

Vergaderjaar 2018–2019

34 430

Staatscommissie Parlementair Stelsel

F

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 juni 2019

Naar aanleiding van een gezamenlijk verzoek van de Kamers (Kamerstuk 34 430, nr. B/3) heeft de regering een staatscommissie ingesteld om te adviseren over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel (*Stcrt.* 2017, 6895). De staatscommissie heeft op 13 december 2018 haar eindrapport uitgebracht.

Hierbij stuur ik u namens het kabinet een reactie op het eindrapport.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel

1. Inleiding

Op 13 december 2018 heeft de staatscommissie parlementair stelsel (hierna: de staatscommissie) advies uitgebracht over de toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel. Het kabinet heeft met veel waardering kennisgenomen van het eindrapport *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans* en dankt de staatscommissie voor de door haar verrichte werkzaamheden. De staatscommissie heeft binnen de gestelde termijn een brede en complexe opdracht afgerond.¹

De staatscommissie stelt vast dat het parlementair stelsel niet meer over de gehele linie voldoende toekomstbestendig is. Zij roept de (grond)wetgever op om de inhoudelijke representatie binnen het parlementair stelsel te verbeteren en de gevaren die onze democratische rechtsstaat binnen en buiten het politieke systeem kunnen bedreigen serieus te nemen. Zij komt in dat verband met 83 aanbevelingen, deels gericht aan de beide Kamers van de Staten-Generaal. In dit kabinetsstandpunt richt het kabinet zich uiteraard vooral op die aanbevelingen van de staatscommissie waar het zelf het voortouw kan nemen.

Het kabinet wil in vervolg op het advies van de staatscommissie deze kabinetsperiode met een breed pakket aan maatregelen de modernisering van het parlementair stelsel ter hand nemen. Gezien de breedte van het pakket is een gedifferentieerde benadering en een gefaseerde invoering van maatregelen gewenst.

Dit kabinetsstandpunt is als volgt opgebouwd.

In hoofdstuk 2 beschrijft het kabinet de aanleiding om het parlementair stelsel meer toekomstbestendig te maken en zijn inzet daarbij. In hoofdstuk 3 wordt de benadering van het kabinet in algemene zin geschetst. In de hoofdstukken 4 tot en met 6 komen de afzonderlijke voorstellen van de staatscommissie aan de orde. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op de financiële aspecten van de verschillende voorstellen.

2. Een toekomstbestendig parlementair stelsel

De staatscommissie constateert dat het Nederlandse politieke systeem als behoorlijk succesvol kan worden beschouwd. Bij de bevolking bestaat een breed draagvlak voor de representatieve democratie.² Nederland scoort hoog op lijstjes van internationale onderzoeksinstituten. Wetenschappelijk onderzoek uit eigen land bevestigt ook dat de kern van de Nederlandse democratische rechtsstaat stevig is.

Anderzijds is het in de ogen van de staatscommissie niet zeker dat het Nederlandse politieke systeem ook in de toekomst zo succesvol zal blijven. Zij wijst in dit verband op twee belangrijke problemen: tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van alle Nederlanders en de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat. Dit zijn de twee rode draden in het eindrapport.

¹ Zie voor een uitgebreide opdrachtbeschrijving: staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018. p. 19–20.

² In 2018 was 78% van de Nederlanders tevreden tot zeer tevreden over het functioneren van de democratie in hun land. SCP, *Sociale Staat van Nederland*. Den Haag, 2018, p. 16.

De eerste rode draad: de vertegenwoordiging van alle Nederlanders

Het kabinet onderschrijft de analyse van de staatscommissie dat het concept van representatie is gestoeld op het vertrouwen van burgers dat hun belangen en idealen op een goede en herkenbare manier worden gediend door de gekozen volksvertegenwoordigers. Een goede representatie van alle Nederlanders vormt de belangrijkste legitimatie van het parlementair stelsel.

De staatscommissie concludeert echter dat het parlementair stelsel vandaag de dag niet langer in staat is om een aanzienlijke groep burgers *inhoudelijk* voldoende te vertegenwoordigen.

Het kabinet herkent dat een substantieel deel van de bevolking binnen onze parlementaire democratie zich onvoldoende gehoord voelt, hetgeen sinds het begin van deze eeuw steeds zichtbaarder is geworden.³ Hoewel er als gezegd bij de bevolking als geheel een onverminderd breed draagvlak bestaat voor de representatieve democratie, is er binnen het stelsel sprake van een tekortschietende vertegenwoordiging van een deel van de bevolking.

Het is daarom noodzakelijk om bepaalde onderdelen van het parlementair stelsel te versterken met een gericht en samenhangend pakket aan maatregelen.

De tweede rode draad: de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat

In de analyse van de staatscommissie vormen zorgen over de kwetsbaarheid van onze democratische rechtsstaat de tweede rode draad. De internationale actualiteit laat zien wat er – ook binnen de EU⁴ – kan gebeuren als de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat tekortschiet en democratisch gekozen leiders de ruimte krijgen om door de inperking van democratische vrijheden hun positie te versterken.⁵

De gevaren voor de democratische rechtsstaat komen zowel van buiten het politieke systeem: terrorisme en ondermijning door criminele activiteiten, maar ook van binnen het systeem werkende antidemocratische krachten, zoals salafistisch extremisme, en links- en rechts-extremisme.⁶

Terecht wordt ook gewezen op nieuwe digitale risico's voor het democratisch proces. Er is sprake van nieuwe digitale kwetsbaarheden. Door de inzet van microtargeting kan de autonomie van de kiezer worden aangetast. Ook zijn er voorbeelden van buitenlandse inmenging in verkiezingen.

Het kabinet deelt de zorgen over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat. Het enkele feit dat Nederland vergeleken met veel andere landen een lange democratische traditie heeft, is niet langer een voldoende bescherming tegen mogelijke gevaren die onze democratische rechtsstaat bedreigen. In het regeerakkoord heeft het kabinet daarom al aangegeven hoe belangrijk het is om deze lange democratische traditie te

³ J.T. Tillie, e.a., *Rumoer. Nederlandse kiezers en politiek 1998–2012*. Amsterdam, 2016, p. 182.

⁴ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0250_EN.html.

⁵ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 76–77.

⁶ *Jaarverslag AIVD 2017*. Den Haag, 2018, p. 15–17.

blijven onderhouden, te delen, en door te geven aan elkaar en aan nieuwkomers.⁷

Het kabinet sluit zich aan bij de oproep van de staatscommissie aan politici, parlement en politieke partijen om de democratische rechtsstaat uit te dragen, te verdedigen en te versterken. Versterking van de democratische rechtsstaat vereist niet alleen democratische en rechtsstatelijke instituties maar nadrukkelijk ook een democratische cultuur van de voornaamste actoren daarbinnen.⁸

Het is in deze tijd vooral van belang dat we ons ten volle blijven realiseren dat het juist onze democratische rechtsstaat is die Nederland tot een sterk land heeft gemaakt.⁹ Het is immers de democratische rechtsstaat die ervoor zorgt dat er maatschappelijk gedragen besluiten over collectieve aangelegenheden komen. Problemen worden in Nederland, ondanks uiteenlopende belangen en wensen, vreedzaam opgelost.¹⁰

De inzet van het kabinet

Het kabinet wil het parlementair stelsel moderniseren om het stelsel meer toekomstbestendig te maken. Die aanpassingen dienen gericht te zijn op de door de staatscommissie gesignaleerde tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van een deel van de bevolking.

Modernisering van de democratie is niet zinvol zonder de funderende betekenis van de democratische rechtsstaat voor ogen te hebben en daarom doet het kabinet ook voorstellen die de democratische rechtsstaat versterken. Met een samenhangend pakket van maatregelen gericht op een betere representatie van alle Nederlanders én maatregelen ter versterking van de rechtsstaat blijven macht en tegenmacht in evenwicht. Daarmee blijft ons parlementair stelsel optimaal toegankelijk voor uiteenlopende opvattingen en nieuwe partijen én blijft onze open democratie ook voldoende weerbaar.

3. De benadering van het kabinet

Een gedifferentieerde benadering

De inzet van het kabinet is om in de huidige kabinetsperiode concrete stappen te zetten op het pad van deze modernisering. Tegelijkertijd hecht het kabinet ook aan zorgvuldigheid in dit proces. Daarin past het voornemen de dialoog met de samenleving en directbetrokkenen over deze agenda te blijven voeren juist wanneer de voorstellen verder worden uitgewerkt. Ook bij de voorbereiding van dit kabinetsstandpunt zijn daarom steeds gesprekken gevoerd met inhoudelijk deskundigen en stakeholders.¹¹ Verschillende maatregelen zijn ook in een serie focusgroepen met burgers besproken.¹²

⁷ *Vertrouwen in de toekomst, Regeerakkoord 2017–2021, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie*. Den Haag, 2017, p. 2.

⁸ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 83.

⁹ Van de inwoners weet 65% te duiden wat de sterke punten van ons land zijn: de manier van samenleven (hulpbereidheid, saamhorigheid), dat we in een vrij en democratisch land leven, de goed draaiende economie, de hoge welvaart en de goede kwaliteit van de gezondheidszorg en het onderwijs. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Staat van het bestuur 2018*. Den Haag, 2018, p. 8.

¹⁰ W. Voermans en G. Waling, *Lusten en lasten van de meervoudige democratie*. Leiden, 2017, p. 6.

¹¹ Zo is meerdere malen gesproken met hoogleraren uit verschillende disciplines.

¹² Te verschijnen: *Maatregelen om de democratie te versterken. Focusgroepen met burgers*. Ferro-Explore!, Amsterdam, juni 2019.

Het kabinet beschouwt de aanbevelingen van de staatscommissie als richtinggevend, niet als in beton gegoten. Bij verschillende maatregelen is op onderdelen ruimte voor een andere invulling, ofwel verdienen varianten serieuze overwegingen, al dan niet gekoppeld aan nader onderzoek. Dat leidt tot een gedifferentieerde benadering door het kabinet.

Er kunnen vier categorieën van maatregelen worden onderscheiden.

Categorie A: aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd

In de eerste plaats zijn er aanbevelingen die het kabinet zonder meer of op hoofdzaak wil overnemen. In een enkel geval is de uitvoering al ter hand genomen. In andere gevallen, met name als er wetswijziging of herziening van de Grondwet nodig is, zal dat meer tijd vergen. Een subcategorie wordt hier gevormd door de voorstellen inzake het kiesstelsel en het kiesproces. Hier onderschrijft het kabinet de door de staatscommissie aanbevolen richting (een groter gewicht voor de persoonsstem en een versterking van de regionale binding), maar wil een drietal kiesstelsels aan de hand van enkele criteria nader wegen. De volgende aanbevelingen worden besproken in hoofdstuk 4:

- (1) de hervorming van het kiesstelsel, alsmede enkele maatregelen met betrekking tot het kiesproces;
- (2) de Wet op de politieke partijen (WPP);
- (3) versterking van het burgerschapsonderwijs;
- (4) bevordering van burgerparticipatie en burgerschap;
- (5) versterking van digitaal burgerschap;
- (6) bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement;
- (7) internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten;
- (8) betere positionering van de Eerste Kamer door aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet en een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer (terugkeer naar de wijze van verkiezing van voor 1983);
- (9) de procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad;
- (10) actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren («Oekaze-Kok»);
- (11) de meeste aanbevelingen inzake de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie (met uitzondering van de Europawet, zie hiervoor categorie B, sub (7)).

Categorie B: aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen

Een tweede categorie betreft de aanbevelingen die het kabinet nu niet zonder meer wil overnemen. Ten aanzien van deze aanbevelingen is nadere afweging en bezinning nodig. Voorstelbaar is dat ten aanzien van enkele onderwerpen voor een andere invulling wordt gekozen en met dienovereenkomstige voorstellen wordt gekomen. Het is echter ook mogelijk dat het kabinet ten aanzien van enkele aanbevelingen uiteindelijk afziet van het doen van eigen voorstellen. Het gaat hier om de volgende aanbevelingen:

- (1) het correctief bindend referendum;
- (2) de constitutionele toetsing;
- (3) verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar;¹³

¹³ De staatscommissie heeft ervan afgezien te adviseren tot verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 129–131.

- (4) een terugzendrecht voor de Eerste Kamer;
- (5) doorlichting van het bestaande wettelijke kader voor de verhoudingen met decentrale overheden, wat mogelijk tot nieuwe wetgeving inzake de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden kan leiden;
- (6) de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's (2021/2022) en een nader te bepalen evaluatie van de regeling agentschappen, waarop wordt besloten of (nieuwe) wetgeving nodig is;
- (7) een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet.

Het kabinet streeft ernaar om over aanbevelingen in deze categorie de beide Kamers waar mogelijk voor het eind van dit jaar nader te informeren, en zo mogelijk met voorstellen te komen.

Categorie C: aanbevelingen die niet worden overgenomen

Ten aanzien van een derde categorie aanbevelingen zal het kabinet geen voorstellen doen.

- (1) de gekozen formateur, waarbij echter wel alternatieven voor vergroting van de invloed van burgers op de kabinetsformatie zullen worden onderzocht vanuit het bredere perspectief van de kabinetsformatie als geheel, daaronder begrepen de parlementaire invloed daarop;
- (2) de verbreding van Bevrijdingsdag (5 mei) tot Dag van de Vrijheid.

Categorie D: aanbevelingen die zijn gericht aan de Tweede en de Eerste Kamer

Een laatste categorie aanbevelingen zijn de aanbevelingen die zijn gericht aan de Tweede en de Eerste Kamer. Implementatie van deze aanbevelingen is aan de Kamers zelf. Het kabinet stelt zich op dit vlak met gepaste terughoudendheid op. De bijlage bevat een overzicht van deze aanbevelingen.

Een gefaseerd proces

De uitvoering van enkele voorstellen kan al snel ter hand worden genomen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de invoering van het jongerenparlement, het versterken van de constitutionele toetsing ex ante, en diverse maatregelen ter versterking van de burgerschapsvorming. Andere voorstellen vragen meer tijd, zoals grondwetsherzieningen (wijziging van de herzieningsprocedure, een andere benoemingswijze voor de leden van de Hoge Raad en aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer). Voor weer andere maatregelen is nieuwe wetgeving of aanpassing van bestaande wetgeving vereist (bijvoorbeeld de Wet op de politieke partijen, de WPP). Tot slot is in een aantal gevallen nadere studie (onder meer de kabinetsformatie) of een nadere afweging noodzakelijk (hervorming kiesstelsel, vormen van directe democratie, het terugzendrecht en constitutionele toetsing ex post).

Dit alles betekent dat dit kabinetsstandpunt gezien moet worden als het eerste deel van een tweeluik. Voor de laatstgenoemde onderwerpen neemt het kabinet op dit moment nog geen definitief besluit, maar zal het een nadere afweging maken. Meer concreet betreft het hier met name een drietal varianten voor een nieuw kiesstelsel, de mogelijkheden voor meer vormen van directe democratie waaronder het bindend correctief referendum, het terugzendrecht voor de Eerste Kamer alsmede de modaliteiten voor constitutionele toetsing ex post.

Het kabinet zal vóór het eind van dit jaar met nadere standpunten over deze onderwerpen komen.

4. Aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd (categorie A)

1. Kiesstelsel en kiesproces

Naar een nieuw kiesstelsel

De verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen vormen een scharnierpunt in onze democratie. De aard van ons kiesstelsel is daarom van groot belang. De staatscommissie is verder van mening dat hoewel het huidige evenredige kiesstelsel hoog scoort in de samenleving, het stelsel toch enkele tekortkomingen kent. Vooral het feit dat sommige groepen zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelen en dat in bepaalde opzichten ook niet altijd zijn, is een reden tot zorg die met urgentie moet worden geadresseerd.

Het kabinet onderschrijft het oordeel van de staatscommissie dat het huidige kiesstelsel in essentie voldoet, maar dat er verbeteringen in het stelsel nodig zijn om de binding tussen de kiezer en de personen die gekozen worden te kunnen vergroten. In het bijzonder hecht het kabinet daarbij aan het vergroten van de zogenoemde regionale binding. Een grotere regionale binding draagt bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging bij een flink deel van de kiezers.¹⁴ Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers.¹⁵ Het kabinet verwacht dat dat vooral in de niet-Randstedelijke provincies het geval zal zijn.

Overigens past hierbij wel de kanttekening dat kiesstelsels slechts de voorwaarden creëren voor een goede inhoudelijke vertegenwoordiging. Van groot belang daarbij namelijk is ook of de politieke partijen daadwerkelijk met kandidaten komen, waarin kiezers zich beter kunnen herkennen.

Bij de beoordeling van kiesstelsels die voorwaarden creëren voor een verbetering van de inhoudelijke vertegenwoordiging is er een aantal belangrijke aandachtspunten.

Een eerste belangrijk aandachtspunt bij het wijzigen van het kiesstelsel vindt het kabinet de *toegankelijkheid* voor de kiezers. Het kabinet is van mening dat de toegankelijkheid in het geding komt als de wijze waarop een kiezer zijn stem uitbrengt op het stembiljet of als de gevolgen die aan een stem verbonden zijn, (wezenlijk) anders zijn bij de verkiezing van de Tweede Kamer dan bij andere verkiezingen. Het kabinet meent daarom dat het de voorkeur verdient dat bij de invoering van een nieuw kiesstelsel voor de Tweede Kamer dit kiesstelsel ook bij andere verkiezingen dan die voor de Tweede Kamer moet kunnen worden ingevoerd. Bij de invoering van een nieuw kiesstelsel moeten kiezers ook kunnen begrijpen welke keuzes mogelijk zijn en wat de betekenis is van die keuzes. Het kabinet wil bij de invoering van een nieuw kiesstelsel binnen de kaders van de Grondwet blijven. Het kabinet hecht grote waarde aan het behoud van de in de Grondwet verankerde *evenredigheid* en wil ook niet tornen aan het aantal van 150 Kamerzetels.

¹⁴ Volgens het NKO 2017 was 35% van de respondenten van mening dat iedere regio of provincie zijn eigen Kamerleden zou moeten hebben. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 117.

¹⁵ De staatscommissie benadrukt dat mensen zich vooral verbonden voelen met datgene dat nabij is. *Ibidem*, p. 98–99.

Het kabinet ziet op dit moment verschillende mogelijkheden om met inachtneming van bovenstaande aandachtspunten de geconstateerde manco's van het huidige kiesstelsel te verhelpen.

Zo biedt het kiesstelsel dat door het Burgerforum in 2006 is voorgesteld¹⁶ goede (basis)mogelijkheden omdat het kiezers heel expliciet de mogelijkheid biedt om te kiezen voor een stem op de kandidatenlijst (zoals voorgesteld door de desbetreffende partij) of voor een stem op een individuele kandidaat van die lijst. In dit stelsel, dat beter het persoons- of lijststemstelsel kan worden genoemd, krijgt de stem op de individuele kandidaat meer gewicht waardoor de kans groter is (dan in het huidige kiesstelsel) dat deze kandidaten daadwerkelijk gekozen worden.

Het belangrijkste voordeel van dit stelsel is dat meer individuele kandidaten op «eigen kracht» zullen worden gekozen.¹⁷ Daarbij onderkent het kabinet evenwel dat alleen de aanpassing van het kiesstelsel niet automatisch zal leiden tot de beoogde vergroting van de (regionale) binding tussen kiezer en gekozene. Het aangepaste stelsel kan eraan bijdragen dat politieke partijen meer aandacht aan regionale diversiteit gaan besteden. Voorwaardelijk daarvoor is de selectie die politieke partijen maken bij het samenstellen van hun kandidatenlijsten en de ruimte in de verkiezingscampagnes voor individuele kandidaten om zich bij de kiezers te profileren.

Daarnaast wil het kabinet de mogelijkheden verkennen om de zogenoemde regionale component in het kiesstelsel nog verder te vergroten. Daarbij heeft het kabinet het voorbeeld van het Deense kiesstelsel (een meervoudig districtenstelsel met compensatiezetels om de evenredigheid op nationaal niveau te borgen) in beeld. Een vereenvoudigde versie daarvan¹⁸ zou ertoe kunnen leiden dat deze regionale component nog sterker tot uitdrukking kan komen zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de evenredigheid van het kiesstelsel. Voor zowel persoons- of lijststemstelsel als voor het Deense kiesstelsel is een wijziging van de Kieswet noodzakelijk.

Een derde mogelijkheid betreft een wijziging van de functie van de huidige, vooral administratieve, Kamerkieskringen. Deze wijziging zou behelzen dat politieke partijen voor elke kieskring een andere kandidatenlijst (dus lijsten met telkens verschillende kandidaten) indienen. Daarbij zijn verschillende varianten mogelijk, bijvoorbeeld die waarbij de kop van de lijst wel in alle kieskringen dezelfde zou mogen zijn. In combinatie met een verlaging van de voorkeursdrempel¹⁹ zou dit stelsel ook kunnen bijdragen aan het versterken van de regionale binding.

In de komende maanden zullen de voor- en nadelen van de drie genoemde stelsels (persoons- of lijststemstelsel, vereenvoudigd Deens stelsel en stelsel met versterkte kieskringen) worden uitgewerkt.

¹⁶ *Met één stem meer keus. Advies van het Burgerforum Kiesstelsel over het toekomstige kiesstelsel.* Den Haag, 2006, p. 7–10. Het kabinet-Balkenende IV liet in 2008 weten geen reden te zien om dit voorstel over te nemen.

¹⁷ T. Vos, «Staatscommissie wil voorkeursstemmen zwaarder laten wegen: hoe zou de huidige Tweede Kamer er dan uit hebben gezien?» in: *Stuk rood vlees*, 18 april 2019. <http://stukroodvlees.nl/staatscommissie-wil-voorkeursstemmen-zwaarder-laten-wegen-hoe-zou-de-huidige-tweede-kamer-er-dan-uit-hebben-gezien-%ef%bb%bf/>.

