worden gehoord en vertolkt, het contact met de kiezer kan beter worden onderhouden, en de verschillende fracties zouden meer slagkracht krijgen voor het inhoudelijke werk – zeker de kleinere fracties.

Een grotere Kamer loopt het risico dat nog meer fragmentatie ontstaat, omdat de kiesdeler dan nog kleiner wordt: kreeg je bij de verkiezingen van 2021 al een zetel met 69.485 stemmen, met een Tweede Kamer van 260 zetels was dat al bij 40.241 stemmen geweest. Daarom kan met een uitbreiding van de Kamer worden overwogen om een kiesdrempel in te stellen die niet langer gelijk is aan de kiesdeler, maar iets hoger ligt. Alhoewel een kiesdrempel die hoger is dan de kiesdeler vanuit democratisch oogpunt onwenselijk is – het zorgt onder andere voor een minder toegankelijke en representatieve Kamer en minder vertrouwen in de

60. Zie voor een overzicht van het aantal Kamerleden in Nederland en een internationale vergelijking van 2016 dit artikel: <https://www.parlement.com/9353000/1/j9vknrezmh4csi/vhnnmt7lfkz5>

61. Journalist en politiek verslaggever Frits Wester riep in maart 2022 opnieuw op tot een vermindering van het aantal Kamerleden: <https://twitter.com/fritswester/status/1505935621520601093>

62. De Estse politoloog en natuurkundige Rein Taagepera heeft deze 'wet' ontdekt.

63. S. Otjes. *Hoeveel zetels moet de Tweede Kamer hebben?* De Hofvijver, jaargang 10, nr. 112: [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vld2lpwf8xxo/nieuws/hoeveel\\_zetels\\_moet\\_de\\_tweede\\_kamer](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vld2lpwf8xxo/nieuws/hoeveel_zetels_moet_de_tweede_kamer)

politiek<sup>64</sup> – valt een kleine verhoging met een ruime uitbreiding van de Kamer wel te rechtvaardigen. Het zou immers al te grote fragmentatie en versplintering voorkomen.

## 8

### Verander het kiesstelsel voor een sterker mandaat

De meeste Kamerleden hebben hun zetel niet te danken aan de kiezer, maar aan hun plek op de kandidatenlijst. Het aantal stemmen goed voor één zetel – de kiesdeler – was bij de vorige Tweede Kamerverkiezingen 69.485. Slechts 21 van de 150 Kamerleden hebben dat aantal stemmen gehaald en zijn dus *persoonlijk* door de kiezer aangewezen. Wanneer we de 22 Kamerleden meetellen die de voorkeursdrempel van 17.372 stemmen haalden, kunnen we stellen dat 43 Kamerleden echt een persoonlijk mandaat hebben, maar 107 Kamerleden dus niet direct door de kiezer gekozen zijn. In een enkel geval was hun aantal stemmen zelfs opvallend klein. Zo kreeg Sietse Fritsma (PVV) slechts 264 stemmen. De grootste stemmenstrekkingen gaan bovendien vaak het kabinet in: als we alle stemmen optellen die bij de laatste verkiezingen zijn uitgebracht op kandidaten voor de Tweede Kamer die na de formatie alsnog het kabinet in gingen, zou dat aantal goed zijn voor 54 (!) zetels.

Dit doet afbreuk aan het mandaat en de autonomie van de Kamerleden. Een dualistisch bestel vraagt om volksvertegenwoordigers die daadwerkelijk gekozen zijn door de kiezer en voor hun zetel niet louter afhankelijk zijn van hun plek op de kieslijst.<sup>65</sup>

De Staatscommissie parlementair stelsel heeft in 2018 daarom aanbevolen om – in lijn met de aanbevelingen van het Burgerforum Kiesstelsel uit 2006 – het kiesstelsel aan te passen om persoonlijke en regionale voorkeuren beter tot uitdrukking te laten komen in de Kamer. Kort gezegd stelt dit plan voor om de kiezer de optie te geven om *ofwel* op de lijst van een partij als geheel te stemmen, *ofwel* op een specifieke kandidaat. ‘Lijststem’ en ‘kandidaatsstem’ worden dus gedifferentieerd. De toegewezen zetels worden gesplitst in ‘lijstzetels’, waarvoor de lijstvolgorde bepalend is, en ‘kandidaatszetels’, waarvoor de individueel behaalde stemmen bepalend zijn. In het voorstel wordt de voorkeursdrempel bovendien afgeschaft.<sup>66</sup> Dit alles maakt dat de persoonlijke voorkeur van de kiezer zwaarder weegt en Kamerleden een duidelijker mandaat van de bevolking krijgen en onafhankelijker kunnen opereren.

Sinds 2021 ligt er een wetsvoorstel (‘Met één stem meer keus’) klaar dat het kiesstelsel in lijn met het Burgerforum Kiesstelsel en het voorstel van de staatscommissie wil veranderen – niet alleen voor de Tweede Kamerverkiezingen, maar ook voor de verkiezingen op lokaal en provinciaal niveau.<sup>67</sup> Dit zou een goede stap zijn voor meer parlementaire tegenmacht. Echter, willen we dat het democratisch mandaat van de Kamer niet langer in kabinetsposten of andere bestuursfuncties verdwijnt, dan zou er ook een verbod moeten komen voor gekozen volksvertegenwoordigers om minister, staatssecretaris of wethouder te worden.<sup>68</sup>

64. Politicoloog Tom van der Meer zet hier alle argumenten tegen een kiesdrempel uiteen en legt uit dat dit niks bijdraagt aan de bestuurbaarheid van het land: <https://stukroodvlees.nl/hernieuwde-roep-om-kiesdrempel/>

65. N. Braakman, *Parlementaire tegenmacht vraagt om ander kiesstelsel*. Stuk Rood Vlees, april 2021: <https://stukroodvlees.nl/parlementaire-tegenmacht-vraagt-om-ander-kiesstelsel/>

66. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 109-112.

67. Bij het ter perse gaan van dit stuk kwam naar buiten dat de Raad van State negatief adviseert over dit wetsvoorstel. In het advies wordt onder meer betoogd dat de probleemanalyse die aan het voorstel ten grondslag ligt ernstig tekortschiet (er zou geen sprake zijn van gebrekkige representatie); dat de sterkere binding tussen kiezer en vertegenwoordiger in strijd zou zijn met het idee dat niet het deelbelang, maar het algemeen belang wordt vertegenwoordigd; dat er een risico bestaat op persoonlijke campagnes en een verdere fragmentarisering van het parlement; en dat er een ongelijk gewicht wordt toegekend aan de verschillende stemmen, wat bij Grondwet verboden is. Dit zijn serieuze bezwaren. Tegelijkertijd valt een aanpassing van het kiesstelsel met het oog op een sterker mandaat van de Kamer mijns inziens nog altijd te verdedigen. Zonder uitgebreid op het advies in te kunnen gaan zij hier gezegd dat ik de probleemanalyse wél toereikend vind; dat de vertegenwoordigingsopvatting aan verandering onderhevig is en aan vernieuwing toe is; dat het risico van versplintering andere oorzaken heeft en op andere manieren ondervangen moet worden; en dat persoonlijke campagnes, mits goed gereguleerd, niet per definitie een probleem hoeven te zijn. Zie voor het advies: <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@124793/w04-21-0073/>

68. John Bijl stelt in dit artikel voor *Binnenlands Bestuur* dat het niets minder dan een schaffering van de kiezer is wanneer kandidaat-raadsleden eigenlijk alleen maar de ambitie hebben om wethouder te worden: <https://periklesinstituut.nl/2017/12/22/stem-niet-op-deze-kandidaat/>

## 9 Toets aan de Grondwet

Artikel 120 van de Grondwet verbiedt de rechter om zich uit te spreken over de verenigbaarheid van formele wetgeving (wetten afkomstig van parlement en regering) met de Grondwet en algemene rechtsbeginselen. Dit toetsingsverbod is gebaseerd op een democratisch principe: het primaat voor de uitleg van de Grondwet zou bij de gekozen volksvertegenwoordiging behoren te liggen, en niet bij ongekozen en voor het leven benoemde rechters. Als rechters de bevoegdheid krijgen om te oordelen over de grondwettelijkheid van wetgeving zouden ze afbreuk doen aan de soevereiniteit van het parlement, ‘op de stoel van de wetgever’ gaan zitten en zo in politiek vaarwater terechtkomen. De toetsing van formele wetten aan de Grondwet wordt nu overgelaten aan de Eerste en Tweede Kamer zelf, met een belangrijke rol voor de Raad van State die vóór de inwerkingtreding van de wet een advies uitbrengt over de grondwettelijkheid.

