

Het overbruggen van hoge dijken en lage drempels ***Een stand van zaken van de aanbevelingen van de commissie Remkes***

Sophie Zwaan

Update van een op 29 juni in De Hofvijver verschenen artikel

De toekomstbestendigheid van het parlementair stelsel bekijken en hierover advies uitbrengen: dat was het doel van het onderzoek van de staatscommissie parlementair stelsel onder het voorzitterschap van Johan Remkes. Op 13 december 2018 verscheen het eindrapport *Hoge Dijken, Lage Drempels*. Nu, zo'n anderhalf jaar later, lijkt het kabinet de aanbevelingen van de commissie Remkes – na aanvankelijk wat aarzeling bij de minister – ter harte te nemen. Maar echte staatsrechtelijke vernieuwingen zoals in 1848 en 1917 zijn vooralsnog niet te verwachten.

Op 1 juli 2020 stuurde de minister een 'stand van zaken'- brief naar beide Kamers. Een aantal aanbevelingen heeft het kabinet overgenomen, sommige in de vorm van wijzigingsvoorstellen van de Grondwet, over andere aanbevelingen is volgens de minister nader onderzoek nodig, hoewel zij de ideeën van de Commissie wel ondersteund. Ook nam het kabinet aanbevelingen niet over – zoals de manier van kiezen van de Eerste Kamer - maar koos juist voor het terugdraaien van deze procedure naar de situatie van voor de Grondwetwijziging van 1983.

Wet op de politieke partijen

Het kabinet heeft enkele aanbevelingen concreet overgenomen. Zo stelde de staatscommissie voor om bestaande regelingen en wetten met betrekking tot politieke partijen samen te voegen en vast te leggen, in een zogenaamde Wet op de politieke partijen (Wpp). Het doel hiervan is het belang van politieke partijen benadrukken. Zo zou de Wpp de onafhankelijke positie van politieke partijen verder kunnen versterken, onder meer door de wettelijke positie van de partijen te verduidelijken. Daarnaast adviseerde zij de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) in deze wet onder te brengen, waarin onder andere een maximering van giften is vastgesteld.

Deze aanbeveling werd positief ontvangen door het kabinet. Het werd dan ook als primaire taak gezien om de Wet financiering politieke partijen (Wfpp) na een wijziging uit te bouwen tot deze Wpp. Het kabinet was net als de staatscommissie van mening dat politieke partijen onmisbaar zijn voor het functioneren van de democratie en dat politieke partijen zo goed mogelijk moeten bijdragen aan dat functioneren. Daarnaast streefde het kabinet naar wettelijke bepalingen omtrent de transparantie van digitale campagnevoering, microtargeting en giften aan politieke partijen. Tot slot zou het kabinet nader onderzoek doen naar een precieze omschrijving in de WPP van de mogelijkheid tot een partijverbod. Het was de bedoeling dat er in het voorjaar van 2020 een voorstel voor de WPP in procedure zou worden gebracht.

Een wijziging van de Wfpp is in februari 2020 door de Ministerraad goedgekeurd en ligt nu voor advies bij de Raad van State. Deze wijziging volgt de aanbevelingen van de staatscommissie wat betreft het vergroten van transparantie van de giften aan politieke partijen. Zo werd onderschreven dat de drempel van giften uit Nederland 4.500 euro blijft en dat giften van buiten de Europese Unie worden verboden. Toenmalig minister Knops van Binnenlandse Zaken stelde dat deze wijziging het vertrouwen in de democratie moet herstellen. De eerste stap naar een Wpp is hiermee gezet.

Een gehele nieuwe Wpp is nog in voorbereiding. In deze Wpp komt – aldus de minister in haar brief van 1 juli 2020 - een afzonderlijke regeling voor het partijverbod. De precieze verbodsgrond en -procedure wordt nog nader uitgewerkt. Daarnaast schreef de minister ook dat er regels op de controleerbaarheid van digitale politieke campagnes worden opgenomen in de Wpp om zo misleiding te voorkomen en duidelijkheid te geven wie een politieke advertentie betaalt. Ook deze regels worden nog nader uitgewerkt. Het is de bedoeling dat het voorstel voor een Wpp eind dit jaar in consultatie wordt gebracht.