¹⁸ Er zouden dan 100 Kamerzetels via 20 districtslijsten (de huidige kieskringen worden dan kiesdistricten) worden gekozen. Er zijn dan 50 zetels om partijen te compenseren die via de districten minder zetels halen dan hen op grond van het evenredigheidsprincipe voor het hele land toekomen. In dit stelsel brengt de kiezer één stem uit.

¹⁹ De voorkeursdrempel is thans 25% van de kiesdeler.

De mogelijke herinvoering van de lijstencombinaties zal ook in de nadere uitwerking van de mogelijkheden worden overwogen. De lijstencombinaties zijn relatief kort geleden, in juni 2017, afgeschaft. De belangrijkste reden daarvoor was dat het oorspronkelijk doel van de lijstencombinaties, namelijk een opmaat voor fusie tussen partijen of een gezamenlijke kandidaatsstelling, uit het oog was verloren. Lijstencombinaties werden in de praktijk vooral aangegaan om meer kans te maken op restzetels. Die praktijk werd in strijd geacht met de wenselijke doorzichtigheid van de verdeling van zetels over de verschillende kandidatenlijsten.²⁰ Echter, met name bij de eventuele invoering van het Deense stelsel kunnen dergelijke lijstencombinaties mogelijk toch een nuttige rol spelen.

Vóór het eind van het jaar zal het kabinet op basis van deze uitwerking, met een definitief voorstel komen voor het kiesstelsel.

Het persoons- of lijststemstelsel, maar ook een vereenvoudigd Deens stelsel introduceren een keuzemogelijkheid die de kiezer nu niet heeft, te weten de keuze voor de kandidatenlijst als geheel. De introductie hiervan zal dus vergezeld moeten gaan van een goede voorlichtingscampagne, maar ook (zoals de staatscommissie constateert) met een ander c.q. aangepast stembiljet dat uiteraard begrijpelijk moet zijn voor de kiezers.

Toelating partijen

De staatscommissie heeft zich ook gebogen over het vraagstuk van versplintering en heeft daarbij ingezoomd op de ondersteuningsverklaringen en waarborgsom die nu vereist zijn om deel te kunnen nemen aan de verkiezingen. De commissie is van mening dat het aantal ondersteuningsverklaringen en de hoogte van de waarborgsom zouden moeten worden verhoogd, zodat beter geborgd wordt dat nieuwe partijen over een zekere aanhang beschikken.

Het kabinet vindt het ook belangrijk dat aantoonbaar is dat nieuwe politieke partijen die aan verkiezingen willen deelnemen over enig draagvlak beschikken. Twee voorstellen van de staatscommissie richten zich hierop. De eerste betreft de ondersteuningsverklaringen, de tweede betreft een (gefaseerde) verhoging van de waarborgsom. In vergelijking met landen om ons heen is het aantal ondersteuningsverklaringen dat in Nederland is vereist laag.²¹ Het kabinet wil het aantal vereiste ondersteuningsverklaringen verder verhogen dan door de staatscommissie is voorgesteld en denkt daarbij, voor landelijke verkiezingen, aan een aantal van tussen de 5.000 en 10.000. Uiteraard moet bij een dergelijke verhoging ook goed gekeken worden naar de periode voor het indienen van de verklaringen en de betekenis voor overige termijnen in het verkiezingsproces. Het voorstel van de staatscommissie om de waarborgsom gefaseerd te verhogen neemt het kabinet over.

Overige voorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces

De staatscommissie heeft ook nog een aantal andere voorstellen gedaan die meer betrekking hebben op het verkiezingsproces. Zo stelt de commissie voor om stembureaus in te richten op locaties die gemakkelijk

²⁰ *Kamerstukken I 2016/17, 34 377, B, p. 2.*

²¹ In Nederland worden 580 ondersteuningsverklaringen gevraagd bij een kiesgerechtigde bevolking van ongeveer 12 miljoen. In Oostenrijk is dit bijvoorbeeld 2.600 verklaringen bij 6,3 miljoen kiesgerechtigden. Ook België heeft met 4.500 verklaringen bij ongeveer 8 miljoen kiesgerechtigden een significant hoger aantal. In Denemarken wordt het aantal ondersteuningsverklaringen gevraagd wat bij de vorige verkiezingen gelijk stond aan één zetel in het parlement.

toegankelijk kunnen zijn voor lager opgeleiden, jongeren en kiezers met een migratieachtergrond. Het aanwijzen van locaties voor stembureaus is een verantwoordelijkheid van de gemeenten. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, in de zogenoemde verkiezingscirculaire, de gemeenten geattendeerd op het belang hiervan.

De Minister van BZK heeft in 2018 aangekondigd te willen gaan experimenteren met vormen van «early voting». Het kabinet is van mening dat «early voting» de toegankelijkheid van de verkiezing kan vergroten en ertoe kan bijdragen dat meer kiezers in staat zullen zijn om zelf te stemmen en geen gebruik hoeven te maken van een volmacht.

De Minister van BZK heeft recent aan de Tweede Kamer voorstellen gedaan voor nieuwe stembiljetten die ook elektronisch te tellen zijn. Invoering van een nieuw stembiljet vindt het kabinet nodig om het telproces bij onze verkiezingen te vernieuwen en te verbeteren. Het is ook nodig om voortgang te boeken in het toegankelijker maken van het stemproces voor de kiezers.²² Het is de bedoeling om zo snel als mogelijk een voorstel voor een experimentenwet bij de Tweede Kamer in te dienen zodat in ieder geval in 2021 het eerste experiment zou kunnen plaatsvinden met deze stembiljetten. Experimenteren voordat een nieuw stembiljet landelijk wordt ingevoerd is wenselijk. Zo bieden de experimenten duidelijkheid over de werking in de praktijk en geven zij inzicht in de wijze waarop kiezers het beste kunnen worden voorgelicht en ondersteund, bijvoorbeeld met hulpmiddelen, bij het gebruik van een nieuw stembiljet.

Het kabinet wil het stemmen voor Nederlanders in het buitenland waar mogelijk vergemakkelijken. In 2018 is de Kieswet op dit punt aangepast²³ en zijn enkele maatregelen doorgevoerd die voorkomen dat stemmen van kiezers in het buitenland niet worden meegeteld. De Minister van BZK werkt aan verdere wetswijzigingen waarmee het mogelijk zal worden om het (vervangend) briefstembewijs (de stempas voor de kiezers in het buitenland) per mail aan de kiezers toe te sturen en om meer tijd in te ruimen voor het ontvangen van de briefstemmen.

2. De Wet op de politieke partijen (WPP)

Wfpp uitbouwen tot WPP

Het kabinet neemt de aanbeveling van de staatscommissie over om bestaande en nieuwe regels inzake politieke partijen te bundelen in één Wet op de politieke partijen (WPP). Het kabinet heeft vooruitlopend op dit kabinetsstandpunt aangegeven de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) uit te zullen bouwen tot een Wet op de politieke partijen.²⁴ Dit geschiedt in twee fases.

In de eerste fase wordt de Wfpp aangepast. Het betreft hier met name de uitvoering van een groot deel van de aanbevelingen van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (de commissie-Veling). Een wetsvoorstel zal komend najaar in procedure worden

²² Kamerstukken II 2018/19, 31 142, nr. 87.

²³ Bekendmaking in het Staatsblad van 5 december 2018, Kamerstukken II 2018/19, 35 012, nr. 483.

²⁴ Kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen – Regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen), Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.

gebracht, met de bedoeling de gewijzigde Wfpp per 1 januari 2021 in werking te doen treden.

Het kabinet werkt gelijktijdig aan de WPP. De gewijzigde Wfpp gaat op in de WPP. Het voorstel voor de WPP zal in het voorjaar van 2020 in procedure worden gebracht. Inwerkingtreding is voorzien op 1 januari 2022.

Doel van de WPP

Het kabinet en de staatscommissie zijn beide van mening dat politieke partijen onmisbaar zijn voor het functioneren van de democratie en op de wenselijkheid dat politieke partijen zo goed mogelijk bijdragen aan dat functioneren.

In de Nederlandse democratische traditie kennen politieke partijen van oudsher een grote mate van onafhankelijkheid. De Nederlandse overheid heeft zich daardoor in vergelijking met veel andere landen altijd relatief terughoudend opgesteld richting politieke partijen. Het kabinet kent onverminderd grote waarde toe aan deze onafhankelijke positie en de WPP heeft daarom tot doel om de onafhankelijke positie van politieke partijen verder te versterken, onder meer door hun wettelijke positie duidelijker te regelen.

Bij het stellen van regels voor politieke partijen beoogt de WPP fundamentele rechten, zoals de vrijheid van vereniging en de vrije uitoefening van het actieve en het passieve kiesrecht te waarborgen, de rechtspositie van politieke partijen te versterken en hun onafhankelijkheid en handlingsvrijheid te verzekeren, zij het binnen de grenzen van wat juridisch en moreel toelaatbaar is.

Het doel van de WPP is om een samenhangende regeling te bieden voor politieke partijen met daarin ook de regels waaraan (aspirant-)politieke partijen dienen te voldoen om deel te nemen aan de politieke besluitvorming. Momenteel ontbreekt een dergelijke regeling, met uitzondering van het financieringsregime (Wfpp) en de meer indirecte eisen die in de Kieswet aan politieke partijen worden gesteld om aan de verkiezingen te kunnen deelnemen.

Inhoud van de WPP

De nieuwe WPP zal regels bevatten over diverse onderwerpen. Voor een aanzienlijk deel betreft dit het bundelen van al bestaande voorschriften uit diverse andere wetten. Deels gaat het om aanbevelingen van de commissie-Veling die nog niet worden meegenomen bij de aanpassing van de Wfpp, maar worden onderzocht bij de voorbereiding van de WPP.²⁵ Hetzelfde geldt voor enkele aanbevelingen van de staatscommissie over digitale campagnevoering en microtargeting, het partijverbod en de instelling van een apart toezichtsorgaan.

Daarnaast acht het kabinet het wenselijk nadere eisen te stellen aan de organisatie en inrichting van politieke partijen.

²⁵ In zijn reactie op het advies van de commissie-Veling heeft het kabinet ook aangekondigd te onderzoeken of (1) het in aanvulling op het stimuleren van ledenwerving binnen de wettelijke kaders ruimte moet worden geboden aan maatregelen om de verenigingsdemocratie bij politieke partijen te stimuleren; (2) de subsidies aan landelijke partijen moeten worden verhoogd (en zo ja, met welk bedrag en op welke manier); (3) of er ook een subsidieregeling voor decentrale partijen moet komen (en zo ja welke omvang deze moet hebben en op welke uitwerking eraan moet worden gegeven), en (4) of er regelgeving inzake de overige inkomsten van decentrale politieke partijen moet komen.

Digitale campagnevoering en microtargeting

Het kabinet onderschrijft het advies van de staatscommissie wettelijke voorschriften inzake digitale campagnevoering en microtargeting op te stellen. Het kabinet verkent momenteel op welke wijze regulering van nationale politieke partijen op deze punten mogelijk en wenselijk is. Ook loopt er momenteel een inventarisatie van het huidige juridische kader rond techbedrijven en de verspreiding van desinformatie, waarbij ook het huidige juridische kader rondom online advertenties, als middel om desinformatie te verspreiden, meegenomen wordt²⁶.

Het kabinet onderschrijft de urgentie die de staatscommissie toekent aan de totstandkoming van adequate regelgeving voor politieke partijen om te voorzien in oplossingen voor de nieuwe vraagstukken op het gebied van digitale kwetsbaarheden en digitale campagnevoering.

Het kabinet streeft er daarom naar de wettelijke voorschriften inzake de transparantie van digitale campagnevoering en microtargeting voor zover dit de politieke partijen raakt, op te nemen in de WPP. De onafhankelijkheid van politieke partijen wordt in dat verband onderkend. Dit laat onverlet dat eisen van transparantie vragen om een adequate regeling.²⁷ De aanbevelingen van de staatscommissie op dit punt behoeven nog enig nadere verdieping vooraleer ze rijp zijn voor wetgeving en implementatie.²⁸

In het kader van de digitale campagnevoering bij verkiezingen heeft ook de digitale beïnvloeding vanuit het buitenland, zoals door de verspreiding van desinformatie, en het via financiële middelen verwerven van invloed binnen politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties de aandacht van het kabinet. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wfpp heeft het kabinet daarom aangekondigd dat het giften van buiten de Europese Unie (met uitzondering van giften van aldaar woonachtige Nederlandse kiesgerechtigden) aan Nederlandse politieke partijen en hun neveninstellingen gaat verbieden. Bovendien moeten alle giften uit andere EU-lidstaten dan Nederland openbaar gemaakt gaan worden.²⁹

Instelling van een onafhankelijke toezichthouder

Het toezicht op de uitvoering van de Wfpp is belegd bij de Minister van BZK. In de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wfpp is al aangekondigd dat bij de voorbereiding van de WPP wordt bezien of deze vorm van toezicht nog steeds passend is. Wanneer het takenpakket van de toezichthouder fors wordt uitgebreid en politiek gevoelige onderwerpen als de regulering van (digitale) verkiezingscampagnes en microtargeting hiervan deel gaan uitmaken, is de instelling van een aparte, onafhankelijke toezichthouder een reële optie. De voor- en nadelen hiervan moeten echter nog goed tegen elkaar worden afgezet. Dit aspect wordt bij de verdere uitwerking van de WPP betrokken.

²⁶ *Voortgang uitvoering EU Actieplan tegen desinformatie, Kamerstukken II 2018/19, 30 821, nr. 74.*

²⁷ Hierbij is uiteraard ook de regelgeving die op Europees niveau wordt voorbereid van belang.

²⁸ Het onderzoek dat momenteel uitgevoerd wordt in het kader van de aanpak van desinformatie door de Universiteit van Amsterdam naar sociale media en verkiezingen biedt hier mogelijk relevante inzichten voor. De resultaten van dit onderzoek zullen na de zomer aan de Kamer worden gezonden.

²⁹ Kabinetsreactie op het eindrapport van de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen – Regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen), *Kamerstukken II 2018/19, 32 752, nr. 54.*

De regeling inzake het partijverbod nader bekeken

Het kabinet is het eens met het voorstel om de al bestaande mogelijkheid voor het verbieden en ontbinden van politieke partijen onder de algemene (privaatrechtelijke) regeling voor het verbieden van rechtspersonen in het algemeen (art. 2:20 BW) afzonderlijk te regelen in de vorm van een op politieke partijen toegesneden verbodsgrond in de WPP.

Hierbij moet rekening gehouden worden met het al lopende wetsvoorstel tot aanpassing van art. 2:20 BW. Met de aanpassing van art. 2:20 BW beoogt de regering het instrumentarium voor het waarborgen van de open democratische samenleving te versterken. In de concept-memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt al wel verwezen naar de regeling waartoe de staatscommissie adviseert. Het kabinet beschouwt de laatstbedoelde voorziening als een afzonderlijke, specifieke regeling uitsluitend voor politieke partijen, *naast* de algemene regeling waarop het al genoemde wetsvoorstel ziet. De argumenten die de staatscommissie aanvoert voor een afzonderlijke wettelijke regeling voor het partijverbod, zijn overtuigend voor het kabinet. Met de staatscommissie is het kabinet vervolgens van mening dat de WPP hiervoor de geëigende plaats is.

In het voorstel voor de WPP zal het kabinet nader ingaan op de precieze definiëring van het partijverbod en de specifieke adviezen van de staatscommissie over onder meer het naderend gevaarcriterium en de vraag bij welk orgaan de vordering voor een partijverbod zou moeten worden belegd.

3. Versterking van het burgerschapsonderwijs

Het belang van democratische kennis en vaardigheden bij de burgers

In het regeerakkoord is aangegeven hoe belangrijk het doorgeven van onze democratische traditie is. Het draagvlak voor de democratische rechtsstaat staat of valt met de aanwezigheid van voldoende democratische kennis en vaardigheden bij de burgers. De staatscommissie doet aanbevelingen gericht op participatieprocessen, en op versterking van democratische kennis en vaardigheden binnen en buiten het onderwijs.

Voorstellen inzake het burgerschapsonderwijs

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de aanbevelingen om het onderwijs over de democratische rechtsstaat te versterken. Een van die aanbevelingen is om de vakken geschiedenis en staatsinrichting, alsmede maatschappijleer, verplicht onderdeel te maken van het centraal schriftelijk eindexamen.

Het kabinet gaat deze vakken niet verplicht stellen. De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media zal later dit jaar het Wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs aanbieden aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel verplicht scholen voor primair en voortgezet onderwijs om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen. Het wetsvoorstel bevat meerdere elementen die door de staatscommissie worden geadviseerd.

Bovendien loopt parallel aan deze wetswijziging een traject om het gehele curriculum in het funderend onderwijs te herzien. Op het gebied van burgerschap ontwikkelt een ontwikkelteam bouwstenen die de specifieke kennis en vaardigheden van leerlingen over de democratische rechtsstaat, democratisch samenleven, geschiedenis en staatsinrichting beschrijven. In de volgende fase worden in de bredere context van het curriculum

afwegingen gemaakt over de zwaarte en de onderlinge samenhang van de verschillende vakken. Het is aan de scholen om het burgerschapscurriculum in praktische zin vorm te geven. Tot slot subsidieert het Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties longitudinaal onderzoek naar de ontwikkeling van democratische kernwaarden onder jongeren.

4. Bevordering van burgerparticipatie en burgerschap

Randvoorwaarden bij participatieprocessen

Het kabinet is het eens met de conclusie van de staatscommissie dat het ongewenst is dat er onduidelijkheid bij burgers bestaat over het proces en het effect van deliberatieve participatieprocessen. Dit leidt niet alleen tot verkeerde verwachtingen, maar mogelijk ook tot verminderde bereidheid om een inbreng te leveren. Hierdoor loopt de overheid ook informatie en creatieve ideeën voor het ontwikkelen van effectief beleid en regelgeving mis. Het kabinet gaat in lijn met de aanbevelingen van de staatscommissie helderheid bieden over de randvoorwaarden bij participatieprocessen. Dit gebeurt door het vastleggen van randvoorwaarden voor deze processen, bijvoorbeeld in Aanwijzingen van de Minister-President voor participatieprocessen en met begrijpelijke en gerichte communicatie over deze processen, zowel online als offline.

Internetconsultatie

Het kabinet deelt de constatering dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument «internetconsultatie». Het kabinet wil daarom de bekendheid met, en het bereik van, internetconsultatie verbeteren door het inzetten van meer, en op doelgroepen gerichte, communicatie over nieuwe internetconsultaties via online en offline media. Ook worden in het JenV «Startup in Residence»-programma (SiR) via de challenge «Innovatie in consultatie» nieuwe mogelijkheden verkend om het bereik van de site te vergroten.

Bevordering van democratische kennis en vaardigheden

Het kabinet kan zich vinden in de intentie van de aanbeveling de positie te versterken van de instellingen die werken aan het bevorderen van democratische kennis, -vaardigheden en burgerschap, buiten het onderwijs.

Burgerschap bestaat uit vele aspecten. Het kabinet is c.q. gaat met meerdere organisatie buiten het onderwijs in gesprek om te werken aan het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden.

Een eerste voorbeeld is dat het kabinet inzet op het verdubbelen van het aantal leerlingen dat via ProDemos een bezoek brengt aan het parlement, om zelf te kunnen zien, horen en ervaren hoe democratie werkt. Hiervoor stelt dit kabinet structureel tot € 4,8 miljoen beschikbaar.

Een tweede voorbeeld is het instellen van een jongerenparlement (zie hierna).

En een derde voorbeeld is het organiseren van een jaarlijks terugkerend democratiefestival waar mensen in een informele sfeer met elkaar, politici en maatschappelijke organisaties praten over maatschappelijke kwesties die zij belangrijk vinden.

5. Versterking van digitaal burgerschap

Het kabinet onderschrijft de constatering dat onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden van digitale technologieën om burgerparticipatie op nationaal niveau³⁰ te bevorderen en onderstreept het belang van een gerichte aanpak voor digitaal burgerschap.

Voor het versterken van digitaal burgerschap heeft dit kabinet reeds verschillende maatregelen genomen. Zo is er in het kader van het gezamenlijke actieprogramma lokale democratie en bestuur («democratie in actie») volop aandacht voor instrumenten van e-democracy, zoals digitale participatietools. Ook werkt het kabinet aan het verbeteren van de bekendheid met, en het bereik van de eerdergenoemde internetconsultatie. Tot slot zet de Staatssecretaris van BZK zich met het programma digitale inclusie in om mensen digitaal vaardiger te maken met onder meer het kabinetsbrede programma «Tel mee met Taal» om basisvaardigheden, zoals digitale vaardigheden, te bevorderen. Ook wordt er gewerkt aan het gemakkelijker maken van overheidsdienstverlening. Het kabinet zet in op digitaal bewustzijn, vanuit de driehoek publieke waarden, informatieveiligheid en digitale inclusie. Dit richt zich erop dat mensen meer beeld krijgen bij de kansen en risico's van digitalisering.

6. Bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement

De staatscommissie beveelt aan om burgerfora op te zetten, waaronder een burgerforum voor jongeren. Jongeren worden door de staatscommissie genoemd als voorbeeld van een specifieke groep die te weinig gehoor vindt in de representatieve democratie.³¹ BZK werkt daarom – zoals vermeld – aan het opzetten van een jongerenparlement. Doel is de betrokkenheid van jongeren voor en bij de nationale politiek te vergroten en ervaringen op te doen met een dergelijk instrument. De komende tijd worden de ideeën hieromtrent verder uitgewerkt. Op 19 juni 2019 heeft een congres plaatsgevonden over de mogelijke vormgeving van een jongerenparlement.