Toch is het gewenst om het toetsingsverbod in Nederland af te schaffen en rechterlijke toetsing van formele wetten aan de Grondwet ná inwerkingtreding van de wet mogelijk te maken.<sup>69</sup> Dit vergroot allereerst de rechtsbescherming van burgers die zich aangetast weten in hun grondrechten. Zij kunnen in dat geval bij de rechter een direct beroep doen op de Grondwet. Ten tweede komt het de kwaliteit van de wetgeving ten goede: in directe zin omdat de rechter een extra controle uitoefent op wetten die inwerking zijn getreden; in indirecte zin omdat het te verwachten

valt dat de wetgever zelf extra goed zal toezien op de constitutionnalité van haar wetten in de wetenschap dat ze kan worden teruggefloten door de rechter. Ten derde brengt de mogelijkheid van constitutionele toetsing de Grondwet tot leven: het versterkt en vergroot de maatschappelijke relevantie van het fundament van onze democratische rechtstaat en draagt zo bij aan een weerbare democratie.

Nederland is één van de weinige landen in Europa met een toetsingsverbod, maar dat heeft wel al meermaals ter discussie gestaan en blijft een heet hangijzer in het politieke debat. Inmiddels liggen er diverse zwaarwegende adviezen voor om wél constitutionele toetsing in te voeren: al in 2018 door de Staatscommissie parlementair stelsel, in 2021 ook door de Commissie van Venetië naar aanleiding van de Toeslagenaffaire, en in 2022 door de Raad van State.<sup>70</sup> Gebrekkige kwaliteit en ondermaatse uitvoering van wetgeving, alsook haperende rechtsbescherming voor de individuele burger, maken deze extra controle op de macht juist nu noodzakelijk. Hoe, door wie en met welke rechtsgevolgen er vervolgens getoetst moet worden aan welke Grondwetsartikelen moet onderwerp zijn van verder democratisch debat. In het bijzonder de afweging tussen ‘geconcentreerde toetsing’ door een onafhankelijk constitutioneel hof – zoals aanbevolen door de staatscommissie – of ‘gespreide toetsing’ door de reguliere rechtspraak – zoals aanbevolen door recent rechtsvergelijkend onderzoek en de Raad van State – is een belangrijke afweging.<sup>71</sup>

69. Voor een uitgebreide academische analyse van de voordelen van constitutionele toetsing (weliswaar in Amerikaanse context), zie: A. Kaufmann en M. B. Runnels. *The Core of an Unqualified Case for Judicial Review: A Reply to Jeremy Waldron and Contemporary Critics*. Brooklyn Law Review, vol 82(1) 2016. Zie ook de analyse in Nederlands context door F. Mebius. *Schrapping artikel 120 GW: Iedereen is om, behalve de VVD*, november 2021: <https://www.advocatenblad.nl/2021/11/11/schrapping-artikel-120-gw-iedereen-is-om-behalve-de-vvd/>

70. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. Hoge drempels, lage dijken, 195-206; Venetië Commissie. *Opinion on the Legal Protection of Citizens*, p. 28; Raad van State. *Brief van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 april 2022 aan de minister voor Rechtsbescherming met een zienswijze over de invoering van constitutionele toetsing*: <https://www.raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/constitutionele-toetsing>. Het Eindrapport van de Staatscommissie Grondwet (2010), p. 43-47 stuurde al voorzichtig aan op afschaffing van het toetsingsverbod.

71. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. Lage drempels, hoge dijken, p. 195-206; Claes et al. *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing*. In opdracht van BZK, januari 2021, p. 65-66: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/01/rechtsvergelijkend-onderzoek-constitutionele-toetsing>

# Democratische tegenmacht: betere kanalen van de burger naar de macht

Dit deel kijkt naar de machtsbalans tussen samenleving en de politiek. In een gezonde democratie is tegenmacht niet alleen gewaarborgd binnen de instituties, maar ook in de maatschappij zelf. Over welke mogelijkheden beschikt de bevolking om haar stem te laten horen? Om zich te organiseren? Om invloed uit te oefenen? Onderstaande voorstellen zijn erop gericht om bruggen te slaan tussen burger en bestuur en de alom gevreesde 'kloof' tussen beide wat te dichten. Ze staan in het teken van een 'democratisering van de samenleving' die nog lang niet is voltooid.

## Cultuuromslag: verandering van gebruiken en gewoontes

### 1 Houd een spreekuur voor burgers in de ministerraad

Nabijheid en zichtbaarheid zijn essentiële waarden voor legitiem bestuur. Gezag ondermijnt zichzelf wanneer de afstand tot de bevolking toeneemt. Vanuit dit oogpunt was het lange tijd gebruikelijk dat individuele burgers op audiëntie konden komen bij ministers die wekelijks in Den Haag spreekuur hielden. Deze mogelijkheid raakte pas in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog in onbruik.<sup>72</sup> Op gemeentelijk niveau houden wethouders vaak nog wel spreekuren: wekelijks of maandelijks kunnen burgers binnenlopen om klachten, problemen of zorgen te delen in een vertrouwelijk gesprek met het gemeentebestuur.<sup>73</sup> In het Verenigd Koninkrijk en Ierland wordt een dergelijk spreekuur zelfs als 'hoeksteen' van de politiek gezien. Ministers en volksvertegenwoordigers zoeken in een zogenaamde 'surgery' of 'constituency clinic' de kiezers op in hun eigen district en gaan hiermee op laagdrempelige wijze in gesprek.<sup>74</sup>

Burgers kunnen via allerlei digitale kanalen contact opnemen met de politiek en er zijn

veel bemiddelende instanties die fungeren als doorgeefluik voor klachten en zorgen, waaronder de Nationale ombudsman. Maar het belang van direct contact in een persoonlijk gesprek valt niet te onderschatten. Wanneer mensen het gevoel hebben dat ze niet worden gehoord, dat ze een gevoel van onmacht ervaren en de indruk hebben dat de overheid er niet voor hen is, dan zou de overheid naar de burgers toe moeten komen. Het kabinet-Balkenende IV probeerde dit toen het politiek vertrouwen historisch laag was. Bij aanvang van de regeerperiode reisde het kabinet in een '100-dagen tour' door het land om burgers te spreken. Dit was grotendeels symboolpolitiek, maar werkte wel voor zolang het duurde: de rondreis zorgde voor een tijdelijke toename van politiek vertrouwen. En zodra de tour ten einde was en het kabinet zich terugtrok in Den Haag daalde het vertrouwen weer.

Bewindslieden gaan natuurlijk geregeld het land in voor werkbezoeken en overleg met uiteenlopende maatschappelijke organisaties. De individuele burger wordt hier echter niet snel gehoord. Om dit te veranderen, zou de regering iedere maand met de ministerraad in een provinciehuis kunnen

72. B. van den Braak, *Op audiëntie*. Mei 2013: [https://www.parlement.com/id/vj9pdjgl8hkq/op\\_audientie](https://www.parlement.com/id/vj9pdjgl8hkq/op_audientie)

73. Zo wordt bijvoorbeeld een spreekuur met wethouders aangeboden op de websites van de gemeente Middelburg (<https://www.middelburg.nl/spreekuur-wethouders>), de gemeente de Bilt (<https://www.debilt.nl/bestuur-en-organisatie/college/spreekuren-wethouders>), de gemeente Rijswijk (<https://www.rijswijk.nl/bestuur/college/spreekuurbenw>), de gemeente Bloemendaal (<https://www.bloemendaal.nl/over-de-gemeente/college-van-burgemeester-en-wethouders>), de gemeente Maasluis (<https://www.maasluis.nl/spreekuren-b-en-w>) en de gemeente Utrecht (<https://www.utrecht.nl/bestuur-en-organisatie/college-van-b-en-w/hoe-werkt-het-college/>)

74. Zie bijvoorbeeld de website van het Britse parlement: <https://www.parliament.uk/site-information/glossary/surgeries/>. Voor een inkijkje in een dergelijke 'surgery' zie dit stuk: <https://www.nrc.nl/nieuws/2013/07/29/op-spreekuur-bij-de-minister-van-milieu-1277068-a1134120>

vergaderen, waaraan voorafgaand een spreekuur voor burgers met een minister of staatssecretaris kan worden gehouden.<sup>75</sup> Dit vergroot niet alleen de zichtbaarheid en nabijheid van de overheid, maar komt ook tegemoet aan het groeiende politiek onbehagen in de regio en verbetert de toegankelijkheid van de overheid voor alle Nederlanders.

## 2 Benadruk verschillen tussen partijen en sluit stembusakkoorden

Ondanks het grote aantal fracties in de Tweede Kamer en gemeenteraden hebben veel burgers het gevoel dat hun stem weinig tot geen verschil maakt. Een belangrijke oorzaak is dat middenpartijen inhoudelijk gezien steeds meer op elkaar zijn gaan lijken. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2021 bleek dat maar liefst 44 procent van de ondervraagden geen tot weinig inhoudelijke verschillen tussen politieke partijen ziet.<sup>76</sup> Ook gedurende de kabinetsformatie van 2021 benadrukte de informateur in haar persconferentie dat ondanks grote wrijvingen tussen partijen de inhoudelijke verschillen juist klein waren: 'Als je steeds dichterbij elkaar komt, wordt de drang in het midden nog groter om zich van elkaar te onderscheiden.'<sup>77</sup>

Deze ideologische vervlakking van het politieke midden wordt in de literatuur niet alleen gezien als één van de belangrijkste oorzaken van de neergang van de politieke partij, maar doet ook afbreuk aan de democratische tegenmacht. In een democratie moeten burgers immers kunnen kiezen tussen inhoudelijk afgebakende alternatieven en tussen ideologische verschillen.<sup>78</sup> Wanneer kiezers de indruk hebben dat het niet veel uitmaakt wat ze stemmen, omdat de meeste partijen toch met elkaar in de regering komen, zijn ze sneller geneigd de

extremen op te zoeken en op partijen op de flanken te stemmen. Het enige echte alternatief is dan al snel een afwijzing van het bestaande politieke systeem.