Positie Eerste Kamer

De staatscommissie achtte het ook noodzakelijk de rol van de Eerste Kamer beter te benutten.

Terugzendrecht

Ten eerste adviseerde zij om de Eerste Kamer meer bevoegdheid te geven door het de mogelijkheid te geven wetsvoorstellen terug te sturen naar de Tweede Kamer, het zogenoemde 'terugzendrecht'. De staatscommissie denkt dat dit terugzendrecht bij zal dragen aan de rolvastheid van de Eerste Kamer en haar invloed op wetten zal versterken. Daarnaast dacht de commissie dat dit voorstel het tweekamerstelsel in balans zou brengen.

Ook het kabinet steunt het idee de rol van de Eerste Kamer te versterken. Wel benadrukt de minister dat een nadeel van een terugzendrecht is dat het wetgevingsproces vertraagd kan worden. Daarom onderstreept het kabinet dat het terugzendrecht goed moet passen bij de rol van de Eerste Kamer: het beoordelen van wetsvoorstellen op belangrijke criteria als rechtsstatelijkheid en uitvoerbaarheid.

Tweede lezing in Verenigde Vergadering

Ten tweede adviseerde de staatscommissie om de tweede lezing van Grondwetswijzigingen in een verenigde vergadering van beide Kamers te behandelen. Het voordeel hiervan zou zijn dat de argumenten van de Eerste Kamer tegen een grondwetswijziging mee kunnen wegen in de stemkeuze van de leden van de Tweede Kamer. Ook zouden de stemverhoudingen in de Eerste Kamer minder bepalend worden voor de vraag of een grondwetswijziging in de tweede lezing de vereiste twee derde meerderheid haalt.

Het kabinet achtte deze wijziging ook gewenst en diende eind juli – na een internetconsultatie een wetsvoorstel in eerste lezing in.

Verkiezing Eerste Kamer

De Commissie adviseerde om de wijze van de Eerste Kamerverkiezingen niet aan te passen. Zij achtte de neveneffecten van een andere manier van verkiezen te groot om de huidige wijze aan te passen.

Het kabinet ging juist tegen dit advies in. De minister stelde precies het tegenovergestelde voor, namelijk om de zittingsduur van de Eerste Kamerleden te verlengen van vier naar zes jaar zoals het in de situatie voor 1983 was en ook om de verkiezing van Eerste Kamerleden aan te passen. Dit betekende dat er om de drie jaar de helft van de Kamerleden worden verkozen. Ook dit wetsvoorstel werd eind juli in eerste lezing ingediend.

Aanpassing Kiesstelsel

De staatscommissie stelde vast dat hoewel het Nederlandse kiesstelsel hoog scoort op representatie, er toch nog enkele tekortkomingen zijn. Sommige groepen in de bevolking voelen zich niet goed vertegenwoordigd. Daarom adviseerde de staatscommissie – zoals ook al in 2006 door het Burgerforum voorgesteld - om persoonlijke en regionale componenten in het kiesstelsel toe te gaan passen. Daarnaast adviseerde de staatscommissie om het grote formaat van het huidige stembiljet aan te passen, aangezien het huidige biljet niet gebruiksvriendelijk is.

Het kabinet was positief over de aanbevelingen, maar Ollongren wilde ook met name naar de herziening van het kiesstelsel nader onderzoek doen. Haar tijdelijk vervanger Knops ging wel mee in het advies om nieuwe stembiljetten in te zetten. Die zouden kleiner en makkelijker hanteerbaar zijn en zo mogelijk zouden partijlogo's weergegeven kunnen worden. Dit heeft geresulteerd in het wetsvoorstel *tijdelijke experimentenwet voor nieuwe stembiljetten*.