7. Versterking van de constitutionele toetsing ex ante: internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten

Voorts is een tweetal aanbevelingen gedaan die de constitutionele toetsing ex ante, dus vooraan in het wetgevingsproces, betreffen. De eerste, het invoeren van het voorschrift dat in de memorie van toelichting bij elk wetsvoorstel expliciet aandacht moet worden besteed aan de constitutionele aspecten van het desbetreffende wetsvoorstel, was reeds praktijk en is inmiddels nader geëffectueerd door het besluit om ook «kopjes» daarover op te nemen in de memorie van toelichting en in de BNC-fiches.³²

De tweede aanbeveling betreft het nadrukkelijker aandacht vragen in de internetconsultatie voor de constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving. Vervolgens zou de Afdeling advisering van de Raad van State daar in haar advisering expliciet op in kunnen gaan. Naar de mening van het kabinet is dit een interessant en waardevol voorstel dat betrekkelijk

³⁰ Op lokaal niveau is al veel aandacht voor de mogelijkheden van participatieve democratie als aanvulling op de representatieve democratie.

³¹ Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 156.

³² Zie daarover de brief van de Minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties van 5 november 2018. *Kamerstukken II 2018/19*, 35 000 VI. Zie ook: *Kamerstukken II 2015/16*, 34 300 VII, nr. 48.

eenvoudig kan worden geëffectueerd. Het voornemen is dat voortvarend te doen.

8. De positie van de Eerste Kamer

Positie van de Eerste Kamer in het algemeen

Het kabinet deelt de visie van de staatscommissie dat een waardevolle rol voor de senaat is weggelegd in met name het beschermen van de democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden. De Eerste Kamer is kortom een institutie die past in het stelsel van *checks and balances* dat één van de fundamenteën is van de Nederlandse staatsinrichting.

Het kabinet meent echter ook dat het wenselijk is om een debat te voeren over de wijze waarop de toegevoegde waarde van de Eerste Kamer het best tot haar recht kan komen. Dit dient dan te gebeuren in samenhang met de positie van het parlement als geheel. De potentiële meerwaarde van de Eerste Kamer voor het stelsel als geheel komt onvoldoende uit de verf. Naast culturele factoren is hieraan ook de institutionele vormgeving debet. Een voorstel van de staatscommissie dat hierop betrekking heeft is de invoering van een terugzendingrecht voor de Eerste Kamer (zie hoofdstuk 5).

De staatscommissie doet nog een tweede voorstel ter verbetering van de samenhang tussen de werkzaamheden van beide Kamers: een aanpassing van de procedure voor herziening van de Grondwet. Hierop wordt in de volgende paragraaf nader ingegaan. Het kabinet voegt er nog een derde voorstel aan toe; een voorstel om de Eerste Kamer op een andere wijze te kiezen, namelijk op de wijze van vóór 1983.

9. Aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet

Met de staatscommissie hecht het kabinet aan een procedure waarin een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt na twee lezingen, waarbij verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden na de eerste lezing, en waarbij in de tweede lezing een versterkte meerderheid nodig is om te verzekeren dat er ruime en bestendige steun voor het voorstel is. Zo wordt voorkomen dat op basis van één verkiezingsuitslag drastische veranderingen in het stelsel worden doorgevoerd en dat vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat.

Het gegeven dat een derde deel van de Eerste Kamer een herzieningsvoorstel in tweede lezing kan blokkeren, is volgens de staatscommissie in haar Eindrapport een kwetsbaar punt voor de senaat. Alleen de *Tweede Kamer* wordt ontbonden om een tweede lezing van een herzieningsvoorstel mogelijk te maken. De nieuw gekozen Tweede Kamer krijgt daarmee, anders dan de Eerste Kamer, een specifiek mandaat om de Grondwetsherziening af te ronden. Het is daarom een minder gelukkig aspect van de huidige procedure dat (een minderheid van) de indirect gekozen Eerste Kamer een grondwetswijziging kan verhinderen, zelfs als daarvoor een grote meerderheid in de nieuwe Tweede Kamer (mét een specifiek formeel direct kiezersmandaat) bestaat.

De staatscommissie achtte het onwenselijk dat de Kamers in deze fase van de procedure op die manier tegenover elkaar zouden kunnen komen te staan. Een behandeling in tweede lezing in de verenigde vergadering maakt het mogelijk dat de door de Eerste Kamerleden ingebrachte argumenten ook door de leden van de Tweede Kamer kunnen worden betrokken in hun oordeelsvorming.

Het kabinet acht wijziging van de herzieningsprocedure van de Grondwet conform het voorstel van de staatscommissie (tweede lezing in de verenigde vergadering) gewenst, met name omdat zij bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Tegelijk blijft het waarborgkarakter ervan optimaal behouden.

10. Andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer

Waar het de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer betreft, komt het kabinet tot een andere conclusie dan de staatscommissie. De staatscommissie heeft niet geadviseerd tot terugkeer naar de wijze van verkiezing van voor de grondwetsherziening van 1983: verkiezing van de leden van de Eerste Kamer voor zes jaar, waarbij om de drie jaar de helft van de leden aftreedt.³³

De wijziging van de zittingsduur van zes naar vier jaar was oorspronkelijk bedoeld in combinatie met een overgang naar een directe verkiezing van de Eerste Kamer. Daarvoor bleek echter geen meerderheid en deze mogelijkheid wordt ook door de staatscommissie ontraden. De staatscommissie benadrukt de waarde van de Eerste Kamer als democratisch correctiemechanisme op enige afstand van de regering en het regeerakkoord.

Het kabinet meent dat het in dit licht beter is om terug te keren naar het systeem van vóór 1983. De langere zittingsperiode van de Eerste Kamerleden, hun indirecte verkiezing en de vertraagde doorwerking van wijzigingen in de politieke krachtsverhoudingen in de Eerste Kamer passen beter bij de rol en positie van de Eerste Kamer als *chambre de réflexion*. Het kan dan ook niet meer voorkomen dat de Eerste Kamer (in zijn geheel) over een recenter politiek mandaat van de kiezer beschikt dan de Tweede Kamer.

Daar komt bij dat de verkiezing van de provinciale staten dan ook minder wordt belast met de schaduw van de verkiezing van de Eerste Kamer. De vraag kan worden gesteld of de huidige verkiezingswijze niet belemmerend werkt voor het politiek-inhoudelijke profiel van de provinciale staten.

Met de aldus te wijzigen wijze van verkiezing van de Eerste Kamer wordt bijgedragen aan een betere rolverdeling tussen Tweede Kamer en Eerste Kamer. In die zin sluit deze hervorming aan bij de beoogde invoering van het terugzendrecht en de door het kabinet gewenste wijziging van de herzieningsprocedure van de Grondwet. Deze drie voorstellen vormen daarmee inhoudelijk één samenhangend geheel.

11. De procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad

De staatscommissie heeft een voorstel gedaan om de benoemingsprocedure van leden van de Hoge Raad te wijzigen om te voorkomen dat partijpolitieke overwegingen van invloed zijn op voorgenomen benoemingen. De waarborging van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht (in dit geval specifiek de leden van de Hoge Raad) is een zaak die de democratische rechtsstaat aangaat en in het bijzonder raakt aan de kwetsbare democratie.

³³ Andere alternatieve wijzen van verkiezing die de staatscommissie in ogenschouw heeft genomen waren die van directe verkiezing, verkiezing door gemeenteraden en aanwijzing van de senatoren door middel van loting. Staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*. p. 308–309.

Het kabinet neemt dit voorstel, waar een grondwetswijziging voor noodzakelijk is, over. Dit voorstel verkleint de kans op partijpolitieke beïnvloeding van de keuze voor de leden van de Hoge Raad en waarborgt de onafhankelijkheid van de Hoge Raad.

12. Actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren («Oekaze-Kok»)

Met de staatscommissie meent het kabinet dat rondom de toepassing van regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries soms onduidelijkheden en misverstanden bestaan. Dit terwijl er al geruime tijd de facto een adequate procedure bestaat waarmee Kamerleden snel feitelijke informatie van departementen kunnen krijgen. Het kabinet zal daarom het initiatief nemen voor een actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren waarmee de bekendheid van deze procedure kan worden vergroot.

13. Diverse aanbevelingen over de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie

Een aantal aanbevelingen van de staatscommissie betreft de wijze waarop de beide Kamers der Staten-Generaal door het kabinet worden geïnformeerd en betrokken bij besluitvorming van de Europese Unie. Aangezien een aantal van deze voorstellen de interne werkwijze van de beide Kamers betreft, onthoudt het kabinet zich van een standpunt daarover.

Enkele andere aanbevelingen van de staatscommissie zijn aan het kabinet gericht dan wel relevant voor zowel parlement als kabinet. Ten aanzien van de aanbeveling inzake de gerichte inzet van bestaande parlementaire instrumenten steunt het kabinet deze effectievere inzet en spoort de instellingen aan de ruimte te zoeken binnen de bestaande instrumenten, bijvoorbeeld effectiever gebruik van de subsidiariteitstoets en de gele kaartprocedure. Hierbij constateert het kabinet dat het van belang is dat de Kamer hier op een adequate wijze voor geëquipeerd is. Het kabinet steunt in het bijzonder de effectievere inzet van middelen ten behoeve van gezamenlijke initiatieven van nationale parlementen. Daarbij moedigt het kabinet de Europese Commissie aan tot een meer flexibele omgang met de termijn waarin nationale parlementen adviezen kunnen indienen in het kader van het subsidiariteitsbeginsel. Zie hiertoe onder andere het BNC-fiche over de mededeling subsidiariteit en evenredigheid bij de beleidsvorming van de EU³⁴ en de Staat van de Unie Kamerbrief.³⁵

Het kabinet is verheugd dat het aantal ontmoetingen tussen vertegenwoordigers van het parlement en de Europese Commissie stijgt. Het kabinet constateert dat bij een goede bezetting van de desbetreffende Kamercommissie bij een dergelijke ontmoeting er sprake kan zijn van een effectieve dialoog ter beïnvloeding van de besluitvorming.

De staatscommissie pleit voor het in lijn brengen van het openbaarheidsregime van Raadsdocumenten met Europese regelgeving. Zoals uw Kamer bekend, pleit Nederland al meerdere jaren voor een verbetering van de transparantie van het EU-besluitvormingsproces. Toegang tot documenten van de Raad is een wezenlijk onderdeel van de Nederlandse inzet. Het Raadssecretariaat heeft op 13 juli 2018 een beleidsnota gecirculeerd met concrete voorstellen ter verbetering van de interne praktijk omtrent publicatie, verspreiding en toegang tot documenten in

³⁴ Kamerstukken II, 22 112, nr. 2738.

³⁵ Kamerstukken II, 35 078, nr. 1.

het wetgevend besluitvormingsproces van de Raad.³⁶ Uw Kamer is door middel van meerdere kamerbrieven en in het verslag van de RAZ van 9 april jl. geïnformeerd over deze voorstellen en de inzet van het kabinet.³⁷ Ten aanzien van de verwijzing van de staatscommissie naar het onderzoek van de parlementair advocaat over transparantie van EU-besluitvorming, verwijst het kabinet volledigheidshalve naar de kabinetsreactie die naar aanleiding van dit onderzoek is opgesteld.³⁸

De staatscommissie adviseert het kabinet om de BNC-fiches aan te vullen met informatie over politieke inzet en dit vroegtijdig voor te leggen aan de Kamer. Het kabinet beschrijft reeds bij ieder BNC-fiche de appreciatie van het voorstel en de Nederlandse inzet. Gezien het belang van deze informatie aan de Kamer zal het kabinet erop blijven toezien dat deze staande praktijk met zorgvuldigheid wordt voortgezet.

Overigens onderschrijft het kabinet niet de constatering van de staatscommissie dat de informatievoorziening aan beide Kamers over Europese (wetgevings)dossiers onder de maat zou zijn. Het kabinet hecht veel waarde aan de optimale informatievoorziening van het parlement en geeft daarom actief invulling aan artikel 68 Grondwet. In dit kader hebben kabinet en Kamer uitgebreide afspraken gemaakt over de EU-informatievoorziening.³⁹

Voorbeelden van deze afspraken zijn: BNC-fiches over mededelingen en voorstellen voor nieuwe wet- en regelgeving van de Commissie, geannoteerde agenda's voor bijeenkomsten van de Raad van Ministers en de Europese Raad, een voorbereidend Algemeen Overleg over de Raad van Ministers en plenair debat over de Europese Raad, schriftelijk verslag na een Raad van Ministers en de Europese Raad, terugblikdebatten (indien gewenst), kwartaalrapportages per departement over de in onderhandeling zijnde EU-wetgevingsdossiers, separate afspraken bij een parlementair behandelvoorbehoud of bij door het parlement aangemerkte prioritaire dossiers. Daarnaast heeft het parlement sinds 2013 toegang tot het interne informatiesysteem van de Raad genaamd *Delegates Portal* (voorheen Extranet). Hierin zijn de vertrouwelijke raadsdocumenten met de «limité-markering» opgenomen. Desgewenst kunnen leden van het parlement bij raadpleging van dit systeem zich onder voorwaarden door experts laten bijstaan.

Om de goede informatievoorziening rond EU-aangelegenheden te borgen, spreekt de Minister van Buitenlandse Zaken, in zijn hoedanigheid van coördinerend bewindspersoon voor de EU-informatievoorziening, jaarlijks met de Tweede Kamer over de wijze waarop het parlement wordt geïnformeerd. Tijdens het Algemeen Overleg EU-informatievoorziening wordt bezien of de bestaande afspraken worden nageleefd, of deze moeten worden bijgesteld of dat er gelet op ontwikkelingen in de Unie nadere afspraken moeten worden gemaakt. De huidige werkwijze garandeert dat relatief snel en flexibel kan worden ingespeeld op veranderingen en voortschrijdende inzichten die zowel ten aanzien van de brede EU-agenda als van de EU-informatievoorziening en het aanpalende beleidsterrein van transparantie bestaan. Een voorbeeld hiervan is het

³⁶ DP 11099/18.

³⁷ *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2762.

³⁸ *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2340.

³⁹ *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1198, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1290, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1357, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1366, *Kamerstukken II*, 22 112, 1548, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1876, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 1985, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2232, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2274, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2330, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2661, *Kamerstukken II*, 22 112, nr. 2461, *Kamerstukken II*, 23 987, nr. 186, *Kamerstukken II*, 35 000 VII, nr. 38.

geheel aan separate afspraken ten aanzien van de informatievoorziening over de brexit.

Het initiatiefvoorstel-Van der Staaij

De staatscommissie heeft over het wetsvoorstel-Van der Staaij⁴⁰ geadviseerd dat aan de bedoeling van de initiatiefnemer beter tegemoet kan worden gekomen door een ruimere uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet.

Op 9 april 2019 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel-Van der Staaij verworpen.⁴¹

Tijdens de behandeling van dit wetsvoorstel in derde termijn heeft het kabinet in de Eerste Kamer uiteengezet wat zijn benadering is van de uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet.

Op grond van de heersende uitleg van dit artikel moet voor de beantwoording van de vraag of een goed te keuren verdrag afwijkt van de Grondwet (of tot afwijken noodzaakt) niet alleen worden bezien wat de inhoud is van een concrete grondwetsbepaling, maar ook wat de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten en strekking zijn.

De uitleg van artikel 91, derde lid, Grondwet zou te ruim en te onbepaald worden als het ook wordt toegepast op een verdrag dat afwijkt van de geest, strekking of systematiek van de Grondwet als zodanig of de daaraan ten grondslag liggende beginselen.⁴²

Het kabinet heeft nota genomen van de verwijzing die de staatscommissie-Remkes maakt naar de staatscommissie Grondwet (Thomassen, 2010), die eveneens over dit onderwerp heeft geadviseerd.⁴³

De staatscommissie Grondwet constateerde dat bij gebreke van een algemene bepaling met betrekking tot de grondslagen en beginselen waarop de Grondwet berust minder snel moet worden aangenomen dat een verdrag afwijkt van de Grondwet dan wanneer een dergelijke bepaling wel is opgenomen in de Grondwet.⁴⁴ In dit verband stelt het kabinet vast dat een voorstel voor opnemen van een algemene bepaling thans in eerste lezing is afgerond.⁴⁵ In hoeverre deze algemene bepaling richting kan geven aan de interpretatie van concrete grondwetsbepalingen, is een onderwerp voor nadere bespreking bij gelegenheid van de behandeling van dat grondwetsvoorstel in tweede lezing. Die zal na de eerstvolgende verkiezing van de Tweede Kamer plaatsvinden.

⁴⁰ *Kamerstukken II*, 30 874 (R1818).

⁴¹ *Handelingen I* 2018/19, 24^e vergadering (2 april 2019, derde termijn) en 25^e vergadering (9 april 2019, stemmingen).

⁴² Dat neemt niet weg dat ook in ogenschouw moet worden genomen of een afwijkende verplichting of een beperking van de rechtsmacht is te verenigen met voor Nederland geldende verplichtingen die voortvloeien uit, onder meer, het Unierecht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat zou evenzeer gelden voor de wezenlijke waarborgen die zijn vervat in de grondrechten in de Grondwet (hoofdstuk I), zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 800 VI, A, p. 6.

⁴³ *Rapport Staatscommissie Grondwet*, par. 12.4.2.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 117.

⁴⁵ Wet van 9 maart 2018, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling, *Stb.* 2018, 86.

5. Aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen (categorie B)

1. Het bindend correctief referendum

Net als andere meer verregaande instrumenten van directe democratie is ook het bindend correctief referendum een figuur die niet zonder meer inpasbaar is in de vertegenwoordigende democratie, zoals zij in Nederland de afgelopen anderhalve eeuw vorm heeft gekregen. In de wetenschap dat hierover zeer verschillend wordt gedacht, wil het kabinet hier uiterst zorgvuldig opereren. Dat betekent dat nu geen definitief standpunt over deze aanbevelingen van de staatscommissie wordt ingenomen. Het kabinet streeft ernaar om over deze en andere aanbevelingen in dit hoofdstuk de beide Kamers waar mogelijk voor het eind van dit jaar nader te informeren.

In deze benadering past dat eerst de reactie van het kabinet op de motie-Lintmeijer wordt uitgebracht. In deze motie wordt gevraagd om een visie op nieuwe vormen van directe democratie als aanvulling op het huidige Nederlandse representatieve stelsel.⁴⁶ Het streven is deze reactie dit kalenderjaar uit te brengen. Op basis van deze reactie kan vervolgens een nadere afweging plaatsvinden die moet leiden tot een inhoudelijke standpuntbepaling over de aanbevelingen van de staatscommissie inzake het correctief bindend referendum. In deze nadere afweging zal uiteraard ook het advies van de Raad van State over het initiatiefvoorstel-Van Raak tot wijziging van de Grondwet met het oog op de invoering van het correctief bindend referendum worden betrokken.⁴⁷

2. De constitutionele toetsing ex post

Een verstrekkende aanbeveling van de staatscommissie betreft de invoering van de mogelijkheid om constitutionele toetsing ex post, dus toetsing van formele wetten door de rechter aan de in de Grondwet verankerde klassieke grondrechten, mogelijk te maken. De staatscommissie kiest hier voor de variant van toetsing door een nieuw in te stellen Constitutioneel Hof (geconcentreerde toetsing).

Het kabinet herkent de door de staatscommissie genoemde voordelen van constitutionele toetsing: verbeterde rechtsbescherming van de burger, versterking van de normatieve betekenis van de Grondwet, versterking van de nationale rechtsorde ten opzichte van de Europese en internationale, positieve effecten op de kwaliteit van de wetgeving. Het kabinet is er echter niet op voorhand van overtuigd dat deze voordelen in alle gevallen opwegen tegen veelgenoemde nadelen: verstoring van het evenwicht tussen de staatsmachten, vergroting van de invloed van de rechter op het politieke proces en – daarmee samenhangend – het gevaar van politisering van de rechterlijke macht.

Een nadere afweging is hier noodzakelijk, waarin ook andere varianten dan het voorstel van de staatscommissie worden betrokken. Daarbij moet ook worden gedacht aan varianten waarin de rechter geen bindend rechterlijk oordeel uitspreekt, maar een advies aan de wetgever uitbrengt.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2018/19, 34 854, nr. N.* Zie ook: K. Dijkhoff, *Discussiestuk: Liberalisme dat werkt voor mensen*. Den Haag, 2019. p. 13.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2018/19, 35 012, nr. 483.*

3. Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar

Anders dan de staatscommissie wil het kabinet verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd voor het actief kiesrecht van 18 jaar naar 16 jaar niet direct afwijzen.⁴⁸ Voor het kabinet telt met name het mogelijke positieve effect op de politieke betrokkenheid en kennis bij jongere burgers. Aanvullende argumenten pro betreffen de betere vertegenwoordiging van jongere burgers, wat kan leiden tot een betere behartiging van hun belangen en de inclusieve traditie van de vormgeving van het Nederlandse kiesrecht.⁴⁹ Het kabinet acht het de moeite waard een en ander nader te verkennen.⁵⁰

4. Het terugzendrecht van de Eerste Kamer

Het kabinet meent dat de aanbeveling om de Eerste Kamer – naast haar bestaande bevoegdheid wetsvoorstellen te verwerpen – de bevoegdheid te geven wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden aan de Tweede Kamer, nadere bestudering behoeft. In de variant die de staatscommissie aanbeveelt, heeft de Tweede Kamer het laatste woord indien de Eerste Kamer besluit om een wetsvoorstel gewijzigd terug te zenden. De Eerste Kamer kan zo in staat worden gesteld meer invloed uit te oefenen op wetsvoorstellen met respect voor het politieke primaat van de Tweede Kamer. De staatscommissie bespreekt echter ook enkele mogelijke nadelen van deze variant van het terugzendrecht, zoals de mogelijke vertraging van het wetgevingsproces. Het kabinet zal zich nader beraden op de vraag hoe zwaar deze nadelen wegen en of er mogelijkheden zijn om deze te ondervangen.