De stem van de burger moet zich dus duidelijker vertalen in een keuze van de burger. Politieke partijen moeten zich daarvoor beter ideologisch profileren – niet alleen in de beeldvorming, maar vooral inhoudelijk. Dit vraagt om de terugkeer van waarden- en ideeënstrijd in de politiek, en een lange termijnvisie op hoe de samenleving er idealiter uit zou moeten zien. Verschillende standpuntenlijstjes zijn daarvoor niet voldoende. Wat hierbij kan helpen is het pre-electorale 'stembusakkoord'. Wanneer politieke partijen bij voorbaat aangeven welke punten niet onderhandelbaar zijn en zich voor de verkiezingen al uitspreken over de partijen met wie ze wel en niet in de coalitie willen, krijgt de kiezer meer duidelijkheid over en invloed op de samenstelling van een regering of college.<sup>78</sup> Partijen winnen daarmee aan relevantie en de stem van de kiezer legt meer gewicht in de schaal.

## 3 Investeer in de werving en ontwikkeling van politici

Politieke partijen geven burgers de mogelijkheid direct deel te nemen aan de democratie. Ze vormen zo de toegangspoort tot de actieve politiek: partijen zijn verantwoordelijk voor de werving, selectie en opleiding van kandidaat-bestuurders en vertegenwoordigers. De integriteit en kwaliteit van de politiek is daarmee in grote mate afhankelijk van de mensen die een politieke partij weet aan te trekken en op te leiden.

Momenteel ervaren veel partijen een rekruteringsprobleem.<sup>80</sup> Zeker op lokaal niveau is er schaarste aan gegadigden voor het raadswerk. Dit heeft deels te maken met het grote ledentekort

75. Dit werd gesuggereerd door drie voormalig topambtenaren in een reeks voorstellen om te 'ont-Haagsen'. Zie: <https://www.groene.nl/artikel/hoe-kan-de-haagse-bestuurscultuur-daadwerkelijk-veranderen>

76. National Kiezersonderzoek 2021. *Versplinterde vertegenwoordiging*, p. 50. Zie ook de grote mate van gelijkenis in stemgedrag van de partijen op de website: <https://www.partijgedrag.nl/partijgelijkenis.php/>.

77. Geciteerd in: G. Valk. *De crisis van het politieke midden*. 3 september 2021 in NRC Handelsblad: <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/09/03/de-crisis-van-het-politieke-midden-a4057075>

78. T. van der Meer, *Niet de kiezer is gek*, p. 47-63. De ideologische vervlakking is bovendien een internationaal fenomeen, zie: J.J. Spoon en H. Klüver, *What explains mainstream Party Decline across Europe?* 12 maart 2019: <https://www.democraticaudit.com/2019/03/12/what-explains-mainstream-party-decline-across-europe/>. Dezelfde analyse werd recent gemaakt naar aanleiding van de Gemeenteraadsverkiezingen: C. van de Ven. *Morgen wordt het iets beter*. 23 maart 2022: <https://www.groene.nl/artikel/morgen-wordt-het-iets-beter>

79. T. van der Meer. *Geëmancipeerde kiezers maken verandering van bestuurscultuur noodzakelijk*. 12 juni 2020: [https://www.tijdschriftcdv.nl/inhoud/tijdschrift\\_artikel/CD-2017-1-98/Ge-mancipeerde-kiezers-maken-verandering-van-bestuurscultuur-noodzakelijk](https://www.tijdschriftcdv.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/CD-2017-1-98/Ge-mancipeerde-kiezers-maken-verandering-van-bestuurscultuur-noodzakelijk).

80. G. Voerman. *Dalende ledentallen van politieke partijen leiden tot rekruteringsproblemen*. Montesquieu Instituut 2014: [https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjhfhxvl8xtb/dalende\\_ledentallen\\_van\\_politieke](https://www.montesquieu-instituut.nl/id/vjhfhxvl8xtb/dalende_ledentallen_van_politieke)



onder politieke partijen: 97,2 procent van de kiesgerechtigden is geen lid van een partij en 87 procent van de inwoners onderneemt geen enkele politieke activiteit.<sup>81</sup> Deels heeft dit tekort te maken met de hoge werkdruk van het raadslidmaatschap: een vijfde van de raadsleden keert vanwege die werkdruk na één termijn niet meer terug in de politiek.<sup>82</sup> Dit heeft tot gevolg dat lokale afdelingen soms moeten worden opgeheven. Zo deed D66 door een gebrek aan kandidaten in een derde van de gemeenten in Twente en de Achterhoek niet meer mee met de gemeenteraadsverkiezingen van 2022.<sup>83</sup> Voor nieuwe partijen kan het gebrek aan kandidaten een drempel vormen om überhaupt mee te doen aan de verkiezingen. Nieuwkomer Volt deed bijvoorbeeld in veel gemeenten niet mee aan de verkiezingen, omdat de partij te weinig vrouwen als kandidaat-raadsleden wisten te werven en haar maatstaven voor een diverse kieslijst niet haalde.<sup>84</sup>

Politieke partijen hebben hun ledenaantallen niet volledig zelf in de hand, maar kunnen wel beter zorg dragen voor de politici die ze afleveren.<sup>85</sup> Een eerste stap is om niet alleen intern binnen het ledenbestand, maar ook extern op zoek te gaan naar kandidaten. De afgelopen jaren zijn partijen in toenemende mate bereid gebleken tot een dergelijke externe rekrutering, maar hier valt nog een wereld te winnen. Daarnaast kan bij het werven ook meer gebruik worden gemaakt van competentieprofielen. Zeker op nationaal niveau waar meer te kiezen valt, doen partijen er goed aan hun lijst diverser op te stellen. Niet alleen wat betreft afkomst of kleur – hoe belangrijk dat ook is – maar juist ook als het gaat om inhoud

en opleidingsniveau. Het aandeel praktisch opgeleide kandidaten op de kieslijsten is nog altijd schrikbarend laag. Mediaalent en partijpopulariteit winnen het vaak nog steeds van maatschappelijke ervaring en inhoudelijke kennis en kunde. Verder hebben veel lokale afdelingen nog altijd weinig oog voor integriteitsrisicos. Een integriteitstoets zou standaard moeten worden opgenomen in de kandidaatstellingsprocedure om fraude en belangenverstrengeling te voorkomen.<sup>86</sup>

Naast werving en selectie moet structureel worden geïnvesteerd in de training en ontwikkeling van politieke ambtsdragers. Partijfinanciën worden nu nog te vaak en te veel gereserveerd voor de campagne. Het valt aan te bevelen om een deel van de subsidie te oormerken als opleidingsbudget. Talentenopleidingen van politieke partijen zouden daardoor bijvoorbeeld beter in staat worden gesteld om gebruik te maken van de vele externe organisaties die trainingen aanbieden. Dit geldt zeker voor de lokale politiek, waar nieuwkomers vaak gebaat zijn bij een training in het politieke handwerk.<sup>87</sup>

Hierbij moet wel worden benadrukt dat een opleiding of training alleen zijn vruchten afwerpt wanneer het draait om inhoudelijke kennis en kunde. Wanneer kandidaten vooral worden getraind in het 'politieke spelletje' – mediaomgang, beeldvorming, afbreukrisico's – is dat niets anders dan een training in de oude bestuurscultuur die de gebreken van onze politiek alleen maar versterkt.

---

81. Partijlidmaatschapscijfers zijn te vinden op de website van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen: [https://dnpprepo.ub.rug.nl/87001/1/pers\\_it\\_per01012022.pdf](https://dnpprepo.ub.rug.nl/87001/1/pers_it_per01012022.pdf). Voor de participatiecijfers in de gemeente, zie: J. van Ostaaijen, *Lokale democratie doorgelicht. Het functioneren van een onbegrepen bestuur*. Boom Juridische Uitgevers: 2022, p. 102-103.

82. Nationaal Raadsleden Onderzoek. *Zevende trendonderzoek naar de tijdsbesteding en werkzaamheden van gemeenteraadsleden*. Daadkracht: 2021, p. 31: <https://www.daadkracht.nl/wp-content/uploads/2021/11/NRO-2021-onderzoeksrapport.pdf>.