Ondanks de voorkeur van de staatscommissie voor het kiesstelsel van het Burgerforum maakte de minister tijdens een Eerste Kamerdebat bekend dat er nog naar andere kiesstelsels werd gekeken. Maar in de update van Ollongren in juli 2020 stelde zij na het onderzoeken van andere kiesstelsels vast dat het Burgerforum kiesstelsel inderdaad de beste basis biedt om verder te gaan met de wijziging van het kiesstelsel. Dit kiesstelsel biedt de kiezer de mogelijkheid om een stem uit te brengen op een lijst of op een kandidaat van een lijst. Dit kiesstelsel waarborgt volgens Ollongren dezelfde mate van evenredigheid als het huidige kiesstelsel. Ollongren wil de Kieswet zo spoedig mogelijk wijzigen en de planning is om dit wetsvoorstel in het najaar in consultatie te brengen.

Correctief Referendum

De staatscommissie stelde dat het parlement in bepaalde opzichten een onvolledige inhoudelijke vertegenwoordiging van de bevolking heeft. Zo kunnen politieke meerderheden in het parlement in sommige cruciale inhoudelijke

thema's afwijken van de opvatting van de meerderheid van de bevolking. Hierdoor kan het risico ontstaan dat de belangen van burgers te weinig aandacht krijgen en dus onvoldoende gehoord worden. Om dit tegen te gaan stelde de staatscommissie de invoering van het bindend correctief referendum voor.

Het kabinet reageerde niet onverdeeld enthousiast op deze aanbeveling. Zo stelde het kabinet dat een dergelijk instrument als een correctief referendum niet zonder meer inpasbaar is in de vertegenwoordigende democratie zoals Nederland die kent en dat de opvattingen over de invoering hiervan zeer verschillen. Het kabinet nam (nog) geen definitief standpunt in en zou later in het jaar 2019 de beide Kamers hierover te informeren. Dit standpunt zou gepaard gaan met een reactie op de motie-Lintmeijer, waarin gevraagd werd om een visie te geven op nieuwe vormen van directe democratie.

Het Tweede Kamerlid-Ronald van Raak vond dit te lang gaan duren en kwam met een initiatiefwet. De Raad van State gaf op 28 oktober 2019 een overwegend positief advies, maar stelde nog wel wat aanpassingen voor. Zo moest het referendum functioneren als laatste correctiemogelijkheid en moest het voorstel ook de nadelen van het referendum benadrukken. Op grond van dit advies heeft Van Raak zijn voorstel op enkele punten aangepast. Het ligt nu bij de Tweede Kamer ter behandeling. Ollongren meldde in haar brief van 1 juli dat het kabinet bij de plenaire behandeling het eigen standpunt van het kabinet zou inbrengen, waarbij de adviezen van de staatscommissie ook zouden worden betrokken.

Constitutioneel Hof

De staatscommissie adviseerde ook om een Constitutioneel Hof in te stellen, die de wetten toetst aan de klassieke grondrechten. De behoefte aan een constitutionele toets is toegenomen volgens de staatscommissie, onder meer door verminderde aandacht voor de kwaliteit van wetgeving en de toegenomen toeloop tot de rechterlijke macht door burgers vanwege gebreken in de wetgeving. Bovendien adviseerde de staatscommissie om een onafhankelijke voordrachtscommissie te introduceren om zo de benoeming van de leden van de Hoge Raad te depolitiseren.

Het kabinet was niet overtuigd. Zo zouden de voordelen niet per se opwegen tegen veelgenoemde nadelen die - samengevat - gevaar van politisering van de rechterlijke macht inhouden. Daardoor was er volgens het kabinet ook hier een nadere afweging voor nodig. Hierin moeten ook andere varianten dan die voorgesteld door de staatscommissie worden betrokken. Wel ging het kabinet mee in de voordrachtscommissie voor de Hoge Raad. Daarom liep er van 24 december 2019 tot 1 maart 2020 een internetconsultatie over het *conceptwetsvoorstel Voordrachtscommissie benoeming leden Hoge Raad*.