5. Doorlichting van het bestaande wettelijke kader voor de verhoudingen met decentrale overheden

Algemeen

De verkleining van het domein van de nationale overheid en daarmee ook van het nationale parlement vormde één van de onderdelen van de opdracht aan de staatscommissie. Het ging hierbij om decentralisatie van taken en bevoegdheden naar decentrale overheden, om verzelfstandigingen en privatiseringen, alsmede om verschuiving van taken en bevoegdheden naar de Europese Unie.

Het tweede onderwerp komt in paragraaf 6, het laatstgenoemde onderwerp in paragraaf 7 van dit hoofdstuk nader aan de orde.

Aanpak van de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden

De staatscommissie doet de aanbeveling processuele en meer inhoudelijke randvoorwaarden in een Wet op de decentralisaties te codificeren. Deze wet zou zich allereerst op de versterking en de verduidelijking van de rol van het nationale parlement bij decentralisaties moeten richten. De staatscommissie schenkt hierbij tevens aandacht aan de mogelijkheid om tussen decentrale overheden te kunnen differentiëren, aan de voldoende

⁴⁸ Dit betekent een heroverweging van het huidige standpunt. In het wijzigingsvoorstel voor de uitvoeringswet Europees Burgerinitiatief dat binnenkort naar de Kamer wordt gezonden, wordt vooralsnog vastgehouden aan de grens van 18 jaar.

⁴⁹ De Raad voor het openbaar bestuur heeft op 24 juni 2019 een adviesrapport gepubliceerd over het verlagen van de stemgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar: *Jong geleerd, oud gedaan. Pleidooi voor experimenten met het verlagen van de kiesgerechtigde leeftijd*. Den Haag, 2019.

⁵⁰ Begin volgend jaar verschijnen de eerste resultaten van een evaluatie van de Erasmus Universiteit over de verkiezing van de gebiedscommissies en wijkraden in Rotterdam in 2018, waarbij 16- en 17-jarigen stemrecht hadden.

bewerktuiging van democratische controle bij decentrale overheden en aan de benodigde bevoegdheden van de Minister van BZK.

De probleemanalyse en aanbeveling van de staatscommissie is in lijn met diverse andere recente adviezen en beschouwingen, bijvoorbeeld: «Maak verschil» van de Studiegroep Openbaar Bestuur (2016), «Op weg naar meervoudige democratie» van de Commissie-Van de Donk (2016) en de Vierde periodieke beschouwing naar de interbestuurlijke verhoudingen van de Afdeling advisering van de Raad van State (2016).⁵¹

Het kabinet herkent zich in veel van de analyse van de staatscommissie. Daarom is het gewenst dat het bestaande wettelijk kader met betrekking tot interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden wordt doorgelicht.⁵² Een belangrijk aandachtspunt in dat verband is de positie van de Minister van BZK met het oog op het bevorderen van de gemeentelijke, respectievelijk provinciale beleidsvrijheid en het borgen van de uitvoerbaarheid op decentraal niveau van nieuwe stelsels. Daarmee wordt aangesloten bij de bovengenoemde adviezen en beschouwingen. Het kabinet is voornemens om bij deze doorlichting ook gebruik te maken van concrete casus. Deze doorlichting zal plaatsvinden in goed overleg met de bestuurlijke partners. De Tweede Kamer wordt later dit jaar nader geïnformeerd over de uitkomsten.

Het is mogelijk dat deze exercitie leidt tot nieuwe wetgeving met betrekking tot de interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden.

6. Evaluatie van de Kaderwet zbo's en van de regeling agentschappen

De staatscommissie doet de aanbeveling in het kader van verzelfstandigingen en privatiseringen randvoorwaarden in een Wet op de overheidsorganisaties te codificeren om de parlementaire controle bij verzelfstandigingen en privatiseringen te vergroten. Het gaat veelal over zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen, respectievelijk over besluitvorming om deze al dan niet op te richten. De commissie overweegt daarbij onder meer dat verschillende uitgangspunten en beslis-kaders nu verspreid zijn opgetekend in nota's, brieven en beleidsdocumenten en ook dat er verschillende toepasselijke regelingen zijn.

Uitvoering van deze aanbeveling brengt een zeer omvangrijke wetgevingsoperatie met zich mee. Van belang hierbij is dat de probleemanalyse van de commissie grote gelijkenissen vertoont met de analyse die in 2007 juist heeft geleid tot de Kaderwet zbo's. Met het oogmerk de parlementaire controle te waarborgen was deze wet het antwoord op gefragmenteerd organisatierecht en diverse uiteenlopende toezichtarrangementen. In de recent aan de Tweede Kamer toegezonden wetsevaluatie⁵³ is geconcludeerd dat de wet en toepassing ervan bijdragen aan het beoogde doel. Mede gelet hierop wordt op dit moment de meerwaarde en de urgentie voor de door de staatscommissie voorgestelde grote wetgevingsoperatie niet zonder meer gezien.

⁵¹ Studiegroep Openbaar Bestuur, *Maak verschil – Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag, 2016, Commissie Toekomstgericht lokaal bestuur (VNG), *Op weg naar meervoudige democratie*. Den Haag, 2016, en Afdeling advisering van de Raad van State, *En nu verder! Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag, 2016.

⁵² De Gemeentewet en de Provinciewet bepalen thans al dat de Minister van BZK is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat gemeenten en provincies raakt, dat hij hun beleidsvrijheid en de decentralisatie bevordert (artt. 114–115 Provinciewet en artt. 116–117 Gemeentewet).

⁵³ *Kamerstukken II*, 33 147, nr. 4, 8 juni 2018.

Dit neemt niet weg dat het gedachtengoed van de staatscommissie als zodanig wordt (h)erkend. In de toepassingspraktijk wordt weleens over de veelheid aan regelgeving geklaagd. Vanuit de Tweede Kamer is in reactie op de evaluatie van de Kaderwet zbo's breder aandacht gevraagd over de mate van democratische, parlementaire controle bij verschillende typen op afstand geplaatste organisaties.

De Staatssecretaris heeft toegezegd ten minste bij de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's meer kwalitatief onderzoek te doen (in elk geval naar de periodieke beoordelingen van zbo's) in relatie tot de parlementaire controle.

Het kabinet zal het gedachtengoed van staatscommissie expliciet betrekken bij de volgende evaluatie van de Kaderwet zbo's (2021/2022), de toezeggingen daarbij en bij een nader te bepalen evaluatie van de Regeling agentschappen, en daarna te beslissen of en in hoeverre wetgeving wenselijk is.

7. Een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet

De staatscommissie adviseert om de al bestaande afspraken inzake de EU-informatievoorziening en betrokkenheid van de beide Kamers bij voorgenomen EU-beleid te verankeren in een formele wet, een zogenaamde Europawet. Het kabinet constateert dat hiertoe een wetsvoorstel van de leden Maij en Mulder is ingediend, dat zich momenteel nog in de beginfase van behandeling in de Tweede Kamer bevindt.⁵⁴

Het kabinet wacht de bevindingen van de Kamer met belangstelling af en heeft hier vooralsnog geen oordeel over.

6. Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)

1. De gekozen formateur

Invoering van de gekozen formateur?

Het kabinet onderschrijft de constatering van de staatscommissie dat het na de verkiezingsuitslag vaak onduidelijk is welke partijen met elkaar een kabinet gaan vormen en dat het ook – in vergelijking met veel andere landen – in Nederland relatief lang duurt voordat een nieuwe coalitie is gevormd.

De staatscommissie verbindt daar de op zich terechte conclusie aan dat de invloed van de kiezers op de kabinetsformatie gering is. Zij pleit vervolgens voor de invoering van een gekozen formateur die nadrukkelijk binnen het parlementaire stelsel wordt gepositioneerd. In dit voorstel brengen de kiezers tegelijk met de Tweede Kamerverkiezingen door middel van een apart stembiljet hun stem uit op de formateur van hun voorkeur. Zo kunnen zij niet alleen een stem uitbrengen op de controle van de macht (lees: de Tweede Kamer) maar ook via de gekozen formateur meer invloed hebben op de vorming van de macht zelf (lees: het kabinet).

Met de staatscommissie ziet het kabinet de betekenis van een grotere stem van de kiezer in de kabinetsformatie, maar acht het voorstel van de staatscommissie niet overtuigend. De direct gekozen formateur – met de terugvaloptie naar de huidige praktijk – is binnen het parlementair stelsel

⁵⁴ Wet informatiepositie Staten-Generaal inzake de Europese Unie.

een constructie die niet goed past in de logica van de Nederlandse staatsinrichting. Voor het kabinet weegt daarbij zwaar dat de rol van de Tweede Kamer in de kabinetsformatie nog maar kort geleden is veranderd. Overigens constateert het kabinet dat ook wetenschappers⁵⁵ en media mede hierom overwegend terughoudend hebben gereageerd op dit voorstel van de staatscommissie.

Daarmee is de kous niet af. Het kabinet onderkent namelijk wel degelijk dat de geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie een probleem is. Daarom zou de kabinetsformatie in een breder verband nog eens goed tegen het licht moeten worden gehouden. Daarbij zouden ook alternatieven voor de oplossing van het probleem van de te geringe kiezersinvloed op de kabinetsformatie in ogenschouw genomen moeten worden. In dit bredere verband past nadrukkelijk ook de grotere rol en verantwoordelijkheid van de Tweede Kamer in het formatieproces en dan met name het sinds 2012 verkregen initiatief van de Kamer bij de aanwijzing van de (in)formateur.⁵⁶

Dit bredere perspectief op het formatieproces vergt nadere studie. Het kabinet wil deze studie graag in goed overleg met de Tweede Kamer uitvoeren en zou deze studie na de zomer willen starten, met als doel de resultaten daarvan begin volgend jaar gereed te hebben. In deze studie zal zowel aandacht worden besteed aan de diverse mogelijkheden om de directe kiezersinvloed op de kabinetsformatie te versterken (bijvoorbeeld door kiezers parallel aan de gewone stembusgang in de gelegenheid te stellen een coalitievoorkeur kenbaar te laten maken), als aan de verschillende opties om de betrokkenheid van kiezers (in meer ruimere zin) op het formatieproces te vergroten. Bij dit laatste kan worden gedacht aan maatregelen als het bevorderen van politieke blokvorming al voor de verkiezingen, minder gedetailleerde regeerakkoorden en een andere omgang met minderheidskabinetten. De staatscommissie heeft ook al voorstellen gedaan op dit vlak.

Meer openheid van het formatieproces

De staatscommissie heeft ook voorstellen gedaan om de openheid van het formatieproces te vergroten. Tijdens de formatie moet er meer worden gerapporteerd en de volledigheid van het formatiedossier moet beter worden geborgd. Na de formatie wordt het gehele dossier aan de Tweede Kamer gezonden. Hierdoor krijgt de Kamer en ook de kiezer meer en beter inzicht in de kabinetsformatie, zo stelt de staatscommissie.

Deze aanbeveling richt zich tot de Tweede Kamer, de belangrijkste actor in het proces van de kabinetsformatie, en de regering (beleidsadviezen van departementen, e.d.). Op deze plaats past de constatering dat deze aanbeveling ook los van de invoering van de gekozen formateur of een alternatief daarvoor kan worden geëffectueerd.

2. Verbreding van Bevrijdingsdag (5 mei) tot Dag van de Vrijheid

Anders dan de staatscommissie wil het kabinet vasthouden aan de naamgeving «Bevrijdingsdag» voor 5 mei. Het is nog onverminderd van belang op deze wijze het verband te leggen met de bevrijding van de Duitse en Japanse bezetter. Deze keuze staat echter niet in de weg om op

⁵⁵ A. van Kessel, *Een overbodig voorstel. Over de gekozen formateur*. Den Haag, 2019. https://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvj72dlowskug/vkzdsxspuxx?pk_campaign=hofv-1904&pk_kwd=vkzdsxspuxx.

⁵⁶ Kabinetsformatie 2012 *Kamerstukken II*, 2014/15, 33 410, nr. 72 en P. Bovend'Eert, e.a., *Evaluatie kabinetsformatie 2017*. Den Haag, 2018.

5 mei ook het herstel van de democratische rechtsstaat en de daaraan ten grondslag liggende waarden te vieren.

De staatscommissie zou ook graag zien dat 5 mei voor iedereen in Nederland een vrije dag is. In Nederland gaan de sociale partners gezamenlijk over het al dan niet aanwijzen van nationale en erkende feestdagen als verplichte vrije dag. In cao's – of in de arbeidsvoorwaarden van medewerkers daar waar geen cao's gelden – is opgenomen of medewerkers vrij zijn op feestdagen. Zo is de rijksoverheid in haar rol als werkgever voor de sectoren Rijk, Defensie, Politie en Rechterlijke macht overeengekomen dat 5 mei jaarlijks een vrije dag is. Voor andere sectoren kunnen de betrokken sociale partners dat ook zelf gezamenlijk bepalen.

Het kabinet doet een oproep aan de betrokken sociale partners om 5 mei voor iedereen in Nederland een jaarlijkse vrije dag te maken.

7. Financiële aspecten

Dit kabinetsstandpunt heeft een programmatisch karakter. Een aantal van de voornemens van het kabinet heeft financiële gevolgen, die afhankelijk zijn van de uitwerking van voorgenomen wetsvoorstellen of maatregelen. Dit geldt voor een aantal aanpassingen in het kiesproces, de instelling van een nieuw orgaan voor het toezicht op de uitvoering en naleving van de WPP, en de instelling van een Jongerenparlement. De financiële gevolgen zullen concreet worden aangegeven bij de uitwerking van de desbetreffende wetsvoorstellen en maatregelen.

Ook de uitvoering van andere aanbevelingen van de staatscommissie zou financiële gevolgen kunnen hebben. Te denken valt in het bijzonder aan uitvoeringskosten verbonden aan het houden van correctieve referenda (indien deze figuur zou worden ingevoerd), de instelling van een Constitutioneel Hof (idem) en uitbreiding van het ondersteunend apparaat van de Tweede en Eerste Kamer.

Of en in welke vorm deze aanbevelingen zullen worden overgenomen kan op dit moment niet worden overzien en is ook sterk afhankelijk van initiatief en keuzes van de Tweede en Eerste Kamer. De financiële gevolgen van eventuele wetsvoorstellen en maatregelen zullen pas in dat kader duidelijk kunnen worden en daarmee een aspect zijn in de afweging om aanbevelingen van de staatscommissie te realiseren. Voor voorstellen die Grondwetswijziging behoeven geldt dat de kosten pas ontstaan nadat Grondwetswijziging in tweede lezing heeft plaatsgevonden en vervolgens formele wetgeving tot stand is gekomen; in een realistisch tijdpad rond 2024/2025.

Algemeen

Voor de beide Kamers geldt dat veel van de in het eindrapport genoemde zaken zowel nu als in het verleden reeds aandacht hebben gekregen. De staatscommissie bespreekt daarom ook het rapport «Vertrouwen en zelfvertrouwen» (de parlementaire zelfreflectie) en het rapport van de Tijdelijke Commissie Werkwijze van de Eerste Kamer. De staatscommissie heeft ook een nieuwe editie van het Parlementsonderzoek⁵⁷ mogelijk gemaakt en daarnaast heeft het Parlementair Documentatie Centrum in opdracht van de staatscommissie onderzoek gedaan naar de samenstelling van het parlement en het gebruik van parlementaire instrumenten zoals Kamervragen en moties.

De staatscommissie stelt vast dat op veel punten veranderingen zijn doorgevoerd maar dat de (ook door de Kamers zelf) gesignaleerde problemen daarmee in de kern nog niet zijn verminderd. Het betreft dan bijvoorbeeld de verschuiving van de aandacht van de Kamer van medewetgever en controleur naar medebestuurder, onvoldoende aandacht van de Kamer voor de uitvoerbaarheid van beleidsvernieuwingen en de strakke binding van de regeringsfracties aan een uitvoerig en gedetailleerd regeerakkoord.

De afzonderlijke aanbevelingen

De staatscommissie heeft aangegeven welke concrete interventies daarbij noodzakelijk zijn. Die betreffen deels een herziening van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer dan wel Eerste Kamer of een (nieuw) Reglement voor de kabinetsformatie. Het gaat specifiek om de aanbevelingen die zijn gericht op het nationaal burgerinitiatief en het burgerforum (A25, A26 en A27),⁵⁸ op de kabinetsformatie (A29, A30, A35 en A36), op de aandacht voor de constitutionele aspecten van wetgeving (B4), op het commissiestelsel (C2), op de instelling van een openbaar toezeggingenregister (C4), op de dertigledendebatten (C5), op de registratieplicht van geschenken, nevenfuncties en belangen (C6), op andere functies van senatoren (C14) en hun betrokkenheid bij beleids- en wetgevingstrajecten (C15), en de positie van beide Kamers op het vlak van de EU-beleidsvorming (C23).

Bij andere aanbevelingen gaat het vooral om het feitelijke handelen of beleid en zijn geen wijzigingen van wet- of regelgeving aan de orde. Het betreft hier aanbevelingen gericht op de interpretatie van de tweejaars-termijn bij het nationaal burgerinitiatief (A25), politieke blokvorming vóór de verkiezingen (A31), het minderheidskabinet (A32), de lengte van het regeerakkoord en de invoering van lange termijnakkoorden (A33), Kamerontbinding (A34), de onderzoeksfunctie (C1), het commissiestelsel (C2), de inhoudelijke ondersteuning (C3), de voorlichting (C7), digitale burgerparticipatie (C8), de binding van de Eerste Kamer aan het regeerakkoord (C11), bestaande parlementaire instrumenten (C18), samenwerking tussen nationale parlementen ten behoeve van de «gele kaart»-procedure (C21), fractieondersteuning (C22) en op parlementaire betrokkenheid bij het ratificeren van EU-verdragen (C24).

⁵⁷ R. B. Andeweg en C.M.C. van Vonno, *Kamervragen, een enquête onder leden van de Eerste en Tweede Kamer*. (Parlementsonderzoek 2017). Leiden, 2018.

⁵⁸ Voor een overzicht van alle aanbevelingen zij verwezen naar: staatscommissie parlementair stelsel, *Lage drempels, hoge dijken*, p. 349–371.

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken heeft vragen en opmerkingen over de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 26 juni 2019 (Kamerstuk 34 430 nr. 10) met het kabinetsstandpunt over het Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel (bijlage bij Kamerstuk 34 430, nr. 9).

De voorzitter van de commissie,
Ziengs

De adjunct- griffier van de commissie,
Hendrickx

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
2.	Een toekomstbestendig parlementair stelsel	3
3.	De benadering van het kabinet	5
4.	Aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd (categorie A)	6
5.	Aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen (categorie B)	20
6.	Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)	26
	Bijlage	27

1. Inleiding

Allereerst spreken de leden van de VVD-fractie hun erkentelijkheid uit voor het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel (de staatscommissie-Remkes), getiteld «Lage drempels, hoge dijken; Democratie en rechtsstaat in balans». Binnen de gestelde tijd is er veel werk verzet, met als resultaat een interessant en omvangrijk rapport. Het rapport en de aanbevelingen bieden, tezamen met de kabinetsreactie daarop, een goede basis voor een debat met het kabinet over het parlementaire stelsel en de democratische rechtsstaat. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de door de commissie gemaakte analyse. Op de aanbevelingen van de commissie en de reactie van het kabinet komen zijn terug in het nog te voeren mondelinge debat. Deze leden hebben nu nog geen afgerond oordeel over de diverse voorstellen. Met belangstelling hebben zij kennisgenomen van de reactie van het kabinet op de aanbevelingen die in het rapport zijn gedaan. Zij willen het kabinet thans graag een aantal vragen stellen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van de staatscommissie parlementair stelsel. Deze leden zijn van mening dat het rapport een waardevolle bijdrage vormt aan de discussie over de toekomst van het parlementair stelsel in Nederland, zowel in de samenleving en de wetenschap als in het parlement zelf.

De democratische rechtsstaat is een kostbaar bezit. In een veranderende wereld is het voortbestaan de democratische rechtsstaat echter niet vanzelfsprekend. Daarom vergen de instituties van democratie en rechtsstaat voortdurend onderhoud. Het kabinet geeft aan dat het aanpassingen nodig acht zijn vanwege interne en externe bedreigingen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe het kabinet het risico van «erosie van de democratische rechtsstaat beoordeelt (Lage drempels, hoge dijken, p. 77).

De leden van de D66-fractie hebben met bijzondere belangstelling kennisgenomen van het kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie Parlementair Stelsel en het eindrapport. Net als het kabinet zijn de aan het woord zijnde leden vol lof over het omvangrijke en nauwgezette werk dat door de staatscommissie parlementair stelsel (hierna: staatscommissie) is verricht om te komen tot het eindrapport Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans (hierna: eindrapport). De leden danken de staatscommissie hartelijk voor de verrichte werkzaamheden.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met veel interesse kennisgenomen van het eindrapport van de Staatscommissie parle-

mentair stelsel en danken via deze weg de Staatscommissie voor haar vele werk. Ook hebben deze leden met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het eindrapport van de Staatscommissie. Het kabinet geeft in de inleiding van haar reactie aan dat gezien de breedte van het pakket gekozen is voor een gedifferentieerde benadering en een gefaseerde invoering van maatregelen. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een specifiek tijdspad van de verschillende te verwachten voorstellen en maatregelen inclusief (streef)data van het kabinet ontvangen zodat het voor de Kamer duidelijk is wanneer welk (wets)voorstel naar de Kamer komt en welke voorstellen nog in deze kabinetsperiode afgerond worden.

De leden van de fractie van de SP hebben met bijzondere interesse kennisgenomen van het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel en willen de leden ook via deze weg bedanken voor hun inzet. Deze leden delen de analyse van de commissie dat een groeiend deel van de bevolking zich in onze vertegenwoordigende democratie niet meer vertegenwoordigd voelt. Dit ondermijnt het vertrouwen in onze democratie. Deze leden waarderen dat de staatscommissie voorstellen doet om deze kloof te verminderen. In het bijzonder onderschrijven zij het belang dat de staatscommissie stelt in invoering van een bindend correctief referendum.