83. J. Bokdam, *Te weinig kandidaten: D66 verdwijnt uit Twentse en Achterhoekse gemeenteraden*. Tubantia 21 december 2021: <https://www.tubantia.nl/enschede-e-o/te-weinig-kandidaten-d66-verdwijnt-uit-twentse-en-achterhoekse-gemeenteraden~a169be21/?referrer=https%3A%2F%2Ft.co%2F>

84. Redactie Den Haag, Algemeen Dagblad, 17 september 2021: <https://www.ad.nl/den-haag/volt-kan-niet-genoeg-kandidaten-vinden-en-laat-gemeenteraadsverkiezingen-toch-schieten~af47a42a/>

85. M. Boogers en G. Voerman. *Rekrutering en selectie van kandidaten voor de gemeenteraadsverkiezingen in 2018: ontwikkelingen vanaf 2006 geduid*. Universiteit Twente en Universiteit Groningen. December 2018: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255925/rekrutering-en-selectie-van-kandidaten-voor-de-gemeenteraadsverkiezingen-in-2018.pdf>.

86. Zie bijvoorbeeld de handreiking Integriteitstoetsing van de Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/10/29/definitief-handreiking-integriteitstoetsing-en-de-handleiding-Basisscan-integriteit-voor-kandidaat-bestuurders>; <https://www.politiekeambtsdragers.nl/publicaties/publicaties/2019/03/04/handleiding-basisscan-integriteit-voor-kandidaat-bestuurders>

87. Zie bijvoorbeeld het leerplatform voor raadsleden: <https://www.leerplatformraadsleden.nl/>; de raadsacademie van de VNG: <https://www.raadsleden.nl/raadsacademie/>; het Periklesinstituut: <https://periklesinstituut.nl/>; het trainingsaanbod van Prodemos: <https://periklesinstituut.nl/en>; en de trainingen van Kennispunt lokale politieke partijen: <https://www.lokalopolitiekepartijen.nl/trainingen/>. Het blijkt dat de opleidingsbudgetten die veel gemeenten beschikbaar stellen ook beter kunnen worden gebruikt. Zie daarvoor: Raad voor Openbaar Bestuur. *Over de ondersteuning van decentrale volksvertegenwoordigingen* 2020, p. 44.

## Stelsystemversterking: verbeteringen van het bestaande bestel

### 4 Versterk de regionale en lokale media

Journalistieke media hebben een essentiële functie in een democratie: ze informeren de burger, controleren de overheid en agenderen maatschappelijke kwesties voor het publieke debat. Naast deze directe politieke functie hebben de media ook een belangrijke sociale functie die bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie. Ze kweken namelijk begrip voor de problemen van minderheden en bevolkingsgroepen waar men anders niet snel mee in aanraking komt, en ze dragen bij aan de sociale cohesie door een platform te bieden waar burgers met elkaar in gesprek kunnen.<sup>88</sup>

Lokale en regionale media hebben volgens vele onderzoeken echter een 'kritische ondergrens' bereikt. Het openbaar bestuur in verschillende regio's in het land krijgt vanwege capaciteitsgebrek geen journalistieke aandacht meer. Veel lokale media zijn financieel noodlijdend en afhankelijk van vrijwilligers. Bij redacties van regionale dagbladen werken bijna 50 procent minder journalisten dan twintig jaar geleden.<sup>89</sup> Bovendien hebben decentralisaties en gemeentelijke herindelingen de lokale democratie meer bevoegdheden en verantwoordelijkheden gegeven, waardoor de lokale journalistiek met minder middelen meer moet controleren – een onmogelijke opgave.

Zowel de Raad voor het Openbaar Bestuur, de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten als het Stimuleringsfonds voor de journalistiek hebben vergelijkbare rapporten uitgebracht die dringende aanbevelingen doen om de stand van lokale en

regionale media structureel te verbeteren.<sup>90</sup> De huidige coalitie is voornemens om de financiering van lokale journalistiek over te hevelen van het gemeentefonds naar het landelijke niveau en om het lokale mediabeleid centraler te gaan organiseren. Toch is het vooralsnog aan de gemeenten zelf om in actie te komen.<sup>91</sup> De belangrijkste aanbevelingen voor het gemeentebestuur zijn:

- Verhoog permanent de basisfinanciering van regionale en lokale journalistiek.
- Inventariseer in de gemeente de staat van de lokale journalistiek en zie waar verbetering nodig en mogelijk is.
- Organiseer samenwerkingsverbanden tussen regionale en lokale media.
- Investeer in lokaal journalistiek talent.
- Geef ruimte aan verdieping en onderzoeksjournalistiek.
- Formuleer een duidelijk mediabeleid en maak afspraken over kwaliteit en bereik van de verschillende media.

Voor alle aanbevelingen geldt: subsidie functioneert alleen wanneer er geruime afstand bestaat tussen gever en ontvanger. Het inhuren van mensen voor communicatie over gemeentelijk beleid en debat is dan ook niet hetzelfde als journalistiek. Daarom kan het wenselijk zijn om een onafhankelijk lokaal of regionaal mediafonds op te richten waar de subsidieaanvragen kunnen worden gedaan, die vervolgens worden beoordeeld door onafhankelijke professionals uit de journalistieke wereld. Deze fondsen bestaan hier en daar al op provinciaal niveau en soms ook op gemeentelijk niveau, zoals het Leids Mediafonds.<sup>92</sup>

88. Raad voor het Openbaar Bestuur. *Lokale media: niet te missen*, 21-26. Zie voor een introductie tot de democratische functie van de media: M. Schudson. *How to Think Normatively About News and Democracy*. K. Kenski en K. H. Jamieson (red.) The Oxford Handbook of Political Communication. Oxford University Press 2022.

89. Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek (VNG). *Wachten kan niet meer. Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid*. 2020, p. 10: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-11/vng-expertiseteam-vitalisering-lokale-journalistiek-adviezen-voor-gemeenten-november-2020.pdf>.

90. Raad voor het Openbaar Bestuur. *Lokale media: niet te missen*. November 2020: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2020/11/12/adviesrapport-lokale-media-niet-te-missen>; Expertiseteam Vitalisering Lokale Journalistiek (VNG). *Handvatten voor een breed gemeentelijk mediabeleid*. 2020; P. Bakker en Q. Kik (Stimuleringsfonds voor de journalistiek). *Op het tweede gezicht... Regionale en lokale media en journalistiek, 2000 – 2017*. Den Haag: 2018: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D35697&did=2018D35697>.

91. Coalitieakkoord 2021-2015. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. December 2021, p. 8.

92. Zie: <https://www.leidsmediafonds.nl> Dit fonds werd opgericht naar aanleiding van uitvoerig onderzoek, te vinden in het rapport van J.C. de Jong en A.W.M. Koetsenruijter. *Het versterken van lokale nieuwsmedia: naar een Projectfonds Leidse Journalistiek*. Universiteit Leiden: 31 maart 2017: <http://cdn sleutelstad.nl/wp-content/uploads/2017/05/Rapport-Universiteit-Leiden-Het-versterken-van-lokale-nieuwsmedia.pdf>.

## 5

### Investeer in mogelijkheden voor inspraak en participatie

Verkiezingen zijn al lang niet meer de enige mogelijkheid voor burgers om hun invloed op beleid en bestuur te kunnen doen gelden. Het laatste decennium is vooral op lokaal niveau volop geëxperimenteerd met het gebruik van direct-democratische instrumenten om de tegenmacht van de burger te vergroten. De lokale democratie, waar de afstand tussen burger en bestuur het kleinst is, lijkt hiervoor ook bij uitstek geschikt. De nationale democratie blijft hier vooralsnog bij achter.

Burgerparticipatie kan al naar gelang de mate en het moment van inspraak (voor, gedurende, of na de besluitvorming) worden onderverdeeld in vier niveaus:

- **Raadplegen:** burgers kunnen hun opvattingen en voorkeuren rondom concrete onderwerpen aandragen.
- **Adviseren:** burgers kunnen advies geven over een bepaald beleidsvoorstel, eventueel met suggesties of amendementen.
- **Coproduceren:** burgers ontwikkelen samen met de gemeente maatschappelijke initiatieven en voeren deze uit.
- **Beslissen:** burgers beslissen mee over de beleidsvorming.<sup>93</sup>

Op deze niveaus zijn vervolgens verschillende werkvormen denkbaar, onder andere afhankelijk van waar het initiatief ligt, van de beleidsfase, van wie erbij wordt betrokken, en van welk doel er mee wordt gediend. Te denken valt aan een adviesraad, een inspraakavond, een burgerforum, een enquête, een internetconsultatie, een burgerbegroting, een burgeramendement en natuurlijk het raadgevend of raadplegend referendum.<sup>94</sup> Nadere uitwerking van enkele van deze instrumenten is te vinden in de resolutie Democratie van nu (2018), waar ook concept-initiatiefvoorstellen en moties zijn te vinden.<sup>95</sup>

Daarnaast verdient de mogelijkheid voor digitale burgerparticipatie extra aandacht. Sinds de coronacrisis is hier toenemend gebruik van gemaakt, tot tevredenheid van zowel burgers als bestuur. In vergelijking met fysieke participatie bleek dat digitale participatie: laagdrempeliger is en door meer mensen wordt gebruikt; zorgt voor meer gelijkwaardige deelname van alle participanten; leidt tot een toename in het aantal interactiemomenten; en zorgt voor een toename in digitale vaardigheden. Natuurlijk moet bij digitale participatie extra aandacht worden besteed aan privacy en digitaal minder vaardige burgers, maar het verdient zeker aanbeveling als aanvulling op fysieke participatie. In het bijzonder kan het goed worden gebruikt om burgers te informeren of te raadplegen.