Over het constitutioneel hof wordt momenteel nog steeds gedebatteerd. De Eerste Kamer reageerde in februari 2020 vooral negatief. Zo noemde SP-senator Kox het voorstel voor een constitutioneel hof 'opmerkelijk vergaand' en zag de

CDA-fractie niet de noodzaak in van het instellen van een constitutioneel hof. Verder werd er onder andere gevraagd aan de minister om voor- en nadelen voor de invoering van een constitutioneel hof op te stellen. In haar update presenteerde Ollongren de afwegingen van het kabinet over de constitutionele toetsing. Het kabinet heeft besloten een aanvullend rechtsvergelijkend onderzoek te doen om de varianten van constitutionele toetsing nader te onderzoeken. Dit betekent dat het huidige kabinet voorlopig geen voorstellen gaat doen over deze aanbeveling.

Het betrekken van jongeren

De staatscommissie constateerde samen met het kabinet dat vergroting van democratische kennis bij jongeren gewenst is. Het advies was onder andere om de vakken maatschappijleer en geschiedenis in het voortgezet onderwijs te verplichten en een burgerforum voor jongeren op te stellen. Om de democratische betrokkenheid van jongeren te vergroten adviseerde de staatscommissie een burgerforum op te richten voor jongeren. Ook adviseerde de staatscommissie om 5 mei uit te breiden van Bevrijdingsdag tot een algemene 'Vrijheidsdag' en er ook een landelijke vrije dag van te maken.

Het kabinet initieerde in reactie op het opstellen van een burgerforum een jongerenparlement. Maar de precieze vorm en naam moet nog worden onderzocht. Wel stelde Ollongren in haar update vast dat jongeren steeds meer waarde hecht aan de stem van jongeren in bijvoorbeeld het meedenken aan de gevolgen van de coronacrisis. Het kabinet ging niet mee in het verplicht stellen van de vakken maatschappijleer en geschiedenis, maar minister Slob van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in november wel een *Wetsvoorstel ter verduidelijking van de burgerschapsopdracht in het funderend onderwijs* na advies van de Raad van State aangeboden aan de Tweede Kamer. Hiermee is het de bedoeling om de vakken te versterken in plaats van de verplichten. Dit voorstel is nog in behandeling bij de Tweede Kamer. Het kabinet heeft verder besloten van 5 mei geen 'Nationale Vrijheidsdag' te maken, maar heeft wel een oproep gedaan aan de sociale partners om van 5 mei voor iedereen een vrije dag te maken.

Gekozen formateur

Zoals al te zien was bij het advies over de naamsverandering van 5 mei, zijn sommige adviezen niet door het kabinet behandeld. Zo stelde de staatscommissie ook voor om een gekozen formateur in te stellen, om zo de directe invloed van de Nederlandse bevolking op de kabinetsformatie te vergroten. Indien de formateur binnen drie maanden er niet in zou slagen een kabinet te vormen, dan zou op de oude formatiemaniër teruggevallen moeten worden, zo adviseerde de staatscommissie.

Net als bij de naamswijziging van 5 mei, liet het kabinet in zijn reactie weten hier niet in mee te gaan. Het kabinet stelde dat een direct gekozen formateur niet bij de Nederlandse staatsinrichting past. Hierbij werd de in 2012 gewijzigde rol van de Tweede Kamer bij de kabinetsformatie meegeteld.

Wel stelde het kabinet dat het nader zou onderzoeken hoe het formatieproces in een breder verband kon worden getrokken, waardoor de kiezers toch meer invloed zouden krijgen.

Conclusie: de stand van zaken

De aanbevelingen van de staatscommissie parlementair stelsel vergen volgens het kabinet op bepaalde punten nog nader onderzoek, met name op het gebied van het kiesstelsel.. De voorstellen waar het kabinet tot nu toe mee gekomen is zijn te marginaal om al te bekijken of het parlementair stelsel hierdoor steviger wordt, zoals de opdracht aan de Commissie luidde.

Sophie Zwaan is stagiair centrale redactie PDC, partner van het Montesquieu Instituut.