De leden van de fractie van de ChristenUnie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties inzake het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel, waarin de regering een reactie geeft op het rapport en een kabinetsstandpunt aangaande de verschillende voorgestelde maatregelen definieert. De staatscommissie constateert dat het huidige politieke systeem behoorlijk succesvol is, maar in de toekomst steeds meer onder druk zal komen te staan. De leden van de ChristenUnie-fractie nemen deze constatering serieus. Een democratische rechtsstaat is niet vanzelfsprekend en is altijd in verbouwing. De parlementaire democratie is één van de pijlers van die rechtsstaat. De leden van de fractie van de ChristenUnie spreken hun grote waardering uit dat de staatscommissie breder heeft gekeken dan het parlementair stelsel, maar voorstellen doen ter versterking van de gehele democratische rechtsstaat.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het standpunt van het kabinet over het rapport van de staatscommissie-Remkes. Voor het goed functioneren van de parlementaire democratie is het van belang dat er bij burgers een grote mate van vertrouwen is. Ook is het belangrijk dat er goede waarborgen zijn die ervoor zorgen dat de rechtsstaat goed kan functioneren. Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt hebben de leden van de SGP-fractie de nodige vragen.

2. Een toekomstbestendig parlementair stelsel

Het kabinet stelt dat er voorbeelden zijn van buitenlandse inmenging in verkiezingen. Kan het kabinet die voorbeelden nader duiden, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie onderschrijven allereerst de conclusies van de staatscommissie dat een aanzienlijke groep burgers zich momenteel inhoudelijk onvoldoende vertegenwoordigd voelt, dat de Nederlandse democratische rechtsstaat kwetsbaarheden bevat en dat het parlementair stelsel niet over de gehele linie voldoende toekomstbestendig is. Deze leden vragen al (veel...) langer aandacht voor de tekortschietende representatie en de noodzaak tot democratische vernieuwing om de

scheiding en spreiding van de machten te versterken en burgers meer zeggenschap te geven over de samenstelling van hun bestuur.

De leden van de fractie van GroenLinks delen de analyse van de Staatscommissie en het kabinet dat een goede representatie van alle Nederlanders vormt de belangrijkste legitimatie van het parlementair stelsel en dat een substantieel deel van de bevolking zich nu niet altijd goed herkent in de politieke besluitvorming en zich daardoor niet gehoord voelt. De leden van de fractie van GroenLinks vinden het daarom van groot belang dat bij de voorstellen om het parlementaire stelsel te versterken specifiek aandacht is voor de positie van groepen die nu minder goed (kunnen) participeren en minder goed bereikt worden in het democratische proces. In de kabinetsreactie missen deze leden voldoende specifieke aandacht voor een aantal groepen uit de samenleving. Daarom willen zij graag een nadere toelichting van het kabinet op de vraag hoe jongeren, vrouwen en etnische minderheden beter bij het democratische proces worden betrokken door de voorstellen die het kabinet nu doet.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben ook al lange tijd zorgen over het democratisch tekort in het Koninkrijk. De Staatscommissie had weliswaar niet de opdracht om hier voorstellen over te doen, maar nu er in brede zin naar het functioneren van het parlementair stelsel wordt gekeken willen de aan het woord zijnde leden hier graag ook nadrukkelijk aandacht voor vragen. Zeker ook nu het kabinet stelt dat «een goede representatie van alle Nederlanders vormt de belangrijkste legitimatie van het parlementair stelsel». Deze leden nemen aan dat het kabinet hiermee ook de Nederlanders uit Aruba, Curaçao en Sint-Maarten bedoelt. Met name de wijze van totstandkoming van rijkswetgeving en de ratificatie van internationale verdragen waar het Koninkrijk verdragspartij is schiet op dit moment vanuit democratisch oogpunt tekort. Wat de leden van de fractie van GroenLinks betreft zou door het kabinet de principiële vraag beantwoord moeten worden of alle inwoners van het Koninkrijk op een evenredige manier invloed moeten kunnen hebben op rijkswetgeving en de binding aan internationale verdragen. Op dit moment zijn Nederlanders uit de andere landen van het Koninkrijk (behalve zij die enige tijd in het land Nederland hebben gewoond) niet rechtstreeks vertegenwoordigd in de Staten-Generaal. Dit terwijl de Staten-Generaal wel besluit over rijkswetgeving en internationale verdragen die ook deze Nederlandse staatsburgers binden en in hun belangen raken. De aan het woord zijnde leden zouden graag een reflectie van het kabinet ontvangen op deze kwestie en daarbij expliciet antwoord krijgen op de vraag of het kabinet de mening van de leden van de fractie van GroenLinks deelt dat er sprake is van een democratisch tekort? En zo nee, waarom niet? En hoe denkt het kabinet ervoor te kunnen zorgen dat de stem van de (inwoners van) andere landen van het Koninkrijk ten aanzien van rijkswetgeving en internationale verdragen beter kan worden geborgd? In het verleden is door staatsrecht deskundigen met enige regelmaat de instelling van een Koninkrijksparlement geopperd naast een Koninkrijksregering. Vlak na de Tweede wereldoorlog is het instellen van een Koninkrijksparlement zelfs opgenomen in een concept versie van een Rijksgrondwet. Wat zouden volgens het kabinet de voor- en nadelen zijn van het instellen van een dergelijk Koninkrijksparlement? Is het kabinet, zo vragen deze de leden van de fractie van GroenLinks, bereid om lopende de gefaseerde aanpak van het verbeteren van het parlementairstelsel nader onderzoek te doen naar het versterken van de democratische betrokkenheid van de (inwoners van) andere landen van het Koninkrijk? Zo nee, waarom niet?

In het rapport onderscheidt de staatscommissie, zo zien de leden van de ChristenUnie-fractie, twee rode draden die mogelijke uitdagingen vormen voor de toekomstbestendigheid van het huidige politieke systeem. Zo is er ten eerste sprake van een toenemende maatschappelijke tweedeling en

het daarmee gepaard gaande probleem van de tekortschietende inhoudelijke representatie. Ook is er de zorg over de kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat gezien de interne en externe ontwikkelingen rond bijvoorbeeld terrorisme. De leden van de ChristenUnie-fractie zien deze uitdagingen voor de toekomstbestendigheid van ons parlementaire stelsel en zijn van mening dat de huidige ontwikkelingen vragen om maatregelen die de toekomstbestendigheid van het Nederlandse politieke systeem waarborgen. Zij hechten hierbij waarde aan het behoud van het principe van representatieve vertegenwoordiging en zien hierin een grote kracht van het Nederlandse stelsel. Het is een verrijking dat hiermee ook minderheden een stem krijgen in het parlement. Ziet de regering dit ook als een verrijking van ons parlementair stelsel en deelt zij het uitgangspunt van de ChristenUnie dat dit perspectief centraal behoort te staan bij de verdere uitwerking van de voorstellen, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vinden het een goede zaak dat de Saats-commissie aandacht besteedt aan tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van alle Nederlanders. Wel vragen deze leden zich af of de voorstellen die de regering in navolging van de Staatscommissie doet wel tegemoetkomen aan deze wens. Geldt juist voor bijvoorbeeld inspraakmogelijkheden, burgerfora, jongerenparticipatie e.d. niet dat juist mensen met een hogere opleiding participeren in dergelijke gremia? Zijn de niet-gehoorde doelgroepen juist de personen die van zulke mogelijkheden gebruik zullen gaan maken? Is het risico niet groot dat er een nóg grotere kloof ontstaat tussen betrokkenheid van mensen met een hogere danwel lagere opleiding? Wat is de inzet van het kabinet om dit te voorkomen? In dat licht vragen deze leden of het kabinet weet wat het opleidingsniveau en de regionale spreiding van de deelnemers aan de serie focusgroepen is, waarin verschillende maatregelen met burgers zijn besproken.

3. De benadering van het kabinet

De leden van de D66-fractie zijn verheugd te lezen dat ook het kabinet de hoofdlijnen van de analyse van de staatscommissie onderschrijft. De leden moedigen de ambitie zoals die is geformuleerd in de kabinetsreactie dan ook aan om «in de huidige kabinetsperiode concrete stappen te zetten» op het pad van modernisering en toekomstbestendigheid van ons parlementair stelsel. De gedifferentieerde benadering waarvoor het kabinet kiest, maakt dit mogelijk. Echter, de leden van de D66-fractie vragen zich af hoe wordt geborgd dat er ook daadwerkelijk deze kabinetsperiode nog stappen worden gezet? Heeft de regering een tijdspad c.q. implementatieplan voor ogen en zo ja, hoe ziet dat plan eruit?

Het kabinet onderscheidt, volgens de leden van de GroenLinks-fractie, vier verschillende categorieën aanbevelingen en maatregelen. Het is op basis van de kabinetsreactie niet duidelijk hoe deze categorisering precies tot stand is gekomen. Zo staat in de kabinetsreactie bijvoorbeeld «Andere voorstellen vragen meer tijd, zoals grondwetsherzieningen (wijziging van de herzieningsprocedure, een andere benoemingswijze voor de leden van de Hoge Raad en aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer)». Dit terwijl een van de eerste concrete acties van het kabinet is om een wetsvoorstel voor de aanpassing van de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer in consultatie te brengen. Dit roept vragen over de categorisering en het tijdspad op. De leden van de fractie van GroenLinks zouden daarom graag een nadere toelichting ontvangen op vraag hoe deze onderverdeling in vier categorieën precies tot stand is gekomen en hoe besloten is welke maatregelen als eerst ter hand worden genomen en welke later volgen.

Het kabinet geeft aan dat verschillende voorstellen al snel ter hand genomen zullen worden. De leden van de SGP-fractie vragen het kabinet om te komen met een tijdschema waarin de verschillende voorstellen zijn opgenomen. Wat is het verwachte tijdpad dat bij al deze maatregelen hoort?

4. Aanbevelingen die geheel of in belangrijke mate worden overgenomen of al worden uitgevoerd (categorie A)

4.1. Kiesstelsel en kiesproces

Als het gaat om het kiesstelsel en het kiesproces onderschrijft het kabinet de richting van de commissie-Remkes dat er een groter gewicht voor de persoonsstem en een versterking van de regionale binding moet komen, maar wil het een drietal stelsels nader wegen. Voor de leden van de VVD-fractie is het bij het bezien van het kiesstelsel belangrijk dat de Grondwet in acht wordt genomen. Deze leden hechten aan het stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Ook moet het kiesstelsel naar hun mening niet te ingewikkeld worden. Het is voor het fundament onder de democratie belangrijk dat dit stelsel voor een ieder overzichtelijk en begrijpelijk is. Hoe verhoudt een groter gewicht voor de persoonsstem en een versterking van de regionale binding zich tot de positie van een politieke partij die een evenwichtig samengestelde kandidatenlijst heeft ingediend? Met evenwichtig wordt bedoeld op expertise, werkervaring, kennis, leeftijd, sekse en spreiding over het land. In hoeverre past een stem op een bepaalde kandidatenlijst, zonder dat er op een kandidaat wordt gestemd, binnen de huidige grondwettelijke kaders? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van het kabinet op hetgeen hier is gesteld en op de gestelde vragen.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat de inrichting van het kiesstelsel van invloed is op het functioneren van het parlement. Deze leden hechten grote waarde aan de representatieve democratie op basis van evenredige vertegenwoordiging. Deze leden hechten bovendien grote waarde aan de binding tussen kandidaat en kiezer. Deze leden onderschrijven dan ook het streven van het kabinet om de regionale binding tussen kiezer en gekozene te vergroten. Een grotere regionale binding draagt bij aan een verbeterde inhoudelijke vertegenwoordiging bij een flink deel van de kiezers. Meer kiezers kunnen zich dan herkennen in hun volksvertegenwoordigers.

Het kabinet is van mening dat de toegankelijkheid in het geding komt als de wijze waarop een kiezer zijn stem uitbrengt op het stembiljet of als de gevolgen die aan een stem verbonden zijn, (wezenlijk) anders zijn bij de verkiezing van de Tweede Kamer dan bij andere verkiezingen. De leden van de CDA-fractie vragen welke ruimte dit uitgangspunt nog biedt voor het wijzigen van het kiesstelsel. Betekent dit dat het kabinet vóór het eind van het jaar komt met een definitief voorstel voor het kiesstelsel dat alle verkiezingen betreft?

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader inhoudelijk te motiveren waarom het niet wil tornen aan het aantal van 150 Kamerzetels. In het huidige kiesstelsel is het voor politieke partijen mogelijk om met verschillende kandidatenlijsten uit te komen in verschillende kieskringen. Op welke manier zou een wijziging van de functie van de kieskringen deze mogelijkheid versterken?

Voor het vertrouwen in de democratische rechtsstaat is het essentieel dat het verkiezingsproces vlekkeloos verloopt. De leden van de CDA-fractie hebben daarom een aantal vragen over de voorstellen met betrekking tot het verkiezingsproces. Wat is de stand van zaken omtrent het aanpassen van het stembiljet? Het kabinet streeft ernaar het nieuwe stembiljet in te voeren bij de herindelingsverkiezingen in november 2021 en de

gemeenteraads-verkiezingen in maart 2022. Betekent dit dat het streven is om het kiesstelsel te wijzigen voor deze verkiezingen? Zo nee, betekent dit dat het nieuwe stembiljet na een wijziging van het kiesstelsel en dus na deze verkiezingen opnieuw gewijzigd zou moeten worden? Wat zijn de gevolgen van het in korte tijd meermaals aanpassen van het stembiljet voor de toegankelijkheid van de verkiezingen?

De regering heeft er bij gemeenten op aangedrongen dat stembureaus worden ingericht op locaties die gemakkelijk toegankelijk zijn voor lager opgeleiden, jongeren en kiezers met een migratieachtergrond. Kan het kabinet aangeven in welke mate gemeenten gehoor hebben gegeven aan deze oproep? Wat was de doelstelling van de regering? En is deze doelstelling bereikt?

Wat is de stand van zaken ten aanzien van experimenten met vormen van «early voting»? Worden beide vormen van vervroegd stemmen (early voting), stemmen per brief en het openen van een (aantal) stemlokalen een of meerdere dagen voor de verkiezingen, meegenomen in de door de Minister van BZK aangekondigde experimenten met vervroegd stemmen? Het kabinet geeft aan de toegankelijkheid van het stemproces te willen vergroten door meer en goede voorlichting over het stemmen, het instellen door gemeenten van mobiele stembureaus en door te experimenteren met vormen van «early voting». De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet daarbij ook de suggesties betreft om een actieve opstelling van zorgprofessionals te bevorderen en de mogelijkheid om thuis of in de zorginstelling de stem te kunnen uitbrengen.

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet voornemens is de aanbeveling van de staatscommissie op te volgen om de verkiezingsuitslag per stembureau te laten publiceren in de databank van de Kiesraad. Zo nee, waarom niet? (Lage drempels, hoge dijken, p. 132).

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet voornemens is het aantal briefstembureaus bij ambassades in landen met veel Nederlandse kiezers en/of slecht functionerende postbureaus uit te breiden bij toekomstige verkiezingen. Zo nee, waarom niet.

De leden van de D66-fractie delen met de staatscommissie dat het Burgerforum kiesstelsel goede (basis)mogelijkheden biedt om de band tussen kiezer en gekozen te versterken en de inhoudelijke vertegenwoordiging te verbeteren. Het kabinet beaamt dit, maar verkent nog twee varianten kiesstelsel die mogelijk de regionale binding meer versterken. Kan de regering al meer zeggen over de uitkomsten van deze verkenningen en concreter aangeven naar welke variant de voorkeur, en om welke redenen, uitgaat?

De leden van de D66-fractie delen met het kabinet dat er een aantal aandachtspunten zijn bij het doen van wijzigingen in ons huidige kiesstelsel. Deze leden onderschrijven dat de toegankelijkheid van kiezers geborgd moet zijn en begrijpen de wens dat het nieuwe stelsel volledig evenredig dient te zijn, opdat het past binnen onze Grondwet. Kan de regering nader toelichten op welke wijze de drie voorgestelde varianten van elkaar verschillen wat betreft de mogelijke invoeringstermijn en complexiteit vanuit het perspectief van kiezers ten opzichte van het huidige stelsel? Zijn bij de regering nog voorbeelden van andere landen bekend waar «best practices» van overgenomen kunnen worden als het gaat om het doen van aanpassingen van het kiesstelsel om inhoudelijke representatie te bevorderen?

De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang dat het kabinet hecht aan het vergroten van de mate waarin kiezers zich herkennen in de volksvertegenwoordiging. De regionale dimensie is hierbij zeker relevant, maar zien dat ook andere overwegingen relevant kunnen zijn voor kiezers bij het uitbrengen van hun stem op een specifiek persoon; inhoudelijke expertise, etniciteit, gender, seksuele gerichtheid of welke grond dan ook. De leden merken op dat ook de variant die het Burgerforum Kiesstelsel

heeft voorgesteld ertoe zou hebben geleid dat de huidige Tweede Kamer een stuk meer regionale vertegenwoordigers zou kennen. Dit geldt zelfs op basis van de vorige uitslag die tot stand kwam onder de huidige regels, terwijl deze leden menen dat daarbovenop nog gedragseffecten te verwachten zijn die ertoe zullen leiden dat nog meer personen «op eigen kracht» zullen worden gekozen; ook personen die anders niet zouden zijn gekozen. En ziet de regering mogelijke gedragseffecten die de drie kiesstelsels teweeg kunnen brengen en hoe duidt de regering deze? De leden van de D66-fractie menen tevens dat het beperken van de complexiteit voor de kiezer erbij gebaat is als hetzelfde kiesstelsel voor de volksvertegenwoordiging van andere bestuurslagen bruikbaar is. Deelt het kabinet deze overweging? Tot slot wat dit punt betreft zijn de leden blij met de toezegging dat voor het eind van het jaar het kabinet op basis van de uitwerking met een definitief voorstel komt voor het kiesstelsel. Zij kijken dan ook uit naar dit voorstel.

De leden van de D66-fractie moedigen voorts iedere stap op het terrein van opkomstbevordering aan. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft aangekondigd te willen gaan experimenteren met vormen van early voting en nieuwe kleinere stembiljetten. De leden vragen zich in dit kader af wanneer de regering verwacht de experimentenwetten Early voting en die voor een nieuw stembiljet aan de Kamer te kunnen aanbieden? Deze leden vragen zich verder af of de regering nog aan verdere opkomst bevorderende maatregelen denkt, en of zij hierbij succesvolle ervaringen uit het buitenland meeneemt? Overigens wil de D66-fractie waken voor risico's met betrekking tot de inzet van elektronische telmiddelen. Kan de regering ingaan op de risico's op dit gebied wat betreft cyberveiligheid?

Het kabinet stelt ten aanzien van het kiesstelsel, volgens de leden van de GroenLinks-fractie, binnen de huidige kaders van de Grondwet te willen blijven en niet te willen tornen aan het aantal van 150 leden Tweede Kamerleden. De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een nader onderbouwing van dit uitgangspunt ontvangen. Het aantal van 150 Kamerleden staat sinds de jaren «50 van de vorige eeuw in de Grondwet. Sindsdien is de bevolking behoorlijk gegroeid en daarmee is derhalve ook de verhouding kiezers-gekozenen ingrijpend gewijzigd. De leden van de fractie van GroenLinks vragen het kabinet niet om met voorstellen te komen om de Grondwet op dit punt te wijzigen, maar ontvangen wel graag een nadere analyse van het kabinet over de verhouding tussen het aantal kiezers versus het aantal verkozenen. En hoe verhoudt zich dit in internationaal perspectief?

Ten aanzien van de twee varianten die voor het aanpassen van het kiesstelsel in de kabinetsreactie beschreven worden hebben de leden van de fractie van GroenLinks een aantal opmerkingen en een aantal specifieke vragen die zij graag aan het kabinet voorleggen. Allereerst enkele opmerkingen en vragen over het zogenaamde Deense stelsel. In dit stelsel wordt het land ingedeeld in regio's. Kiezers stemmen in dit stelsel op een regio-kandidaat. Dit aantal wordt opgeteld en verdeeld. Om een representatieve samenstelling van het parlement te waarborgen worden er vervolgens nog zogenaamde vereffeningszetels verdeeld. Klopt de analyse van de aan het woord zijnde leden dat in dit stelsel regionale vertegenwoordiging als mechanisme wordt gebruikt om de vertegenwoordiging samen te stellen terwijl andere descriptieve eigenschappen minder tot hun recht kunnen komen en terwijl veel kiezers bijvoorbeeld ook andere vormen van diversiteit van groot belang vinden? Deze leden zijn ten aanzien van dit systeem bezorgd dat de diversiteit van de volksvertegenwoordiging versmalt worden tot regionale diversiteit. Andere aspecten van diversiteit komen niet goed genoeg tot hun recht. Zo kan het bijvoorbeeld gebeuren dat als een partij in iedere regio een mannelijke lijsttrekker heeft en louter via de districtszetels zetels behaalt

er alleen maar mannen namens die partij zetels zullen innemen. En hoe zit het, zo vragen deze leden, met de lijstopvolging in dit systeem? Geschiedt opvolging per regio of via een landelijke vereffeningslijst? Voort is het voor deze leden niet duidelijk hoe de regio's worden vastgesteld. Gaat dit via de huidige kieskringen? Zo ja, kan ter illustratie van de werking van dit stelsel een overzicht gegeven hoeveel zetels per regio/kieskring beschikbaar zijn en hoeveel vereffeningszetels er zullen zijn? Zo nee, hoe werkt het dan wel?