De Staatscommissie parlementair stelsel was in 2018 ook positief over participatie-instrumenten, maar benadrukte wel dat altijd rekening moet worden gehouden met drie reële risico's. Ten eerste bestaat het risico dat participatie voorbehouden blijft aan geprivilegieerde burgers; de zogeheten participatie-elite. Ten tweede is er het risico dat het mandaat van de gekozen vertegenwoordigers wordt ondermijnd door directe participatie. En ten derde kunnen er verkeerde verwachtingen bij de burger worden gewekt. Nog te vaak wordt de illusie van echte inspraak gewekt waar eigenlijk gewoon naar draagvlak voor reeds genomen besluiten wordt gezocht – schijnparticipatie die vooral teleurstelling en wantrouwen kweekt.

Deze risico's zijn echter te verhelpen als actief en voortijdig wordt ingezet op de betrokkenheid van verschillende groepen burgers, participatieprocessen duidelijk worden afgebakend en de mate van inspraak duidelijk wordt gecommuniceerd. Participatie- en deliberatieprocessen mogen nooit de reguliere vertegenwoordigende democratie volledig vervangen, maar moeten zo worden georganiseerd dat ze de vertegenwoordigende democratie juist versterken.

93. De indeling van deze niveaus verschilt soms naar gelang de handleiding. Zie voor een overzicht het onderzoek van J. van Ostaaijen, C. Wagenaar en L. Kloos. *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie? Aanbevelingen voor een handreiking meervoudige democratie*. Tilburg University: 2018, p. 14-18: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/256168/meervoudige-democratie-rapport-uvt-21-december-2018.pdf>

94. J. van Ostaaijen e.a. *Wat kan een gemeente met burgerparticipatie?*, p. 20-43. Zie ook de participatiewijzer op: <https://www.participatiewijzer.nl>.

95. Resolutie Democratie van Nu: <https://d66.nl/democratie-van-nu/>.

## 6

### Verbeter de toegang tot het recht en de rechtspraak

De mogelijkheid om naar de rechter te stappen is een essentiële vorm van tegenmacht voor de burger. De rechtspraak is voor de burger hét middel om onrechtmatig overheidsoptreden aan de kaak te stellen, te corrigeren en daarvoor compensatie te krijgen. Om dit voor iedereen toegankelijk te maken, kunnen rechtzoekenden onder een bepaald inkomensniveau door de overheid gesubsidieerde rechtshulp krijgen. Dit is van toepassing op een kleine 40 procent van de Nederlanders.<sup>98</sup>

Jarenlange bezuinigingen op de rechtsbijstand en de sociale advocatuur hebben dit systeem echter uitgedaagd, waardoor de toegang tot het recht van een grote groep mensen niet meer kan worden gewaarborgd. De eigen bijdrage voor de rechtsbijstand is de afgelopen jaren meermaals verhoogd, terwijl juist is bezuinigd op de vergoeding van de advocaat. De sociale advocatuur is de laatste jaren daarom drastisch gekrompen: veel advocaten overwegen te stoppen en weinig nieuwe juristen kiezen voor de sociale advocatuur.<sup>99</sup> Daarnaast heeft de Toeslagenaffaire aan het licht gebracht dat burgers in bestuursrechtelijke geschillen standaard gesubsidieerde rechtshulp wordt ontzegd, omdat ze geacht worden 'zelfredzaam' te zijn in juridische conflicten met de overheid.<sup>100</sup>

Het coalitieakkoord belooft in lijn met het advies van de commissie Van der Meer flink te investeren in de sociale advocatuur, en de griffiekosten met 25 procent te verlagen.<sup>101</sup> Bovendien blijkt uit recente uitspraken van de afdeling Bestuursrechtspraak

van de Raad van State dat het de rechter voortaan is toegestaan zich minder terughoudend op te stellen in conflicten tussen burger en overheid: de individuele belangen van de burger mogen zwaarder meegewogen worden – de rechter krijgt zo een 'menselijker gezicht'.<sup>102</sup> In aanvulling daarop zouden wetten voortaan ook getoetst moeten kunnen worden op de gevolgen voor de rechtsbescherming en de verwachte procedures en proceskosten.

Toegang tot het recht is niet slechts een kwestie van geld. Uit onderzoek blijkt dat 57 procent van de Nederlanders minstens één juridisch probleem heeft, maar dat steeds minder mensen juridische hulp voor die problemen zoeken en dat in geschillen minder vaak overeenstemming wordt bereikt.<sup>103</sup> Een parallelle trend is de drastische afname van het aantal zittingslocaties in Nederland: inmiddels is er slechts één zittingslocatie per 551.016 inwoners, wat de Nederlandse rechtspraak tot de grootschaligste van heel Europa maakt. Ter vergelijking: België heeft één zittingslocatie per 54.433 inwoners.<sup>104</sup> De Raad voor de rechtspraak oordeelde dat voor een groeiende groep rechtzoekenden de toegankelijkheid van de rechter onder druk staat, dat de rechtspraak steeds meer moeite heeft om te voldoen aan de verwachtingen van de burgers, en dat rechterlijke beslissingen een beperkte toegevoegde waarde hebben omdat ze nauwelijks bijdragen aan onderliggende sociaalmaatschappelijke problematiek.<sup>105</sup>

Uiteindelijk functioneert de rechtstaat alleen als sociaaleconomische en politieke rechten voldoende zijn gewaarborgd. Toegang tot het

98. Raad voor de Rechtsbijstand. *Monitor Gesubsidieerde Rechtsbijstand 2018*, p. 89-91. Zie voor dit rapport en de meest recente cijfers: <https://www.raadvoorrechtsbijstand.org/kenniscentrum/cijfers-trends/>.

99. Zie bijvoorbeeld de standpunten over de gefinancierde rechtsbijstand van de Nederlandse Orde van Advocaten: <https://www.advocatenorde.nl/standpunten/gefinancierde-rechtsbijstand-1>.

100. Zo vermeldde de Vereniging Sociale Advocatuur Nederland aan de NOS: <https://nos.nl/artikel/2368153-gedupeerden-Toeslagenaffaire-werd-jarenlang-rechtsbijstand-ontzegd>.

101. Coalitieakkoord 2021-2025. *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst*. December 2021, p. 16. Commissie Van der Meer deed in 2017 onderzoek naar het systeem van gesubsidieerde rechtsbijstand en kwam met een reeks voorstellen om dit te herzien. Zie: *Andere tijden. Evaluatie puntentoekenning in het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand 2017*.

102. Zie hier het commentaar van de Raad van State op de uitspraken: <https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@128642/uitspraak-evenredigheidsbeginsel/>

103. Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC), *Geschiedbeslechtingdelta 2019. Over verloop en afloop van (potentieel) juridische problemen van burgers*, 2020, p. 195-196.

104. R. Eshuis. *De geografische inrichting van de rechtspraak. Justitiële Verkenningen*, Aflevering 1 2019. Zie: [https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/justitieelverkenningen/2019/1/JV\\_0167-5850\\_2019\\_045\\_001\\_002](https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/justitieelverkenningen/2019/1/JV_0167-5850_2019_045_001_002).

105. F. Bakker. *Maatschappelijk effectieve rechtspraak*. September 2016: <https://www.njb.nl/blogs/maatschappelijk-effectieve-rechtspraak/>.

106. Zie voor een goede rechtsfilosofische benadering: N. Franziska en H. en H Schnabl. *Toegang tot het recht in de rechtstaat*. *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2021 (50) 1, 55-69.

recht is niet alleen een juridisch, maar ook een cultureel en sociaaleconomisch uitgangspunt.<sup>106</sup> Dat betekent dat de rechter niet alleen meer tegemoet moet komen aan de burger, maar dat de burger ook beter moet worden toegerust om zijn recht te kunnen halen en om makkelijk de juiste juridische informatie te kunnen vinden wanneer dat nodig is. Betere toegang tot het recht zou zich dan ook moeten richten op de kwetsbare groepen die weinig weten over en weinig vertrouwen hebben in de rechtspraak: praktisch opgeleiden, uitkeringsgerechtigden, mensen met een migratieachtergrond en de 2,5 miljoen (!) laaggeletterden in Nederland. Juist zij zijn vaak aangewezen op bescherming door de rechtstaat, maar juist zij ervaren vaak barrières om hun recht te halen.