Ook ten aanzien van het kiesstelsel zoals de Staatscommissie dit voorstelt en het kabinet in haar overweging meeneemt hebben de leden van de fractie van GroenLinks enkele opmerkingen en vragen. Deze leden maken zich bij dit stelsel zorgen over de begrijpelijkheid voor de kiezers. Het is, zo stellen zij, mogelijk onvoorspelbaar welke kandidaten verkozen zullen worden. Wanneer in het huidige kiesstelsel een stem op een persoon wordt uitgebracht is het zo dat het nooit onwaarschijnlijker wordt dat deze persoon wordt verkozen. In het kiesstelsel dat de Staatscommissie voorstelt is dit anders. In dit stelsel bestaat de mogelijkheid waarbij een stem op persoon X de kans kleiner maakt dat persoon X verkozen geraakt en maakt het uitbrengen van zo'n stem de kans mogelijk groter dat een persoon op wie niet gestemd is wel verkozen geraakt. Dit kan ertoe leiden dat een kiezer achteraf dus beter een stem op de lijst had kunnen uitbrengen in plaats van op de persoon die hij graag in de Kamer had willen zien plaatsnemen.

Om deze zorg te illustreren geven deze leden graag het volgende voorbeeld waar zij graag een reactie van het kabinet op ontvangen: Een partij behaalt 10 zetels, 9 zetels via de stemmen op de lijst en 1 via stemmen op specifieke kandidaten. In dat geval kan het zo zijn dat een kiezer die bewust op kandidaat nummer 10 heeft gestemd via deze persoonstem heeft geholpen om kandidaat 11 of 12 een zetel te geven omdat deze persoon meer stemmen heeft gehaald dan de kandidaat op plek 10. Wanneer deze persoon op de lijst had gestemd was de kans groter geweest dat kandidaat 10 via de lijststemmen was verkozen. Iedere andere stem op een persoon, dus ook op de lijsttrekker zorgt ervoor dat deze persoon erin komt. Met als gevolg dat als de voorkeurskandidaat er via de lijststem al ingekomen is er vervolgens een andere kandidaat op basis daarvan verkozen wordt (bijv. de nummer 11 van de lijst) omdat alle stemmen op kandidaten samen bepalen hoeveel kandidaten via de personenlijst gekozen worden.

De leden van de fractie van de SP willen graag een nadere toelichting waarom het kabinet afwijkt van de aanbeveling van het parlementaire commissie, dat het aantal ondersteuningsverklaringen van politieke partijen naar 1200 zou kunnen. Het kabinet wil het verhogen naar 5000 tot 10000, omdat in omringende landen het benodigde aantal ook hoger is. Waarom vindt het kabinet dit een goede argumentatie? Waarop is het aantal van tussen de 5000 en 10000 gebaseerd?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse gelezen dat het kabinet voornemens is verschillende maatregelen geheel of in belangrijke mate over te nemen en dat daarnaast verschillende door de staatscommissie voorgestelde maatregelen al uitgevoerd worden. Zij constateren dat het kabinet voorstander is van het verbeteren van het huidige kiesstelsel middels het vergroten van de regionale binding en daartoe met voorstellen komt. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom specifiek is gekozen voor het vergroten van deze vorm van binding. Lezen de leden van de ChristenUnie-fractie het goed dat met de genoemde voorstellen het huidige stelsel van evenredige vertegenwoordiging in stand blijft?

Ook lezen zij dat in het zo genoemde persoons- of lijststemsysteem de stem op de individuele kandidaat meer gewicht krijgt. Hoe wordt dit precies bewerkstelligd en wat moeten de leden van de ChristenUnie-fractie zich hierbij voorstellen? Ook willen de leden van de ChristenUnie-fractie benadrukken dat de genoemde voorstellen hun doel missen wanneer er onvoldoende duidelijkheid is bij de kiezers omtrent de veranderingen. Deelt de regering het uitgangspunt van de ChristenUnie dat ook een nieuw stelsel voor iedereen begrijpelijk en toegankelijk moet zijn? Verwacht de Minister dat dit afdoende met de voorgestelde maatregelen kan worden ondervangen? Is hierin ook specifiek aandacht voor mensen met een visuele beperking, maar ook voor mensen met een verstandelijke beperking of analfabetisme, zo vragen deze leden. De leden van de ChristenUnie-fractie zien graag de nadere uitwerkingen van de voorstellen tegemoet.

Bij de wijziging van het kiesstelsel benoemt de regering vooral ook de regionale binding van Kamerleden. De leden van de SGP-fractie herkennen het gegeven dat veel van de Kamerleden uit de Randstad komen en dat er in de praktijk relatief weinig aandacht is voor de consequenties van wet- en regelgeving in andere gebieden. Concreet kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan de verdeling van de politiesterke, maar dat geldt ook bij andere thema's. Om tot een goede beoordeling te komen of hiermee ook de doelgroep wordt bereikt die zich niet altijd goed vertegenwoordigd voelt is naar de mening van deze leden meer nodig dan alleen te kijken naar de woonplaats van de Kamerleden. Is er ook zicht op in hoeverre de betrokkenheid van mensen uit andere regio's dan de Randstad ook bijvoorbeeld zichtbaar is in lagere opkomst bij landelijke verkiezingen?

Hoewel er best mogelijkheden zijn om bij de samenstelling van de lijsten en de invulling van het kiesstelsel meer rekening te houden met regionale spreiding, vragen de leden van de SGP-fractie zich af of herziening van het kiesstelsel naar het Deense model niet betekent dat de verdeling van stemmen en het feitelijk effect van een uitgebrachte stem voor kiezers veel minder inzichtelijk wordt, omdat het stelsel ingewikkelder te begrijpen is? Wordt in dit verband ook gekeken naar de bestaande ingewikkelde constructie van de verdeling van de restzetels?

Ook vragen deze leden zich af in hoeverre de regering bij de herziening voornemens is om wel nog steeds gebruik te maken van een voorkeursdrempel zoals die ook in het bestaande stelsel geldt. Met name is het ook van belang dat voor verkiezing van kandidaten wel een bepaalde mate van steun verkregen is. Verder vinden deze leden het van belang dat er ook ruimte is voor Kamerleden die juist een belangrijke vakinhoudelijke inbreng hebben.

De leden van de SGP-fractie vinden het belangrijk dat stembureaus zoveel mogelijk toegankelijk zijn voor alle kiezers. Weliswaar kan het helpen op bepaalde locaties een stembureau in te richten, maar hierbij moet wel ervoor gewaakt worden dat de keuze voor bepaalde locaties een politieke lading krijgt in plaats van een benadering waarbij de spreiding over de gemeente centraal staat. Is uit de ervaringen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement bekend in hoeverre gemeenten andere keuzes gemaakt hebben dan bij eerdere verkiezingen?

4.2. De wet op de politieke partijen (WPP)

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat politieke partijen een belangrijke schakel vormen in het Nederlandse democratische bestel, zoals ook de Evaluatie- en Adviescommissie Wet financiering politieke partijen (de commissie-Veling) concludeert. Daarom achten deze leden het van belang de positie van politieke partijen in de samenleving te verstevigen.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven met het kabinet de grote waarde van de onafhankelijke positie van politieke partijen. Het kabinet stelt dat de aangekondigde Wet op de politieke partijen (WPP) daarom tot doel heeft om de onafhankelijke positie van politieke partijen verder te versterken, onder meer door hun wettelijke positie duidelijker te regelen. Deelt de regering de mening van deze leden, dat ook een solide financiële basis noodzakelijk is voor het functioneren van politieke partijen.

De leden van de CDA-fractie vragen welke wettelijke verplichtingen die de staatscommissie voorstelt omtrent de inzet van digitale instrumenten van plan is op te nemen in de Wet op de politieke partijen.

Het kabinet acht het wenselijk nadere eisen te stellen aan de organisatie en inrichting van politieke partijen. De leden van de CDA-fractie vragen om welke nadere eisen het gaat het.

Met het kabinet onderschrijven de leden van de CDA-fractie de urgentie van de totstandkoming van adequate regelgeving voor politieke partijen op het gebied van digitale kwetsbaarheden en digitale campagnevoering. Het kabinet stelt dat de aanbevelingen van de staatscommissie op dit punt nog enig nadere verdieping behoeven vooraleer ze rijp zijn voor wetgeving en implementatie. Wat is de stand van zaken?

Het kabinet verkent mogelijkheden voor regulering van nationale politieke partijen inzake digitale campagnevoering en microtargeting. Hoe verhoudt dit zich tot het bestaande juridische kader rond techbedrijven en de verspreiding van desinformatie, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

De leden van de D66-fractie kijken verder uit naar de komst van de Wet op de politieke partijen (Wpp). Vooral met de opname van wettelijke voorschriften inzake de transparantie van digitale campagnevoering en microtargeting zijn de leden blij. In de kabinetsreactie staat dat het kabinet naar dergelijke wettelijke voorschriften streeft. Wat is de stand van zaken nu? Is het kabinet daarbij bereid ook naar het gebruik van psychologische analyses als onderdeel van microtargeting te kijken? Wanneer verwacht de regering dat de inventarisatie van het huidige juridische kader rond techbedrijven en de verspreiding van desinformatie is afgerond? De leden van de D66-fractie hopen op spoedige afronding, opdat deze zo spoedig mogelijk in het voorstel voor de Wpp betrokken kunnen worden. Verder vragen de leden zich af hoe de regering het toezicht op Wpp voor zich ziet. Het takenpakket van toezichthouder op de Wpp bevat namelijk veel politiek gevoelige onderwerpen, zo stellen ook de Raad van Europa en de OVSE. Daarom pleit de Commissie Veling voor onafhankelijk toezicht, mede omdat de CTFPP nu nog volledig uit oud-politici bestaat. Kan de regering meer duidelijkheid geven over of zij een onafhankelijke toezichthouder op de Wpp overweegt? En zo ja, in welke vorm? Wat betreft een regeling inzake het partijverbod achten de leden het van belang dat – mocht zo'n verbod er komen – er hoge eisen aan verbonden zijn. De leden onderschrijven het standpunt van het kabinet dat hierbij goed moet worden gelet op de samenhang met de lopende trajecten over artikel 2:20 BW.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij met de komst van de Wet op de politieke partijen. Zij moedigen het kabinet aan om in deze wet heldere en niet omzeilbare regels op te nemen voor het openbaar maken van giften aan politieke partijen en voor regels ten aanzien van het openbaren van de afkomst van digitale (campagne)boodschappen. Ook zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd naar de vorm van toezicht op politieke partijen die het kabinet voor zich ziet. Graag zouden deze leden nu alvast van het kabinet vernemen welke regels ten aanzien van openbaarheid van financiering, openbaarheid van afkomst van (campagne)boodschappen en toezicht die in andere (Europese) landen gelden door het kabinet als goede voorbeelden worden gezien.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen vast dat het kabinet voornemens is de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) uit te bouwen tot de Wet op de politieke partijen (WPP), waarbij naast de al bestaande voorschriften de aanbevelingen van de staatscommissie aangaande digitale campagnevoering en microtargeting, het partijverbod en de instelling van een apart toezichtsorgaan opgenomen zullen worden. De Minister schetst in haar brief dat het doel van de WPP is om de onafhankelijkheid van politieke partijen blijvend te waarborgen en te versterken en dat nieuwe wettelijke regels beogen de wettelijke positie van politieke partijen duidelijker te regelen. Onafhankelijkheid en handelingsvrijheid dienen verzekerd te worden, maar wel binnen de juridische en morele grenzen. Kan de Minister toelichten aan welke morele grenzen wordt gedacht?

De leden van de ChristenUnie-fractie willen benadrukken dat de onafhankelijkheid van politieke partijen een essentiële verworvenheid is binnen de democratische rechtsstaat. Wettelijke regelingen die de onafhankelijkheid van politieke partijen inperken kunnen in het kader van de weerbaarheid van onze democratie mogelijk noodzakelijk zijn, maar kunnen daarmee tevens een bedreiging vormen voor juist die democratie. Er is hier dan ook sprake van een precaire balans tussen enerzijds een noodzaak tot duidelijkheid en regulering en anderzijds een notie van de onmisbaarheid van onafhankelijke politieke partijen voor het waarborgen van de representatieve democratie. Ziet de Minister deze spanning tussen regulering en onafhankelijkheid van politieke partijen en hoe wil zij de genoemde balans bewaren, kan zij daarbij in het bijzonder ingaan op de regeling inzake het partijverbod?

De leden van de SGP-fractie vragen zich af waarom er in de voorstellen voor giften aan politieke partijen gekozen wordt voor een onderscheid tussen giften uit de Europese Unie en uit overige landen. Waarom wordt hiervoor gekozen? Is de mogelijkheid van beïnvloeding niet overal even sterk?

4.3. Versterking van het burgerschapsonderwijs

Het kabinet voert de mogelijke positieve effecten op politieke betrokkenheid en kennis bij jongere burgers op als belangrijk argument voor de eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar zestien jaar. De staatscommissie geeft aan dat er nauwelijks tot geen empirische onderbouwing is voor deze effecten. Welke redenen heeft het kabinet om desondanks te vertrouwen op het optreden van deze effecten?

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader te onderbouwen, waarom de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd wel voor het actief kiesrecht zou gelden, maar niet voor het passief kiesrecht. De leden van de CDA-fractie hechten eraan, dat burgers zoveel mogelijk kunnen participeren in het democratisch proces, zowel bij verkiezingen als in het maatschappelijk debat. Kennis en vaardigheden, ook in het gebruik van digitale mogelijkheden, dienen te worden versterkt.

De leden van de CDA-fractie vragen, waarom het kabinet de aanbeveling van de staatscommissie niet opvolgt om de vakken geschiedenis en staatsinrichting, alsmede maatschappijleer verplicht te stellen. Wat is de stand van zaken met betrekking tot het wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs? Op welke wijze worden scholen voor primair en voortgezet onderwijs verplicht om actief burgerschap en sociale cohesie te bevorderen?

Het kabinet deelt de constatering van de staatscommissie dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument «internetconsultatie». De leden van de CDA-fractie vragen, wat er de oorzaak van is dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van dit instrument. Welke doelstelling hanteert het kabinet op dit punt?

Hoe verhoudt de internetconsultatie zich tot andere (wettelijk verplichte) adviestrajecten? Wat is naar het oordeel van het kabinet de toegevoegde waarde van een internetconsultatie voor de inhoudelijke representatie voor ondervertegenwoordigde groepen, zo vragen deze leden. Het kabinet werkt met meerdere organisaties aan het bevorderen van democratische kennis en vaardigheden. Om welke organisaties gaat het?

De leden van de CDA-fractie vragen welke specifieke maatregelen het kabinet neemt om het digitaal burgerschap te versterken, naast de meer algemene maatregelen om de digitale vaardigheden van burgers te versterken.

De leden van de CDA-fractie vragen, of het kabinet voornemens is om burgerfora op te zetten voor andere specifieke groepen dan het genoemde jongerenparlement? Zo ja, voor welke groepen? Hoe verhoudt het jongerenparlement zich tot de functie van politieke jongerenorganisaties? Hoe beoordeelt het kabinet de mogelijkheden voor versterking van politieke jongerenorganisaties met het oog op de inhoudelijke vertegenwoordiging van jongeren?

Zeer belangrijk voor de leden van de D66-fractie is de versterking van het burgerschapsonderwijs. Wat de leden betreft, zou het kabinet als het gaat om democratieonderwijs verder mogen gaan: een dagje naar het museum of één schooljaar met twee lesjes per week volstaan niet. Ook Europees vergeleken scoren Nederlandse jongeren slecht op hun politieke kennis, vaardigheden en vertrouwen. Als we iets willen doen aan het gebrek aan vertrouwen in de politiek en aan de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, is een cruciale rol weggelegd voor burgerschap in het onderwijs. Anders blijven «drempels» voor velen te hoog en worden de democratische «dijken» niet versterkt. Daarom is in het regeerakkoord afgesproken om de kerndoelen op burgerschap aan te scherpen en de burgerschapsopdracht in de wet te verduidelijken zodat de inspectie daar scherper op kan toetsen en handhaven. Op dit moment is een herziening van het onderwijscurriculum gaande waar ook burgerschapsonderwijs onderdeel van is. Kan de regering aangeven wanneer de Tweede Kamer de wetswijziging rond de burgerschapsopdracht kan verwachten? En hoe betreft de regering de adviezen van de staatscommissie, bijvoorbeeld de aanbeveling om een «doorlopende leerlijn burgerschap» met duidelijke voorwaarden vast te stellen, bij de curriculumherziening?

De leden van de fractie van GroenLinks vinden burgerschapsonderwijs van groot belang. Deze leden zijn zich bewust van het feit dat er binnenkort een aanpassing van het curriculum volgt. Graag vernemen zij hoe het burgerschapsonderwijs er in de praktijk nu uitziet in het basis onderwijs, voortgezet onderwijs en op het MBO en hoe dit er na de wetswijziging en de curriculumwijziging uit zal komen te zien. Wat zullen de verschillen zijn en op welke wijze wordt het burgerschapsonderwijs in concrete zin versterkt?

4.4. Bevordering van burgerparticipatie en burgerschap

Een aantal aanbevelingen van de commissie-Remkes neemt het kabinet geheel of in belangrijke mate over, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Zo wil het kabinet het digitaal burgerschap versterken. In hoeverre ziet het kabinet mogelijkheden om nieuwe technologieën in te zetten voor een digitale dialoog met burgers en om de mening van burgers te peilen bij bepaalde maatschappelijke vraagstukken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

In het kader van digitaal burgerschap vragen de leden van de VVD-fractie naar «elektronisch stemmen». Wat is de stand van zaken daaromtrent? Welke ontwikkelingen zijn er? In hoeverre worden daar voorbereidingen voor getroffen? Gaarne krijgen deze leden een reactie van het kabinet.

Eén van de voorstellen van de staatscommissie is het bevorderen van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement. Het Ministerie van BZK werkt aan het opzetten van een jongerenparlement. Op 19 juni jl. heeft een congres over de mogelijke vormgeving van een jongerenparlement plaatsgevonden. De leden van de VVD-fractie zijn benieuwd naar de uitkomsten van dat congres. Hoe zal het jongerenparlement vorm worden gegeven? Krijgt dit parlement een vorm van adviesrecht? Zo ja, hoe ziet dat eruit? Is het kabinet overigens voornemens om meer burgerfora in te stellen? Zo ja, waar wordt aan gedacht? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van het kabinet.

Het kabinet wil de bekendheid met en het bereik van het instrument «internetconsultatie» verbeteren. Wat bedoelt het kabinet in dat kader met «internetconsultatie met aandacht voor constitutionele aspecten» Wetsvoorstellen die de Grondwet wijzigen kunnen nu toch al via «internetconsultatie» worden voorgelegd. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een verduidelijking.

De leden van de CDA-fractie hechten aan het representatieve karakter van de democratie in Nederland. Deze leden zullen voorstellen voor aanpassingen in het stelsel dan ook toetsen aan de vraag of deze leiden tot versterking van de gekozen volksvertegenwoordiging.

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader uit te werken welke gevolgen het toekennen van een terugzendrecht aan de Eerste Kamer zou kunnen hebben voor het functioneren van het tweekamerstelsel. Deze leden vragen niet alleen naar de staatsrechtelijke gevolgen, maar ook naar de te verwachten gevolgen in werkwijze en cultuur.

Het versterken van burgerparticipatie en burgerschap is voor de leden van de fractie van GroenLinks van groot belang. Het is dan ook een goede zaak dat het kabinet hier verbeteringen in wil aanbrengen. Op basis van de voorstellen die er nu in de kabinetsreactie staan vinden deze leden het nu evenwel lastig in te schatten wat het daadwerkelijke effect van de voorgestelde maatregelen zal zijn. Daarom de vraag wat volgens het kabinet de effecten gaat zijn van de voorgestelde maatregelen? En hoe gaat de participatie daadwerkelijk vergroot worden en wat zijn de concrete (kwalitatieve en kwantitatieve) doelstellingen van het kabinet?

De leden van de fractie van de SP hebben begrepen dat het kabinet een jaarlijks terugkerend democratiefestival wil organiseren, om de «burgerparticipatie» te bevorderen. De eerste editie is inmiddels geweest. Deelt het kabinet de opvatting van deze leden dat het vertrouwen van de burgers in de democratie niet wordt vergroot met een duur feestje voor bestuurders?

De leden van de van de ChristenUnie-fractie staan positief ten opzichte van de bevordering van burgerparticipatie en burgerschap. Wel menen zij dat voorop moet staan dat deze beoogde participatie beantwoordt aan haar doel; het vergroten van de inhoudelijke representativiteit die door een toenemende maatschappelijke tweedeling binnen de samenleving steeds meer onder druk komt te staan. De Minister geeft aan onder andere de bekendheid en het bereik van het instrument van internetconsultatie te willen verbeteren. In het rapport van de staatscommissie wordt inderdaad benoemd dat de bekendheid van het instrument bij burgers niet groot is en dat uit onderzoek blijkt dat voornamelijk hoogopgeleide burgers deelnemen aan internetconsultaties. Hoe wil de Minister waarborgen dat het verbeteren van internetconsultatie daadwerkelijk de participatie van alle burgers bevordert?

4.5. Bevordering van digitaal burgerschap

De leden van de D66-fractie waarderen de maatregelen en initiatieven van het kabinet op het gebied van (digitaal) burgerschap en burgerparticipatie, de bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement en versterking van constitutionele toetsing ex ante. De leden van de D66-fractie vragen zich af wat de stand van zaken is rondom de vormgeving van het jongerenparlement.

4.6. Bevordering van het instellen van burgerfora, waaronder het jongerenparlement

Graag vernemen de leden van de fractie van GroenLinks van het kabinet hoe het staat met de uitwerking van het jongerenparlement. Daarbij zijn zij specifiek benieuwd naar de samenstelling en naar hoe het kabinet denkt om te gaan met de output van een jongerenparlement.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen met instemming dat het kabinet voornemens is de betrokkenheid van jongeren bij de politiek te vergroten middels onder andere het opzetten van een jongerenparlement.

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar de uitkomsten van de bespreking over de mogelijke vormgeving van een jongerenparlement. Zij vernemen verder ook graag hoe het kabinet beoogt om de representativiteit van dergelijke fora te waarborgen. Tevens vinden zij het belangrijk om duidelijkheid te krijgen over de te verwachten bevoegdheden van een dergelijke fora.

Mede in het licht van de diverse (maatschappelijke) akkoorden die in de achterliggende jaren zijn gesloten vragen de leden van de SGP-fractie ook aandacht voor de democratische legitimatie. Hoe wordt voorkomen dat er in allerlei niet zo zeer democratisch gelegitimeerde fora, platforms en dergelijke akkoorden worden gesloten waarna het democratisch gekozen parlement weinig tot geen mogelijkheden heeft om hier nog wijzigingen in aan te brengen. Deze leden vinden het belangrijk dat hier bij de besluitvorming ook voldoende aandacht voor is.

4.7. Constitutionele toetsing ex ante

De leden van de SGP-fractie hebben eerder al aandacht gevraagd voor versterking van de constitutionele toetsing van wetten. Dat dient uiteraard in het parlement plaats te vinden. Maar ook bij de voorbereiding van wetsvoorstellen dient er naar hun mening meer aandacht voor te komen. De regering benoemt onder meer het expliciet maken van deze aspecten bij internetconsultatie en het uitdrukkelijk aandacht hieraan geven in de memorie van toelichting. Deze leden vragen zich af vanaf wanneer de regering hier invulling aan gaat geven? Klopt onze indruk dat er geen enkele wijziging van regels nodig is om hier toch al snel een begin mee te maken?

Internetconsultatie en memorie van toelichting nu al aandacht geven aan constitutionele aspecten.

4.8. De positie van de Eerste Kamer

De leden van de D66-fractie hebben een behoorlijk van de visie van de staatscommissie afwijkende kijk op de rol van de senaat. Maar zolang deze bestaat, juichen zij voorstellen toe die bevorderen dat de Eerste Kamer functioneert als chambre de reflexion die vooral kijkt naar de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en de strijdigheid van wetgeving met de democratische rechtsstaat. De Eerste Kamer behoort naar hun opvatting – zolang hij er is – mede vanwege het indirecte kiezersmandaat

zo min mogelijk als een tweede Tweede Kamer te fungeren. Deze leden achten het daarom raadzaam om het huidige functioneren van de Eerste Kamer met een kritische blik te bekijken. Een terugzendrecht, bij voorkeur met gelijktijdige afschaffing van het veto, zou daar naar hun mening bij passen. De leden van de D66-fractie zijn tevens verheugd met het voorstel van de staatscommissie tot een herzieningsprocedure van de Grondwet. Naar deze maatstaf zullen zij ook het voorstel van het kabinet om de verkiezingswijze van de Eerste Kamer (wederom) aan te passen beoordelen. Zij constateren hierbij op dat het kabinet deze drie voorstellen die de Eerste Kamer raken als samenhangend geheel zien, en zouden een kabinetsvoorstel omtrent het terugzendrecht dan ook verwelkomen.

De Eerste Kamer heeft in het huidige parlementaire stelsel naar de mening van de leden van de fractie van GroenLinks een waardevolle functie als chambre de reflection. De leden van de fractie van GroenLinks ontvangen graag de visie van het kabinet ten aanzien van de rol van de Eerste Kamer. Aanvullend aan de voorstellen van de Staatscommissie komt het kabinet met het voorstel om de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer te veranderen naar de zoals het was voor 1983. Om dit voorstel beter te begrijpen en in samenhang met de andere voorstellen te kunnen beoordelen is het volgens deze leden van belang dat het kabinet explicieter aangeeft hoe zij tegen de rol van de Eerste Kamer aankijkt. En tot slot op dit punt zijn deze leden ook geïnteresseerd in het standpunt van het kabinet over de verhoudingen tussen de andere landen van het Koninkrijk en de Eerste Kamer als het gaat over de totstandkoming van rijkswetgeving en de bekrachtiging van internationale verdragen.

De leden van de fractie van de SP zijn verbaasd dat het kabinet in het kader van de bestuurlijke vernieuwing voor de toekomst van de Eerste Kamer teruggrijpt naar de periode vóór 1983. Deze leden begrijpen niet waarom de aanbevelingen van de staatscommissie met betrekking tot de positie van de Eerste Kamer zo gemakkelijk opzij worden gelegd. De leden van deze fractie constateren dat de staatscommissie oorspronkelijk in het leven is geroepen om een analyse te maken van de positie van de senaat in ons politieke bestel en begrijpen niet waarom juist op dit punt de analyse en de voorstellen van de staatscommissie door het kabinet niet serieus worden genomen. Deze leden vragen hoe de Eerste Kamer is betrokken bij het voorstel van het kabinet. Zij achten deze gang van zaken vanuit het oogpunt van staatsrechtelijke verhoudingen ook niet bijzonder hoffelijkheid.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren zij dat wordt voorgesteld de verkiezing van de Eerste Kamer terug te keren naar het kiesmodel van voor de grondwetsherziening van 1983. Dit voornemen is ingegeven in het licht van de zoektocht naar het bestaansrecht en de positie van de Eerste Kamer en haar rol als chambre de reflexion. De leden van de ChristenUnie-fractie hechten grote waarde aan de mate van representatie in het huidige stelsel van verkiezing van de Eerste Kamer. Hoe denkt de Minister de evenredigheid van vertegenwoordiging te waarborgen binnen de voorgestelde grondwetswijziging voor de verkiezing van de Eerste Kamer die nu in internetconsultatie is? Ziet de Minister met de ChristenUnie de meerwaarde van de vertegenwoordiging van kleinere partijen in de Eerste Kamer? Deelt de Minister de stelling van de ChristenUnie dat het niet wenselijk is wanneer de kiesdrempel voor de Eerste Kamer de facto viermaal zo hoog ligt als die voor de Tweede Kamer? Tevens vragen deze leden waarom is besloten een wetsvoorstel hiertoe in consultatie te brengen, nog voordat over het voornemen, en het totaalpakket, met beide Kamers is gesproken. Tot slot op dit punt vragen deze leden waarom is besloten aanvullend op de staatscommissie met extra maatregelen te komen.

De leden van de SGP-fractie constateren dat er reeds een wetsvoorstel voor een wijziging van de Grondwet met betrekking tot de zittingsduur van de Eerste Kamer en de herzieningsprocedure in consultatie is. Deze leden vragen zich af of het niet logischer zou zijn om eerst in het politieke debat te bespreken of dergelijke voorstellen gewenst zijn. Waarom is er gekozen voor zoveel haast met dit voorstel?

Meer inhoudelijk vragen deze leden zich af wat de precieze consequenties zijn van een gedeeltelijke verkiezing van de Eerste Kamer. Is ook overwogen wat hiervan de effecten zijn voor de samenstelling van de Kamer en de mate van representativiteit van deze Kamer? Wat zijn de gevolgen van deze vorm van verkiezing voor bijvoorbeeld kleinere partijen? Betekent een dergelijk voorstel wel daadwerkelijk een verminderde politisering van de Statenverkiezingen?

4.9. Aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet

De leden van de VVD-fractie lezen dat het kabinet voorstander is van aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet en een andere wijze van verkiezen van de Eerste Kamer. Wanneer verwacht het kabinet daarvoor wetsvoorstellen om de Grondwet te wijzigen naar de Kamer te zenden?

In de Grondwet zijn de fundamentele waarden en normen van het democratische bestel in Nederland zijn neergelegd. Daarom is het naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie terecht dat de procedure voor wijziging zwaar is.

Het kabinet stelt dat de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat wordt vergroot door een procedure waarin een wijziging van de Grondwet pas tot stand komt na twee lezingen, waarbij verkiezingen voor de Tweede Kamer plaatsvinden na de eerste lezing, en waarbij in de tweede lezing een versterkte meerderheid nodig is. De leden van de CDA-fractie vragen, of het behandelen van de tweede lezing in de verenigde vergadering van beide Kamers volgens het kabinet zou leiden tot een verkleining van de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat, aangezien het wijzigen van de Grondwet daarmee eenvoudiger wordt. De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet, of de voorgestelde aanpassing van de tweede lezing niet zou leiden tot een uitholling van de positie van de Eerste Kamer.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel op dit punt van de Staatscommissie en met de instemmende reactie daarop van het kabinet. Deze leden zijn benieuwd naar een nadere toelichting van het kabinet op de stelling dat een dergelijke aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Heeft het kabinet ten aanzien van de herzieningsprocedure van de Grondwet ook naar andere mogelijke varianten gekeken? Zo ja, welke?

De leden van de fractie van de ChristenUnie markeren dat de aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet een wezenlijke verandering behelst. Hoe verhoudt dit voorstel zich tot andere voorstellen, bijvoorbeeld voor een andere wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Tevens vragen deze leden naar de volgordelijkheid van deze mogelijke wijziging en andere grondwetswijzigingen. In algemene zin vragen zij om een overzicht van de grondwetswijzigingen die het kabinet voor zich ziet en of, en zo ja welke, volgordelijkheid hierin wenselijk wordt geacht.

De leden van de SGP-fractie vragen zich af of aanpassing van de herzieningsprocedure van de Grondwet noodzakelijk is. Juist bij wijziging van de Grondwet mag een brede consensus gevraagd worden, omdat

anders het risico groot is dat de Grondwet een speelbal wordt van wisselende politieke meerderheden. Deze leden begrijpen dan ook niet wat de regering precies bedoelt met de stelling dat een andere herzieningsprocedure bijdraagt aan een betere positionering van de Eerste Kamer. Kan dit nader toegelicht worden?

Ook vragen deze leden af of de argumentatie over de herzieningsprocedure waarbij kritiek is op de mogelijkheid dat eenderde van de Eerste Kamer een wijziging kan tegenhouden niet op precies dezelfde wijze geldt voor de Tweede Kamer of de verenigde vergadering. Weliswaar heeft de Eerste Kamer een andere vorm van kiezersmandaat dan de Tweede Kamer, maar dat is toch niet automatisch een mindere vorm?

4.10 Andere wijze verkiezen Eerste Kamer

Het kabinet heeft ten aanzien van de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer reeds een voorstel tot wijziging van de Grondwet in internetconsultatie gebracht. De leden van de fractie van GroenLinks zijn enigszins verbaasd over de snelheid waarmee dit voorstel nu is opgepakt. Waarom, zo vragen zij, wordt dit voorstel niet in samenhang met de andere wijzigingen ten aanzien van de rol en bevoegdheden van de Eerste Kamer opgepakt (zoals het terugzendrecht)? Ook ten aanzien van de inhoud van het voorstel leven bij deze leden een aantal vragen. Allereerst de vraag hoe dit voorstel zich verhoudt tot het uitgangspunt van een zo evenredig mogelijke samenstelling van de volksvertegenwoordiging? Kleine partijen worden door deze wijze van verkiezen benadeeld en grote partijen bevoordeeld. De huidige effectieve kiesdrempel wordt immers verhoogt van 1,33 procent nu naar 2,6 of 2,7 procent in het nieuwe stelsel (afhankelijk van de verkiezing van 37 of 38 zetels). Waarom kiest het kabinet hier bewust voor? En heeft zij overwogen om correctiemechanismen in te zetten om de samenstelling van de Eerste Kamer net zo representatief te laten zijn als in het huidige systeem? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet? Een andere vraag die de aan het woord zijnde leden hebben is of het klopt dat in het voorstel van het kabinet het zo is dat in sommige zittingsperiodes van provinciale staten een en in sommige zittingsperiodes twee keer een verkiezing van de Eerste Kamer zal vallen (er wordt immers eens in de drie jaar gestemd en in sommige tijdsvakken van vier jaar vallen dan twee verkiezingen en in andere tijdsvakken vallen twee verkiezingen)? Zo ja, waarom vindt het kabinet dit wenselijk? En wat is het effect van een tijdvak van vier jaar met daarin twee keer Eerste Kamerverkiezingen op de samenstelling van de Eerste Kamer ten opzichte van het effect van tijdvakken met maar een verkiezing van de Eerste Kamer? Heeft het kabinet ook overwogen om de termijn van provinciale staten te wijzigen naar bijvoorbeeld drie jaar of de termijn van de Eerste Kamer naar bijvoorbeeld acht jaar zodat in iedere legislatuur van provinciale staten even vaak verkiezingen zijn? Zo nee, waarom niet?

4.11. De procedure voor benoeming van de leden van de Hoge Raad

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met instemming dat het kabinet het voorstel van de staatscommissie met betrekking tot het wijzigen van de benoemingsprocedure van de Hoge Raad overneemt. Naar dit voorstel zou de bindende voordracht voor de te benoemen leden van de Hoge Raad gedaan worden door een commissie, bestaande uit een deskundige (te benoemen door de Tweede Kamer), een lid van de Hoge Raad (aangewezen door de President van de Hoge Raad) en een andere deskundige (aangewezen door de Tweede Kamer en de President van de Hoge Raad gezamenlijk), niet zijnde een rechter of een parlementariër. De leden van de ChristenUnie-fractie nemen met interesse kennis van dit voorstel en zien een nadere uitwerking tegemoet.

4.12. Actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren («Oekaze-Kok»)

De leden van de CDA-fractie vragen of het kabinet de analyse van de staatscommissie deelt, dat rondom de toepassing van regels voor contacten tussen Kamerleden en ambtenaren van ministeries soms onduidelijkheden en misverstanden bestaan. Deze leden vragen of het kabinet met de aangekondigde actualisering van de Aanwijzingen inzake externe contacten van rijksambtenaren een wijziging beoogt of alleen vergroting van de bekendheid van deze procedure.

Deze leden vragen het kabinet ook nader in te gaan op de mogelijkheden en problemen van contact tussen Kamerleden en bestuurders en medewerkers van zbo's?

De leden van de fractie van GroenLinks zijn benieuwd naar de geactualiseerde versie van de Aanwijzing. Hoe wordt tot de actualisering gekomen en wordt dit met de beide Kamers nader afgestemd? En op welke termijn kunnen de Kamers deze actualisering tegemoet zien?

De leden van de fractie van de ChristenUnie zijn verheugd dat het kabinet het initiatief neemt voor een actualisering van de Aanwijzingen inzake de externe contacten van rijksambtenaren en de vergroting van de bekendheid van deze procedure.

4.13. Diverse aanbevelingen over de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet nader uiteen te zetten, waarom het, anders dan de staatscommissie, van oordeel is dat de informatievoorziening aan de beide Kamers over Europese (wetgevings-)dossiers niet onder de maat zou zijn.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat de Staatscommissie en het kabinet van mening verschillen over de informatievoorziening aan beide Kamers. Graag ontvangen deze leden een nadere toelichting op het standpunt van het kabinet hierover. Voorts constateren deze leden met enige regelmaat dat informatie over Europese stukken (bijvoorbeeld raadsagenda's) de Kamer regelmatig relatief laat bereikt. Kan het kabinet aangeven of hier nog meer tijdswinst valt te behalen, of is het simpelweg niet mogelijk om informatie eerder aan de Kamer te doen toekomen? Tot slot op dit punt ervaren de deze leden dat Europese regelgeving die naar de Kamers komt niet altijd helder leesbaar zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat consequenties van Europese wetgeving voor Nederlandse regelgeving niet altijd duidelijk zijn. Zij zouden graag zien dat consequenties voor Nederlandse regelgeving duidelijker worden verwoord en dat er meer feitelijke duiding gegeven kan worden (een soort impactanalyses). Graag ontvangen zij een reactie van het kabinet op deze vragen en suggesties.

De leden van de fractie van de SP onderschrijven, in tegenstelling tot het kabinet, wél de conclusie van de staatscommissie dat de informatievoorziening over Europese onderwerpen ondermaats is. Kan het kabinet nader toelichten waarom zij deze conclusie niet deelt? Deze leden constateren dat veel informatie naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, maar dit niet leidt tot een beter inzicht van de Kamerleden in de Europese voorstellen.

Wat betreft het verbeteren van de betrokkenheid van de beide Kamers bij besluitvorming van de Europese Unie herkennen de leden van de ChristenUnie-fractie zich in het standpunt dat een blijvende optimale informatievoorziening van het parlement van evident belang is. Zij

waarden de inzet tot versterking van de instrumenten van de subsidiariteitstoets en de gele-kaart-procedure, alsook de aanmoediging voor een meer flexibele omgang met de adviestermijn. De leden van de ChristenUnie-fractie betreuren het feit dat het initiatiefvoorstel-Van der Staaij in de Eerste Kamer is verworpen. Zij vragen de Minister welke mogelijkheden zij ziet tegemoet te komen aan de zorgen die bij een gedeelte van het parlement leven en als zodanig met het voorstel werden geadresseerd.

Vroegtijdige betrokkenheid van het parlement bij de besluitvorming door de Europese Unie is van groot belang, vinden de leden van de SGP-fractie. Met name moet ervoor gewaakt worden dat er sluipenderwijs en stilzwijgend een steeds groter deel van de macht aan de EU wordt overgedragen. Maar ook achteraf is betrokkenheid van het parlement gewenst. In dat licht vragen de leden van de SGP-fractie zich af wat nu precies het standpunt van het kabinet is ten aanzien van de uitleg van artikel 91 van de Grondwet. Nu krijgen deze leden de indruk dat er bij het kabinet weinig behoefte is aan een zorgvuldiger uitleg van artikel 91 waarin sneller wordt geconcludeerd dat een verdrag afwijkt van de (geest van de) Grondwet. Is deze indruk juist? Of vindt het kabinet dat er hoe dan ook kritischer omgegaan moet worden met overdracht van bevoegdheden zonder twee-derde meerderheid van het parlement? Hoe kan dit in de ogen van het kabinet concreet vorm krijgen? Hoe gaat de regering concreet om met de aanbevelingen B6 en B7, ook als er geen constitutioneel hof zou komen? Moet er ook zonder een algemene bepaling al niet meer duidelijkheid komen over de interpretatie van dat artikel? Wat gaat de regering hier concreet voor doen?

5. Aanbevelingen die niet zonder meer worden overgenomen, maar waarover later door dit kabinet een standpunt wordt ingenomen (categorie B)

Ten aanzien van een aantal andere aanbevelingen wordt later door het kabinet een standpunt ingenomen (de zgn. categorie B), zo merken de leden van de VVD-fractie op. Het gaat dan onder andere om het correctief referendum, constitutionele toetsing, de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar en een terugzendrecht voor de Eerste Kamer. Hoe ziet voor alle onderwerpen onder categorie «B» de tijdsplanning uit, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Wanneer kan de Kamer een standpunt van het kabinet hierover verwachten?

5.1. Het bindend correctief referendum

De leden van de CDA-fractie zijn van mening, dat vertegenwoordigende democratie en referenda elkaar eigenlijk niet verdragen. De staatscommissie heeft deze leden er nog niet van overtuigd dat door vormgeving en voorwaarden voor een referendum iets dergelijks in het vertegenwoordigende stelsel zou kunnen worden ingebouwd.

De staatscommissie geeft als argument voor de invoering van een bindend correctief referendum dat het kan bijdragen aan het oplossen van gebrekkige inhoudelijke representatie. Deelt het kabinet de mening van de leden van de CDA-fractie dat de inhoudelijke representatie niet verbeterd wordt door een noodprocedure, maar juist door aanpassing van het kiesstelsel als zodanig?

De samenleving wordt niet slechts bestuurd vanuit Den Haag. Juist de decentrale overheden spelen een belangrijke rol in het bestuur van Nederland. Daarom zijn goede en werkbare verhoudingen tussen de verschillende overheden voor de leden van de CDA-fractie van het grootste belang.

De leden van de D66-fractie begrijpen de keuze van het kabinet om invoering van het bindend correctief referendum in categorie B te scharen gelet op de zorgvuldigheid waarmee dit instrument ingevoerd zou moeten worden en de zoektocht naar breed draagvlak gezien de uiteindelijk benodigde 2/3e meerderheid in 2e lezing, maar de leden van de D66-fractie zijn wel voor invoering van dit instrument. Tevens onderkennen deze leden de complexiteit van afwegingen omtrent de exacte samenstelling van de negatieve lijst, de vraag of de vast te leggen drempels van constitutionele orde zijn alsmede de exacte hoogte daarvan. De leden zien de reactie op de motie-Lintmeijer van het kabinet dan ook met belangstelling tegemoet en hopen dat het kabinet ambitie toont bij de inhoudelijke standpuntbepaling ten aanzien van het bindend correctief referendum.

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat het kabinet nog geen keuze heeft gemaakt over de vraag of zij voorstander is van een bindend correctief referendum. Zij vragen het kabinet om vooruitlopend op een definitief standpunt nader in te gaan op de voor- en nadelen die voor het kabinet relevant zijn om tot een keuze te komen. En zij vragen ook of de zinsnede «Het kabinet streeft ernaar om over deze en andere aanbevelingen in dit hoofdstuk de beide Kamers waar mogelijk voor het eind van dit jaar nader te informeren» betekent dat het kabinet ernaar streeft om met een uitgewerkt standpunt te komen of dat het ook kan zijn dat het kabinet deze aanbeveling doorschuift naar een volgend kabinet omdat er binnen het kabinet en de coalitie teveel onenigheid is over deze aanbeveling?

Verder hebben de leden van de fractie van GroenLinks ten aanzien van dit deel van de kabinetsreactie nog een vraag over de uitwerking van de motie-Lintmeijer. Kan het kabinet aangeven welke nieuwe vormen van directe democratie het kabinet betreft bij haar visie?