Wanneer 'burgerschap' inderdaad integraal onderdeel wordt van het onderwijscurriculum, zoals kabinet-Rutte IV voornemens is, dan ligt het in de rede om ook uitgebreid aandacht te besteden aan

*juridisch* burgerschap. Tegelijkertijd zal de rechter dichter bij de burger moeten worden geplaatst om de rechtspraak toegankelijker te maken. Hiervoor bestaan genoeg goede initiatieven. Zo zijn inmiddels geslaagde experimenten gehouden met wijk-, spreekuur- of regelrechtspraak.<sup>107</sup> In navolging van de Belgische en Franse 'vrederechter' gaat het hier om een kantonrechter die 'in de buurt' op informele wijze, met een oplossingsgerichte aanpak en tegen lage kosten juridische conflicten slecht.<sup>108</sup> Een dergelijke rechter lijkt van toegevoegde waarde voor een groeiende groep kwetsbare rechtszoekenden. Dit zou bovendien eventueel kunnen worden uitgebreid naar een 'Huis van Recht' zoals voorgesteld door SP-Kamerlid Michiel van Nispen: één plek in de buurt waar mensen op juridisch vlak kunnen worden geholpen, conflicten kunnen worden beslecht of rechtszoekenden kunnen worden doorverwezen. De Nederlandse orde van advocaten heeft in maart 2022 laten weten achter dit voorstel te staan.<sup>109</sup>

## Structuurverandering: aanpassingen aan het bestaande bestel

### 7 Democratiseer de partijfinanciering

Met de wijziging van de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) afgelopen april 2022 wordt de partijfinanciering een stuk transparanter. Giften uit het buitenland zijn vanaf nu verboden. Ook mogen giften niet meer worden verstopt achter stichtingen, neveninstellingen of andere rechtspersonen. Giften boven de 250 euro mogen niet meer anoniem en boven de 10.000 euro moet de gift binnen drie dagen openbaar worden gemaakt. Er is een giftenplafond van 100.000 euro; meer mag een persoon in totaal niet doneren. Daarnaast wordt een vast bedrag van de subsidie voortaan geormerkt voor wetenschappelijke bureaus en politieke jongerenorganisaties. Helaas werd het voorstel om lokale partijen ook van overheidswege te subsidiëren niet doorgezet,

waardoor zij achtergesteld blijven ten opzichte van de lokale afdelingen van landelijke partijen, die wel kunnen meeliften op overheidsgeld.<sup>110</sup>

Toch had de wijziging van de Wfpp een fundamentele debat over de financiering van onze democratie verdiend. Een democratie is nooit gratis en hoe we de democratie bekostigen, is een politiek vraagstuk. Dat is niet alleen een kwestie van transparantie, integriteit en corruptie, maar gaat eerst en vooral over *politieke gelijkheid*. Dit basisprincipe van de democratie stelt dat alle volwassen burgers een gelijke mogelijkheid hebben tot politieke participatie en een gelijke stem hebben in hun politieke vertegenwoordiging – *one person, one vote*. In een democratie mogen de behoeften, voorkeuren en belangen van de ene burger nooit zwaarder wegen dan die van een andere burger.

107. Raad voor de rechtspraak, *Evaluatie Rotterdamse regelrechter en Haagse wijkrechter*. Research Memoranda, Nr. 1 / 2020: <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Research-Memoranda-Nr-1-2020.pdf>.

108. E. Bauw, e.a. *Eindrapport. Naar een nabijheidsrechter? Een onderzoek naar de inpasbaarheid van de vrederechter in België en Frankrijk in het Nederlandse rechtsbestel*, WODC, Ministerie van Justitie & Veiligheid 2019: <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2411>.

109. NOvA steunt idee Huizen van het Recht, 17 maart 2022: <https://www.advocatenorde.nl/nieuws/nova-steunt-idee-huizen-van-het-recht>

110. Vereniging Nederlandse Gemeenten, Expertiseteam lokale politieke partijen. *Gelijke monniken, gelijke kappen Weg met het onderscheid tussen lokale en landelijke politieke partijen*, April 2020: <https://vng.nl/publicaties/gelijke-monniken-gelijke-kappen-weg-met-het-onderscheid-tussen-lokale-en-landelijke-politieke-partijen>

In de praktijk blijkt echter dat de belangen en voorkeuren van vermogende burgers stevast beter worden vertegenwoordigd dan die van minder vermogende bevolkingsgroepen, en dat beleid daar ook consequent beter op aansluit.<sup>111</sup> Kort gezegd: hoe rijker je bent, hoe meer potentiële politieke invloed of 'democratisch kapitaal' je hebt. Uit onderzoek blijkt bovendien dat de vertaalslag van economisch naar democratisch kapitaal al begint bij de politieke partij: van rechts tot links wordt door partijen beter naar de stem van de rijke burger geluisterd.<sup>112</sup>

Dit gaat dus niet om het kopen van politieke invloed of belangenverstrengeling, maar om politieke ongelijkheid: sommige burgers kunnen hun politieke voorkeuren extra subsidiëren, en andere niet. Bovendien blijven donaties nog altijd aftrekbaar van de belastingaangifte. Dat levert een dubbele bonus op: de financieel welgestelde klasse subsidieert met *publiek* geld *private* belangen. Het plafond van 100.000 euro verandert niets aan deze ongelijkheid. Wie politieke gelijkheid serieus neemt, zou daarom verbieden dat sommige burgers op kosten van de fiscus een tweede keer kunnen stemmen met hun portemonnee. Dat kunnen we realiseren door donaties niet langer aftrekbaar te maken van de belasting en het giftenplafond drastisch te verlagen naar bijvoorbeeld 200 euro.<sup>113</sup>

Bovendien zou de subsidiëring van partijen moeten worden overgelaten aan de bevolking: iedere burger zou in gelijke mate inspraak moeten hebben in de financiering van politieke partijen. De Franse econoom Julia Cagé legt in haar boek *The Price of Democracy* (2020) uit hoe dit georganiseerd zou kunnen worden. Zij stelt voor om aan alle burgers van overheidswege een gelijke donatie beschikbaar te stellen in de vorm van een *Democratic Equality Voucher* die ze jaarlijks aan een partij naar keuze kunnen toewijzen. De uitgifte zou via de belastingaangifte georganiseerd kunnen

worden. Dit integreert de partijfinanciering in een al bestaand financieel systeem, voorkomt een malafide handel in vouchers en stimuleert participatie. Ongebruikte vouchers zouden evenredig kunnen worden verdeeld over alle bestaande partijen.<sup>114</sup>

Op sommige plekken is een vergelijkbaar systeem op lokaal niveau al in de praktijk gebracht, zoals in Seattle in de Verenigde Staten. En alhoewel Cagé laat zien dat de praktische uitvoering daar nog voor verbetering vatbaar is, lijkt dit een noodzakelijke stap voor de democratisering van de samenleving. Het garandeert dat niet alleen de politieke vertegenwoordiging, maar ook de financiering daarvan democratisch is georganiseerd. Zo krijgen partijen een sterker mandaat van de burger en komen ze dichterbij de samenleving te staan.

## 8

### Verlaag het stemrecht naar 16 jaar

Democratische tegenmacht wordt bij uitstek uitgeoefend tijdens verkiezingen, maar die verkiezingen zijn lang niet altijd toegankelijk geweest voor alle burgers. Inmiddels is leeftijd de enige algemene voorwaarde voor het kiesrecht. In 1946 werd deze verlaagd van 25 naar 23 jaar, in 1965 van 23 naar 21 jaar, en in 1972 van 21 naar 18 jaar – de leeftijd waarop de Nederlandse burger officieel volwassen wordt.<sup>115</sup> Dat betekent dat jongeren onder die leeftijd geen directe democratische macht toekomt, maar wel onderhevig zijn aan beleid dat oudere generaties voor ze maken. Daarom gaan in veel democratieën inmiddels stemmen op om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen. In sommige landen is dit inmiddels het geval, bijvoorbeeld in Malta en Oostenrijk, waar 16-jarigen mogen stemmen voor het nationale parlement; en in Duitsland, waar in veel deelstaten 16-jarigen kiesrecht hebben voor regionale verkiezingen.<sup>116</sup> In België mogen 16-jarigen meedoen met de Europese verkiezingen

111. Zie het onderzoek van Wouter Schakel: W. Schakel en A. Hakverdian. *Ideological Congruence and Socio-economic Inequality*. *European Political Science Review*. Vol. 10 (3), 2018: 441-465; W. Schakel. *Unequal Policy Responsiveness in the Netherlands*. *Socio-Economic Review*. Vol. 19 (1), 2019: 37-57.

112. W. Schakel en B. Burgoon. *The party road to representation: Unequal responsiveness in party platforms*. *European Journal of Political Research*. Vol. 61 (2), 2021: 304-325.

113. Dit bedrag wordt voorgesteld door de Franse econoom Julia Cagé, die veel onderzoek heeft gedaan naar de financiële oorzaken van politieke ongelijkheid.