De leden van de SP-fractie vragen waarom het kabinet meent dat de staatscommissie bij haar voorstel voor een bindend correctief referendum geen zorgvuldige afweging heeft gemaakt en neemt het kabinet het voorstel daartoe niet over? Graag ontvangen deze leden een inhoudelijke reactie van het kabinet op het voorstel van de staatscommissie.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat over verschillende voorstellen later een standpunt wordt ingenomen. Zo ook het voorstel tot een bindend correctief referendum. Over dit voorstel zullen de beide Kamers blijkens de brief van de Minister aan het eind van het jaar nader geïnformeerd worden. Aangaande het bindend correctief referendum spelen vragen omtrent de optuiging van dit instrument. Hoe ziet de Minister dit voor zich en hoe beoordeelt zij de mogelijkheid van een opkomst- én uitkomstdrempel en een grondwettelijke borging van deze drempels?

5.2. De constitutionele toetsing ex post

De leden van de CDA-fractie vragen het kabinet wat de staatsrechtelijke implicaties voor de positie van de Eerste Kamer zouden zijn van het instellen van een constitutioneel hof. De leden van de CDA-fractie constateren dat er de afgelopen jaren regelmatig aandacht is gevraagd voor het vergroten van constitutionele aspecten van voorgenomen wetgeving, anders dan door het invoeren van constitutionele toetsing. Welke stappen zijn er op dit punt gezet en wat waren daarvan de effecten, zo vragen deze leden. De staatscommissie adviseert het instellen van een constitutioneel hof, dat onder meer tot taak zou krijgen om te oordelen over een vordering tot partijverbod. De leden van de CDA-fractie vragen

welke mogelijkheden het kabinet ziet om deze taak te beleggen bij een andere instantie.

De leden van de D66-fractie hebben tevens een voorkeur voor afschaffing van het verbod op constitutionele toetsing c.q. oprichting van een Constitutioneel Hof, omdat o.a. de burger dan meer rechtsbescherming krijgt, de scheiding der machten beter tot uitdrukking wordt gebracht waardoor de kwaliteit van wetgeving verhoogd kan worden en de nationale rechtsorde wordt versterkt. De regering onderzoekt nog verschillende varianten en deze leden onderkennen dat een nadere afweging van de voors- en tegens van verscheidene opties inclusief de ervaringen die daarmee in andere landen zijn opgedaan nuttig kunnen zijn. Op welke termijn volgt de inhoudelijke standpuntbepaling hierover?

Zoals bekend is de fractie van GroenLinks een warm voorstander van constitutionele toetsing door de rechter. Deze leden zijn dan ook blij dat het kabinet, net als de Staatscommissie, duidelijke voordelen ziet van een rechterlijke constitutionele toets. Zij begrijpen uit de kabinetsreactie evenwel dat het kabinet ook nog koudwatervrees heeft. Zij zouden graag een nadere toelichting van het kabinet ontvangen waarin het kabinet haar afweging nader uiteenzet, zij vragen het kabinet daarbij ook in te gaan op de verschillen tussen het toetsen van formele wetten aan de Grondwet en het toetsen aan internationale verdragen. Ook zouden zij graag een nadere toelichting ontvangen op de andere varianten (dan die van de Staatscommissie en die uit het eerdere initiatiefvoorstel van GroenLinks) die het kabinet voor zich ziet. Graag zouden deze leden daarbij ook een expliciete reactie van het kabinet krijgen op het punt dat Nederland een van de weinige landen in West-Europa is dat een toetsingsverbod kent. Hoe worden de bezwaren die het kabinet ziet in deze andere democratische rechtsstaten ondervangen? En tot slot zouden zij ook graag vernemen hoe het kabinet aankijkt tegen de rechterlijke constitutionele toetsing die wel mogelijk is in het Caribische deel van het Koninkrijk.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het voorstel van de staatscommissie aangaande het instellen van een Constitutioneel Hof, een voorstel dat de ChristenUnie al lange tijd voorstaat. Zij zien de door de staatscommissie beschreven voordelen van een constitutionele toetsing, zoals een verbetering van de rechtsbescherming van de burger, positieve effecten op kwaliteit van wetgeving, versterking van de nationale rechtsorde ten opzichte van de Europese en internationale rechtsorde en de versterking van de normatieve betekenis van de Grondwet. Nu kunnen wetten immers enkel getoetst worden aan verdragen, en niet aan de Grondwet. Als nadelen worden genoemd de mogelijke verstoring van het evenwicht tussen de staatsmachten, vergroting van de invloed van de rechter op het politieke proces en het gevaar van politisering van de rechterlijke macht. Is het juist dat veel van de genoemde bezwaren, in de systematiek van een geconcentreerde constitutionele toetsing kunnen worden ondervangen? Deelt de Minister voorts dat de genoemde voordelen zeer groot zijn, zowel in reikwijdte als in belang? Op welke wijze zal tot een nadere afweging worden gekomen, zo vragen deze leden? Kan worden aangegeven aan welke varianten van constitutionele toetsing ex post wordt gedacht, zoals in de brief wordt beschreven?

De leden van de SGP-fractie zijn benieuwd naar de precieze mogelijkheden die het kabinet ziet om ook meer ruimte te bieden voor constitutionele toetsing ex post. Wat is hierbij het vervolgtraject?

5.3 Verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar.

De leden van de fractie van GroenLinks zijn blij dat het kabinet de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd niet direct afwijst. Wanneer, zo vragen zij, zal het kabinet de nadere verkenning afronden en de Kamer hierover informeren?

De leden van de fractie van de SP willen graag een inhoudelijke reactie van het kabinet waarom zij afwijkt van het voorstel van de commissie de kiesgerechtigde leeftijd niet te verlagen naar zestien jaar.

De Minister beschrijft dat zij de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar niet direct afwijst. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich af wat de nadere motivering voor het kabinet is dit specifieke voorstel op te nemen. Zij lezen dat de Minister het mogelijke positieve effect op de politieke betrokkenheid van jongere burgers waardeert. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen zich echter af hoe dit voorstel de politieke betrokkenheid van jongeren in de praktijk zal verbeteren en zien graag een onderbouwing van deze verwachting? Zou de Minister kunnen toelichten in hoeverre dergelijke positieve effecten te verwachten zijn? Voorts vragen deze leden of ook andere landen stemrecht voor minderjarigen kennen.

Bij eventuele verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd van 18 naar 16 jaar vragen de leden van de SGP-fractie zich af hoe zich dit zou verhouden tot de tendens in diverse wetten om de leeftijdsgrens van 16 jaar naar 18 jaar of 21 jaar te verhogen. Concreet kan hierbij gedacht worden aan bijvoorbeeld de alcoholwetgeving, huwelijkswetgeving en de wetgeving inzake prostitutie. Zij vragen zich af of het niet logischer is om te kiezen voor een meer eenduidige leeftijd in plaats van allerlei verschillende leeftijden.

5.4 Terugzendrecht Eerste Kamer.

Ten aanzien van het terugzendrecht zijn de leden van de fractie van GroenLinks benieuwd wanneer het kabinet met een nader uitgewerkt standpunt komt. En zij vragen het kabinet ook aan te geven wat het nader beraden concreet betekent? Wordt er onderzoek gedaan en zo ja door wie en op welke wijze?

De leden van de fractie van de SP onderschrijven het belang dat onze volksvertegenwoordiging een zo goed mogelijke afspiegeling is van de bevolking. Daarbij tellen ook regionale verschillen. Is het kabinet het met deze leden eens dat het beste kiesstelsel een zo eenvoudig mogelijk kiesstelsel is? Waarom meent het kabinet dat het kiesstelsel het beste middel is om de representatie te bevorderen? Deelt het kabinet de opvatting van de leden van deze fractie dat representatie vooral afhankelijk is van het optreden van volksvertegenwoordigers? Deelt het kabinet ook de opvatting van de staatscommissie dat de representativiteit van de volksvertegenwoordiging vooral is gediend met een middel waarmee de bevolking haar vertegenwoordigers kan corrigeren? Waarom meent het kabinet dat de staatscommissie bij haar voorstel voor een terugzendrecht voor de Eerste Kamer geen zorgvuldige afweging heeft gemaakt? Graag ontvangen deze leden een inhoudelijke reactie van het kabinet op het voorstel van de staatscommissie.

Aangaande de Eerste Kamer speelt, lezen de leden van de ChristenUnie-fractie ook het voorstel van het introduceren van een terugzendrecht; een nieuwe bevoegdheid die de Eerste Kamer de mogelijkheid geeft wetsvoorstellen gewijzigd terug te zenden naar de Tweede Kamer. Dit voorstel wordt niet zonder meer overgenomen door het kabinet, maar de Minister

geeft wel aan dat er nader beraad zal plaatsvinden over de wenselijkheid van het toekennen van een dergelijke bevoegdheid aan de Eerste Kamer en oplossingen die mogelijke nadelen ondervangen. De staatscommissie stelt een variant van het terugzendrecht voor waarin de Tweede Kamer het laatste woord houdt wanneer de Eerste Kamer een wetsvoorstel gewijzigd terugzendt. Hoe denkt de Minister over andere uitvoeringen van dit instrument, bijvoorbeeld een variant waarbij de Eerste Kamer, na het terugzenden, haar vetorecht zou behouden? Hoe kan worden geborgd dat in elk van deze scenario's geen sprake zal zijn van een vertragingstechniek dan wel uitholling van de positie van de Eerste Kamer, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie.

5.5. Doorlichting van het bestaande wettelijke kader voor de verhoudingen met decentrale overheden

De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat de staatscommissie de aanbeveling doet processuele en meer inhoudelijke randvoorwaarden in een Wet op de decentralisaties te codificeren. Deze wet zou zich allereerst op de versterking en de verduidelijking van de rol van het nationale parlement bij decentralisaties moeten richten. De staatscommissie schenkt hierbij tevens aandacht aan de mogelijkheid om tussen decentrale overheden te kunnen differentiëren, aan de voldoende bewerktuiging van democratische controle bij decentrale overheden en aan de benodigde bevoegdheden van de Minister van BZK. De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de aangekondigde doorlichting zal plaatsvinden van het bestaande wettelijk kader met betrekking tot interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden.

De leden van de D66-fractie waarderen dat de staatscommissie zich ook specifiek heeft uitgelaten over interbestuurlijke verhoudingen met decentrale overheden. Deze leden zijn voorstanders van een groter lokaal belastinggebied. Zij menen dat dit, zonder dat dit leidt tot een toename van de totale belastingdruk, kan bijdragen aan het versterken en ontwikkelen van de lokale democratie en de betrokkenheid daarbij kan vergroten. Zij hopen dan ook dat de regering open wil staan voor de oproep van de VNG (<https://fd.nl/economie-politiek/1303526/gemeenten-willen-zelf-belasting-heffen>) om lokale overheden meer ruimte te geven om zelf belastingen te heffen, mede naar aanleiding van het feit dat gemeenten er door middel van de decentralisaties in 2015 meer taken bij hebben gekregen zonder dat daar extra heffingsmogelijkheden tegenover staan. En hoe verhoudt de omvang van het lokale belastinggebied in Nederland zich tot lokale belastingheffing in combinatie met lokale taken in andere landen, zoals Denemarken?

De leden van de fractie van GroenLinks constateren dat er nu vaak discussies zijn over enerzijds de bevoegdheden van decentrale overheden en anderzijds de financiering van taken die zij uitvoeren (zoals in de jeugdzorg en de zorg). Hierbij speelt ook de discussie over het al dan niet uitbreiden van het decentrale belastinggebied. Deze leden constateren dat het continu voeren van deze discussie afleidt van het goed uitvoeren van overheidstaken. Zij zien dan ook erg uit naar een nadere analyse van het wettelijk en financieel kader ten aanzien van de interbestuurlijke verhoudingen. Zij willen het kabinet vragen om deze exercitie open in te gaan en van te voren geen taboes op tafel te leggen. Verder zijn deze leden blij dat zowel de Staatscommissie als het kabinet in haar reactie aangeven dat het democratisch tekort in de interbestuurlijke samenwerking moeten worden opgelost. Inmiddels heeft het kabinet, zo constateren deze leden, een wetsvoorstel naar de Kamer gestuurd. Deze leden zien uit naar de behandeling van dit wetsvoorstel. Zij vragen het

kabinet of er ten aanzien van de democratische controle nog andere voorstellen te verwachten zijn?

De leden van de SGP-fractie zouden bij de voornemes rond decentrale overheden ook graag aandacht zien voor het voorkomen van voortdurende opschaling van gemeenten waardoor politieke besluitvorming verder bij de burgers vandaan komt te staan. Verder vragen zij zich af of de regering nog voornemens heeft ten aanzien van de versterken van de politieke zeggenschap van gemeenteraden bij gemeenschappelijke regelingen.

5.6. Evaluatie van de Kaderwet zbo's en van de regeling agentschappen

De leden van de D66-fractie hebben er begrip voor dat het kabinet de al geplande evaluatie van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen aangrijpt om de veelheid aan kaders en uitgangspunten voor zelfstandige bestuursorganen en agentschappen te stroomlijnen. Zij zijn echter van mening dat de door de staatscommissie gewenste verduidelijking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet tot die tijd kan wachten. De staatscommissie benoemt expliciet de positie van zelfstandige bestuursorganen (zbo's), die niet onder de volledige ministeriële verantwoordelijkheid vallen, maar wel een publieke taak uitoefenen, gefinancierd met publieke middelen. De staatscommissie stelt dat de huidige trend van uitbreiding van (de taken van) zelfstandige bestuursorganen leidt tot een terugkeer van een situatie waarbij steeds meer beleid «voor u, zonder u» plaatsvindt. Herkent de regering deze trend en zo ja, is de regering bereid om in kaart te brengen of er taken zijn die nu bij een zbo liggen, maar ook door ministeries zelf uitgevoerd kunnen worden?

De leden van de D66-fractie menen dat over de uitoefening van publieke taken en het uitgeven van publieke middelen volledige transparantie moet bestaan en altijd verantwoording moet worden afgelegd. Is de regering dit met deze leden eens? Zo ja, kan het kabinet aangeven hoe dit geborgd wordt bij zbo's, die wettelijk gezien niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vallen? Is de regering van mening dat ook voor DNB en AFM geldt dat er volledige transparantie moet zijn over het eigen handelen van deze zbo's? Zo nee, hoe rijmt de regering dit met de gewenste verantwoording over publieke taken en middelen? Zo ja, hoe beoordeelt de regering nu de beperkte informatie die de Kamer heeft gekregen over het toezicht van DNB op ING in de periode die in het kader van Houston is onderzocht? En hoe beoordeelt de regering de geheimhouding rondom het herstell kader dat tussen DNB en ING is afgesproken?

5.7. Een kabinetsstandpunt over het initiatiefvoorstel inzake een Europawet

De leden van de D66-fractie zijn er voorstander van om de parlementaire betrokkenheid bij Europese besluitvorming, in het bijzonder bij de totstandkoming van wetgeving en het sluiten van verdragen, bij wet te regelen. Twee leden hebben tevens in een Grondwetsvoorstel (35202-(R2126)) een bepaling opgenomen die de wetgever opdraagt deze betrokkenheid van de Staten-Generaal bij Europese besluitvorming bij wet te regelen. De op dit moment geldende procedures (denk aan de subsidiariteitstoets, het behandelvoorbehoud, het versturen van BNC-fiches en geannoteerde agenda's) zijn vooral vastgelegd in moties en eenzijdige toezeggingen. Deze leden zijn van mening dat het hoog tijd wordt om dit in wetgeving te consolideren. Zij wachten de reactie van het kabinet op dit grondwetsvoorstel te zijner tijd af.

6. Aanbevelingen die niet worden overgenomen (categorie C)

6.1. De gekozen formateur

Met de staatscommissie constateert het kabinet dat de geringe kiezersinvoed op de kabinetsformatie een probleem is. (34 430, nr. 10, p. 25) De leden van de CDA-fractie vragen wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorgenomen brede studie naar het formatieproces, de probleemstelling en de onderzoeksopzet.

Allereerst betreuren de leden van de D66-fractie het dat alternatieve opties ter vervanging van de gekozen formateur zoals voorgesteld door de staatscommissie, zoals een gekozen Minister-President of een gekozen formateur met een steviger mandaat, niet nader worden onderzocht.

Het kabinet schrijft in haar reactie dat zij na de zomer in overleg met de Tweede Kamer een nadere studie wil uitvoeren over een breder perspectief op het formatieproces, met als doel om dit proces begin 2020 af te ronden. Hoe staat het met dit voornemen, zo vragen de leden van de fractie van GroenLinks? Hoe wil het kabinet dit proces vormgeven en is het haalbaar om dit proces begin 2020 af te ronden?

De leden van de ChristenUnie-fractie herkennen zich in de beschouwing van de staatscommissie en de Minister aangaande de onduidelijkheid voor de kiezer na de verkiezingsuitslag met betrekking tot de vraag welke partijen een kabinet gaan vormen en de relatief lange periode van coalitievorming. Zij zien geen heil in de constructie van de gekozen formateur en delen het standpunt dat deze optie niet passend is binnen het huidige parlementaire stelsel en de Nederlandse staatsinrichting. Wel erkennen deze leden dat meer openheid van het formatieproces wenselijk is.

6.2. Verbreding van Bevrijdingsdag (5 mei) tot Dag van de Vrijheid

De leden van de D66-fractie vinden het jammer dat Bevrijdingsdag niet wordt verbreed tot Dag van de vrijheid. Zij menen dat 5 mei als nationale feestdag bij uitstek geschikt is om alle Nederlanders te verbinden en van deze dag meer inclusiviteit uitgaat dan een aantal andere dagen die thans als vrije dagen gelden. Bovendien is de relatie met het belang van de democratische rechtsstaat evident, terwijl ook de noodzaak jaarlijks stil te blijven staan bij het belang hiervan onverminderd hoog; en misschien zelfs wel gestegen is. Hoe moeten deze leden overigens de opmerkingen van de Staatssecretaris van VWS dat hij graag bereid is 2e Pinksterdag in te ruilen voor 5 mei als vrije dag zien in relatie tot de stellingname daaromtrent in de kabinetsreactie? De leden zijn enthousiast over de oproep van het kabinet aan de betrokken sociale partners om van 5 mei jaarlijks een vrije dag te maken. Op welke wijze gaat de regering de betrokken partijen hierbij ondersteunen? En is de regering bijvoorbeeld bereid om een maatschappelijk kosten-batenanalyse (MKBA) te laten doen naar de gevolgen van 5 mei als nationale erkende feestdag?

De leden van de fractie van GroenLinks zouden het, net als de Staatscommissie en het kabinet, een goede zaak vinden als 5 mei voor iedereen een officiële vrije dag wordt. Zij begrijpen dat het kabinet de betrokken sociale partners oproepen om voor iedereen 5 mei een vrije dag te laten zijn. Wat betekent deze oproep in de praktijk? Brengt het kabinet deze oproep expliciet onder de aandacht tijdens gesprekken met de verschillende sociale partners? Is het kabinet zich evenwel bewust dat er in steeds meer sectoren wordt gewerkt zonder collectieve arbeidsvoorwaarden? Hoe zorgt het kabinet dat haar oproep ook op die plekken waar geen sprake is

van collectieve arbeidsvoorwaarden en waar veel ZZP'ers werken onder de aandacht komt? En hoe zorgt het kabinet ervoor dat het ook voor personeelsvertegenwoordigers gemakkelijk is om afspraken met de werkgever hierover te maken? En zijn er voor het kabinet andere mogelijkheden om deze oproep kracht bij te zetten? Ook vernemen deze leden graag of het kabinet in navolging van de uitspraken van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport om tweede pinksterdag in te ruilen voor 5 mei als officiële vrije dag voor iedereen van plan is om hier onderzoek naar te doen. En zo nee, waarom niet?

De leden van de ChristenUnie-fractie delen de meerwaarde van het vasthouden aan Bevrijdingsdag en sluiten zich aan bij de oproep van het kabinet om 5 mei voor iedereen in Nederland een jaarlijkse vrije dag te maken.

Bijlage

De leden van de CDA-fractie vinden het van belang, dat de inzichtelijkheid wordt vergroot van het wetgevingsproces en de besluitvormingsprocessen in het openbaar bestuur van Nederland voor burgers en bedrijven. Deze leden constateren, dat de regering een aantal aanbevelingen afdoet met de stelling dat die primair Aanbevelingen die primair de beide Kamers betreffen, zoals de instelling van een openbaar toezeggingenregister (C4). Deelt de regering de mening van deze leden, dat een actieve betrokkenheid van de regering noodzakelijk is voor het slagen van een motievolgsysteem en een adequate toezeggingenregistratie? Zo ja, is de regering bereid daarover met de Kamer in overleg te treden? Is de regering bereid de informatievoorziening aan de Kamer over de uitvoering van moties en de opvolging van toezeggingen de stroomlijnen en ervoor te zorgen dat goede voorbeelden, zoals het Ministerie van OCW, worden nagevolgd?

De leden van de fractie van GroenLinks willen nog graag expliciet aandacht vragen voor een punt waar in de kabinetsreactie weinig aandacht voor is, namelijk de informatiepositie van het parlement. Al vaker is er in de Kamer gesproken over artikel 68 van de Grondwet en hoe dit artikel in de praktijk wordt toegepast. Een goed functionerend parlementair stelsel is gebaat bij een uitstekende informatiepositie. Dit betekent wat de aan het woord zijnde leden niet alleen dat informatie tijdig en volledig bij de Kamer moet zijn, maar ook dat de informatie goed controleerbaar is. Alleen dan kan het parlement haar controlerende taak en haar budgetrecht goed uitvoeren. Deze leden zou hier graag een nadere reflectie op ontvangen van het kabinet. Zij vragen het kabinet daarbij ook te reageren op het recent verschenen rapport «Inzicht in publiek geld (deel 2)» van de Algemene Rekenkamer. De Algemene Rekenkamer maakt zich in dit rapport zorgen over de informatiepositie en het budgetrecht van de Kamer. De leden van de fractie van GroenLinks hebben deze zorgen ook en zien zijn ervan overtuigd dat een betere informatiepositie het parlementaire stelsel versterkt.