114. Julia Cagé. *The Price of Democracy*. Harvard University Press 2020.

115. Zie voor een overzicht van de historische ontwikkeling van het actief kiesrecht: [https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltk9/historische\\_ontwikkeling\\_kiesstelsels\\_en](https://www.parlement.com/id/vhnnmt7ltk9/historische_ontwikkeling_kiesstelsels_en).

116. S. Trommel. *Buiten Nederland kan puberbrein stemmen wel aan*. Binnenlandsbestuur 14 januari 2022: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/europese-jongeren-naar-de-stembus>.

van 2024 na succesvolle experimenten met stemmen voor 16-jarigen in de gemeente Gent. Helaas wil minister voor Binnenlandse Zaken Bruins Slot stemrecht voor 16-jarigen niet in overweging nemen.<sup>117</sup>

Al langere tijd klinkt in het publieke debat de roep om te experimenteren met kiesrecht voor 16- en 17-jarigen, maar de Grondwet blokkeert dit.<sup>118</sup> De Staatscommissie parlementair stelsel oordeelde in 2018 dat er geen doorslaggevende argumenten zijn om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen – onder andere vanwege een gebrek aan empirisch bewijs. De Raad voor het Openbaar Bestuur gaf in 2019 juist wél een positief advies om de leeftijdsrestrictie van 18 jaar uit de Grondwet te schrappen en de Kieswet zo aan te passen dat experimenten met stemrecht voor 16- en 17-jarigen mogelijk worden.<sup>119</sup> Uit empirisch onderzoek blijkt dat veel bezwaren tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd ongegrond zijn en niet opwegen tegen de verwachte voordelen:

- **16- en 17-jarigen zijn voldoende competent voor de politiek als het gaat om cognitieve vaardigheden, kennis en interesse.** Het belangrijkste argument tegen verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd is het ‘geschiktheidsargument’: jongeren zouden niet voldoende competent zijn om weloverwogen te stemmen. Uit onderzoek blijkt dat dit onjuist is: verschillen in politieke kennis en interesse tussen 16- en 18-jarigen zijn relatief klein en worden waarschijnlijk opgeheven met het verkrijgen van stemrecht. De ‘stemkwaliteit’ van 16- en 17-jarigen is bovendien doorgaans even hoog als van oudere generaties: ze stemmen op partijen die ook echt inhoudelijk

hun belangen nastreven.

- **Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd verhoogt de inclusiviteit en de representativiteit van de democratie.** Het ideaal van een democratie impliceert een bestuur van, voor en door de bevolking. Iedereen die geraakt wordt door beleid, moet hier ook een stem in hebben. Hoe inclusiever het kiesrecht, hoe democratischer onze samenleving. Als 16- en 17-jarigen ook kiesrecht krijgen, zullen politici beter rekening moeten houden met hun belangen.
- **Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd verkleint de politieke ongelijkheid tussen jongeren en ouderen.** Door de vergrijzing is de omvang van verschillende generaties in Nederland niet in balans en is beleid vaak in het voordeel van ouderen en gericht op de korte termijn. Wanneer 16- en 17-jarigen ook kiesrecht krijgen, wordt het politieke overwicht van de oudere generaties wat gecorrigeerd en krijgt toekomstgerichte politiek ook een kans.
- **Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd vergroot politieke interesse en participatie bij jongeren.** Uit vergelijkend onderzoek blijkt dat politieke kennis en interesse hoger zijn bij 16- en 17-jarigen wanneer ze zelf mogen stemmen. Omdat de meeste 16- en 17-jarigen nog thuiswonen en naar school gaan, kunnen ze makkelijker gestimuleerd worden te gaan stemmen en beter begeleid worden in hun politieke bewustwording en meningsvorming. Wie bovendien op jonge leeftijd al gaat stemmen ontwikkelt sneller de gewoonte dit te blijven doen. Een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd leidt dus ook in de toekomst tot meer politieke participatie en een hogere opkomst.<sup>120</sup>

117. H. Bekkers. *Minister wijst verlaging kiesgerechtigde leeftijd af*. Binnenlandsbestuur 24 februari 2022: <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/bruins-slot-ziet-niets-stemrecht-16-en-17-jarigen>.

118. B. Zuidervart. *Laat gemeenten en provincies experimenteren met kiesrecht voor 16- en 17-jarigen*. Trouw juni 2019: <https://www.trouw.nl/nieuws/laat-gemeenten-en-provincies-experimenteren-met-kiesrecht-voor-16-en-17-jarigen--b699200b>; S. Ingabire. *Geef zestien- en zeventienjarige stemrecht*. NRC Handelsblad juni 2019: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/28/geef-zestien-en-zeventienjarige-stemrecht-a3965495>; *Waarom al stemmen op je 16de veel beter is*. Interview prof. Sarah de Lange. Universiteit van Amsterdam 28 januari 2021: <https://www.uva.nl/shared-content/faculteiten/nl/faculteit-der-maatschappij-en-gedragswetenschappen/nieuws/2021/01/verkiezingen--waarom-al-stemmen-op-je-16e-veel-beter-is.html>.

119. Raad voor het Openbaar Bestuur. *Jong geleerd, oud gedaan. Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd*. Juni 2019: <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/06/24/jong-geleerd-oud-gedaan>.

120. Deze vier argumenten zijn gedestilleerd uit verschillende studies, waaronder het adviesrapport van de Raad voor het Openbaar Bestuur *Jong geleerd, oud gedaan* (2019) en empirisch onderzoek: T. Peto. *Why the Voting Age Should be Lowered to Sixteen*. *Politics, Philosophy & Economics*, 17(3) 2018, 277-297: <https://journals-sagepub-com.ru.idm.oclc.org/doi/pdf/10.1177/1470594X17705651>; J. Eichhorn en J. Bergh. *Lowering the Voting Age to 16 in Practice: Processes and Outcomes Compared*. *Parliamentary Affairs*, 74(3) 2021, 507-521: <https://academic.oup.com/pa/article/74/3/507/6321304?login=false>.

## 9

## Institutionaliseer het burgerforum op nationaal niveau

De huidige vorm van vertegenwoordigende democratie heeft als manco dat inspraak gering is: voor de meeste burgers blijft democratische tegenmacht beperkt tot de verkiezingen. Vormen van directe democratie zoals het referendum komen aan dit bezwaar tegemoet door alle burgers een directe stem te geven over wetgeving of beleid. Niet voor niets oordeelde de Staatscommissie parlementair stelsel dat het bindend correctief referendum een welkome aanvulling is op onze vertegenwoordigende democratie.<sup>121</sup> Ook een andere vorm van democratie krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht als een serieuze optie om het bestaande bestel mee uit te breiden: de deliberatieve democratie, in het bijzonder in de vorm van het gelote burgerforum.<sup>122</sup>

Een burgerforum bestaat uit een groep gelote burgers die een afspiegeling is van de bevolking. Zij gaan met een concrete politieke vraag een langdurig en intensief deliberatieproces in om tot een weloverwogen advies te komen. De ervaringen met burgerfora zijn vaak positief: perverse partijpolitieke prikkels ontbreken, consensus en wederzijds begrip staan voorop, iedereen heeft evenveel kans om mee te doen, de burger voelt zich serieus genomen en krijgt voldoende tijd en informatie om de onderhavige problematiek te doorgronden. Beter dan de huidige partijpolitiek zouden burgerfora de angel uit gevoelige onderwerpen kunnen halen, het algemeen belang centraal stellen en besluiten op de lange termijn nemen.<sup>123</sup>

Steeds meer landen experimenteren dan ook met burgerfora op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Deze vorm van democratie heeft wereldwijd zo'n grote vlucht genomen dat de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) zelfs spreekt over een *deliberative wave*, een 'deliberatieve golf'.<sup>124</sup> De Staatscommissie parlementair stelsel sprak zich in 2018 ook positief uit over het gebruik van burgerfora en het SCP constateerde dat de bevolking dit instrument in grote mate steunt. Inmiddels staat het burgerforum in Nederland nadrukkelijk op de politieke agenda: op verzoek van de Kamer heeft een adviescommissie de mogelijkheden van een nationaal burgerforum onderzocht voor het klimaatbeleid en zich hierover positief uitgesproken.<sup>125</sup> Op lokaal en regionaal niveau zijn bovendien al verschillende burgerfora gehouden.<sup>126</sup> Organisaties als Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid en Bureau Burgerberaad zetten zich in om burgerparticipatie te stimuleren en burgerfora te organiseren.<sup>127</sup>

Deliberatieve democratie in de vorm van een burgerforum is bij uitstek geschikt om te zorgen voor meer democratische tegenmacht, maar functioneert alleen goed onder bepaalde randvoorwaarden. Die voorwaarden zijn onder meer: een goede afspiegeling van de bevolking door bijvoorbeeld naast loting ook gericht specifieke bevolkingsgroepen uit te nodigen; een goede vraagstelling te formuleren die is toegesneden op een burgerforum; diverse en transparante informatievoorziening; goede begeleiding van de gesprekken tussen de deelnemers zodat iedereen in gelijke mate kan bijdragen; en verwachtingsmanagement tussen gelote burgers

121. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 135-155.

122. Een recent voorbeeld: Eva Rovers, *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie*. De Correspondent, 2022.

123. Zie voor een recent verkennend onderzoek binnen Nederlandse context: F. Hendriks, K. Jacobs, en A. Michels. *Nationale Burgerfora. Verkenning van nationale burgerfora als democratisch gereedschap*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Februari 2021: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/257836/nationale-burgerfora-essaybundel-def.pdf>

124. OECD. *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, OECD Publishing, Paris 2020: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions\\_339306da-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en).

125. Eindrapport Staatscommissie parlementair stelsel. *Lage drempels, hoge dijken*, p. 164-167; SCP, *Nieuwsbericht. Steun voor burgerforum, maar het organiseren ervan kent uitdagingen*. November 2021: <https://www.scp.nl/actueel/nieuws/2021/11/04/steun-voor-een-burgerforum-maar-het-organiseren-ervan-kent-uitdagingen>; Adviesrapport *Betrokken bij klimaat*. Maart 2021: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2021/03/21/adviesrapport-betrokken-bij-klimaat>

126. Bijvoorbeeld de gemeente Sudwest Fryslân (<https://vng.nl/praktijkvoorbeelden/de-res-in-sudwest-fryslan-burgerparticipatie-en-democratische-borging>), de regio 'Energy Valley' in Oost Utrecht/West Gelderland (<https://www.regiofoodvalley.nl/programma/energietransitie/bieb/burgerforum-en-raadpleging>); en de gemeente Amsterdam (<https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/duurzaam-amsterdam/mini-burgerberaad/>).

127. *Nederlands Platform Burgerparticipatie en Overheidsbeleid* (<https://www.npbo.nl/#section-features>) en *Bureau Burgerberaad* (<https://bureauburgerberaad.nl/over-ons>).



en gekozen politici enerzijds, en tussen de gelote burgers en de gehele bevolking anderzijds.<sup>128</sup> Bovenal moet het burgerforum goed worden geïntegreerd in het politiek bestel, zodat het de vertegenwoordigende democratie versterkt in plaats van verzwakt. De OESO noemt acht verschillende manieren om het burgerforum te institutionaliseren.<sup>129</sup> Drie worden hieronder uitgelicht:

- **Combineer het burgerforum standaard met het burgerinitiatief en het referendum.** Dit voorstel voorziet in de mogelijkheid om een burgerforum in te stellen wanneer er vanuit de bevolking een bepaald probleem wordt geagendeerd (initiatief) of wetgeving wordt aangevochten (referendum). In het geval van het initiatief kan een burgerforum hier nader onderzoek naar doen en advies uitbrengen aan de overheid. In het geval van het referendum kan een burgerforum de verschillende opties doorlichten en advies uitbrengen aan de bevolking. Andersom kunnen de uitkomsten van burgerfora standaard voorgelegd worden aan de rest van de bevolking met een referendum. Deze combinatie van directe en deliberatieve democratie vormt een krachtige én evenwichtige aanvulling op de bestaande vertegenwoordigende democratie.<sup>130</sup>
- **Maak het burgerforum een noodzakelijke voorwaarde voor besluitvorming op specifieke onderwerpen.** Dit voorstel maakt het noodzakelijk om burgerfora te organiseren wanneer wetgeving over gevoelige onderwerpen op de agenda staat. Zo is in 2011 in Frankrijk bij wet vastgelegd dat een burgerforum moet worden georganiseerd wanneer wetgeving over medisch-ethische kwesties wordt gemaakt. Naast dit soort waarde-geladen vraagstukken zouden ook andere onderwerpen in aanmerking kunnen komen. Denk aan extreem gepolariseerde kwesties of lange termijnzaken die over meerdere electorale cycli heenlopen.
- **Organiseer gemengde parlementaire commissies van Kamerleden en gelote burgers.** Dit voorstel houdt in dat een gelote groep burgers deelneemt aan de vaste Kamercommissies die wetgeving voorbereiden. Deze commissies overleggen vaak al met externe experts om te worden ingevoerd in technische details en hebben vaak al een hoog deliberatief gehalte. Dat maakt dat de commissies een geschikte ingang lijken om gelote burgerfora toe te voegen aan onze parlementaire democratie. Het parlement van Brussel kent sinds 2020 deze gemengde commissies, en vorig jaar is in de Belgische nationale volksvertegenwoordiging een voorstel ingediend om dit voor de parlementaire commissies mogelijk te maken.<sup>131</sup>

128. A. Michels. Zes lessen over het burgerforum. Redress project. 11 januari 2022: <https://redressproject.nl/zes-lessen-over-het-burgerforum/>.

129. OECD Public Governance Policy Paper, *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*, 2021: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/4fcf1da5-enpdf?expires=1656182480&id=id&accname=guest&checksum=4F9FBCEDB3E3351823BC189C05F604B1>.

130. F. Hendriks, D. Jacobs, en C. Wagenaar. Referenderen en delibereren. Een verkenning van bindend correctieve referende en combinaties met deliberatieve democratie. Tilburg University 2020.

131. S. Sloover. *Brussels Parlement laat vanaf 2020 burgers mee debatteren in parlementaire commissies*. Bruzz. december 2019: <https://www.bruzz.be/politiek/brussels-parlement-laait-vanaf-2020-burgers-mee-debatteren-parlementaire-commissies-2019-12> Zie ook de website: <https://democratie.brussels/pages/cd?locale=nl>. Zie hier het wetsvoorstel van vorig jaar om gemengde commissies mogelijk te maken in het nationale parlement van België: <https://www.lachambre.be/FLWB/PDF/55/1860/55K1860001.pdf>.

# Slotwoord

---

Volgens de Franse politiek filosoof Pierre Rosanvallon is de democratie nooit af, maar in de kern onbepaald en altijd in wording.<sup>132</sup> Tegenstrijdigheden, onzekerheden, frustraties en teleurstellingen zijn daarom inherent aan de democratie als staats- en samenlevingsvorm: we hebben graag een daadkrachtig en efficiënt bestuur, maar we willen ook dat al onze verschillende belangen worden gehoord en vertegenwoordigd; we kiezen voor één partij, programma, of politicus, maar moeten het uiteindelijk altijd doen met gepolder en compromis; we willen de beste mensen aan het roer, maar we willen geen politieke elite die ver van ons af staat; we willen dat de meerderheid beslist, maar we willen ook dat de rechten van minderheden worden beschermd; we zien graag structureel beleid voor de lange termijn, maar we willen wel de mogelijkheid behouden om dat iedere vier jaar te herzien; we zijn groot voorstander van vrije en gelijke verkiezingen, maar we willen geen antidemocratische geluiden in het parlement; we willen bestuur voor het volk, maar ook bestuur door het volk.

Deze spanningen maakt dat democratie altijd rommelig verloopt. De verleiding is dan ook groot om daar één schuldige voor aan te wijzen: machtsbeluste bestuurders, populistische parlementariërs, de elite, de boze burger, polarisatie, individualisering, globalisering, corruptie, ongelijkheid, wantrouwen, of sociale media. Deze eenzijdige beschuldigingen gaan bovendien vaak gepaard met de wens om de democratie te reduceren tot één van haar dimensies: 'de wil van het volk', 'bescherming van rechten en vrijheden', 'vertegenwoordiging van het algemeen belang', 'zelfbestuur van de gewone burger', 'een waarachtig publiek debat'. In werkelijkheid is noch één schuldige aan te wijzen voor de haperingen in ons democratisch bestel, noch één oplossing voorhanden om hier korte metten mee te maken.

Maar dat betekent niet dat we de democratie niet kunnen verbeteren. Om nogmaals met Rosanvallon te spreken: 'we moeten de

democratie complexer maken om haar te verwezenlijken'.<sup>133</sup> Met andere woorden: we moeten de democratie niet versimpelen tot één aspect of idee, maar haar juist op vele fronten en in vele verschillende gedaanten versterken. Bijvoorbeeld in de vorm van een meervoudige democratie, waarin vertegenwoordigende, directe en deliberatieve elementen elkaar versterken. Of in een democratisering van de financiering van onze politiek, zoals ik hierboven met Julia Cagé heb betoogd. Of in een verbetering van de onafhankelijke journalistiek, om de publieke ruimte tussen burger en bestuur toegankelijker, kritischer en informatiever te maken.

De vele voorstellen in dit stuk dragen hopelijk bij aan die meervoudige democratisering. Deze tijd, waarin de politiek onder hoogspanning staat, onvrede en onbehagen hoogtij vieren, en groepen burgers afhaken of in opstand komen, vraagt uiteindelijk niet om minder, maar juist om meer democratie.

---

132. P. Rosanvallon. *De democratie denken. Werk in uitvoering*. Uitgeverij Van Tilt: 2019, p. 159 e.v.

133. *Ibidem*.