

BRANDENDE  KWESTIES 2005

DE LEIDENDE BURGER

EINDRAPPORT PROJECTGROEP DEMOCRATIE &
BESTUURLIJKE VERNIEUWING



PARTIJ VAN DE ARBEID

DE LEIDENDE BURGER

EINDRAPPORT PROJECTGROEP DEMOCRATIE &
BESTUURLIJKE VERNIEUWING PVDA

februari 2005



PARTIJ VAN DE ARBEID

Aan de leden van de Partij van de Arbeid,

Hierbij treft u het eindrapport *De leidende burger* aan van de PvdA-projectgroep 'Democratie en Bestuurlijke Vernieuwing' onder voorzitterschap van Rudy Andeweg.

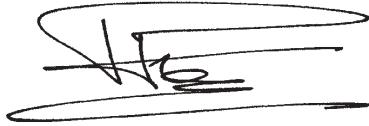
Dit rapport behandelt het kiesstelsel, de gekozen minister-president, het referendum, de bestuurslagen, de Eerste Kamer en de grondwet. Reeds eerder bracht de projectgroep een deelrapport over de aanstellingswijze van de burgemeester uit. Daarover hebben de partijleden zich inmiddels via een ledenraadpleging kunnen uitspreken.

De opdracht aan de commissie was het entameren en organiseren van debat uitlopend op zowel een onderscheidende en als sociaal-democratisch herkenbare fundamentele plaatsbepaling als concrete voorstellen voor democratische en bestuurlijke vernieuwing. Uitgangspunt was de wens de invloed van burgers op het openbaar bestuur te vergroten vanuit een samenhangende opvatting over de verhouding tussen directe en indirecte democratie, de verhouding tussen de verschillende bestuurslagen in het (gemoderniseerde) Huis van Thorbecke en met inachtneming en beschrijving van de gevolgen van de voorstellen voor het functioneren van politieke partijen waaronder de PvdA zelf.

Het partijbestuur beschouwt het rapport als een goede basis voor de verdere discussie in de partij. Het schetst op heldere wijze maatschappelijke ontwikkelingen en doet op basis hiervan concrete voorstellen voor staatkundige vernieuwing. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat het partijbestuur het ook met alle analyses of voorstellen eens is. Bovendien kunnen en zullen in de discussie over de in het rapport genoemde onderwerpen ook verwante onderwerpen aan de orde komen. Te denken valt aan partij- en campagnefinanciering en aan de maatschappelijke context, zoals de positie van politieke partijen en de gevolgen van de voorstellen voor hun functioneren.

Het partijbestuur is de projectgroep zeer erkentelijk voor het werk dat zij heeft verzet en is er van overtuigd dat dit heldere rapport een goede opzet is naar een brede partijdiscussie. Het is de bedoeling dat die discussie tot nadere besluiten leidt op het partijcongres dat voorzien is voor december 2005.

Met vriendelijke groet,
Namens het partijbestuur,



Ruud Koole
(voorzitter)

Inhoud

Inleiding	7
1. Kiesstelsel	11
2. Burger en bestuur	26
3. Referendum	34
4. Bestuurslagen	42
5. Eerste Kamer	48
6. Grondwet	52
7. Samenvatting	57
Samenstelling en werkwijze van de projectgroep	61

Inleiding

De maatschappelijke urgentie van staatkundige vernieuwing

Elke vertegenwoordigende democratie kent een lastig evenwicht tussen leiderschap en zeggenschap: tussen het geven van ruimte aan bestuurders en het eerlijk kiezen en het voldoende controleren van diezelfde bestuurders. In ons land heeft dat evenwicht tussen 1848 (parlementair stelsel) en 1919 (algemeen kiesrecht) vorm gekregen in het politieke bestel dat wij nu nog steeds kennen. Dat bestel heeft onze samenleving goed gediend en het kent ook nu nog vele voordelen, maar het is opvallend dat er sinds 1919 nauwelijks aanpassingen zijn geweest. Intussen voltrekken zich, vooral de laatste decennia, wel ingrijpende maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die het evenwicht tussen leiderschap en burgerschap aantasten.

De meest ingrijpende ontwikkeling in dit verband is wel de opkomst van de geschoolde en mondige burger. In 1934 schreef de sociaal-democraat Bonger nog een vurig pleidooi voor een beperkte rol van de burger ('De democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn'), maar hij baseerde zijn standpunt vooral op zijn inschatting van kennis en intellect van 'gewone mensen': 'Het percentage dat in staat is meer dan lager onderwijs met succes te volgen haalt de 15 niet, slechts enkele percenten zijn in staat hoger onderwijs te volgen'. Het opleidingsniveau is sinds Bonger dit schreef echter enorm gestegen: in 1960 nog had meer dan de helft van de bevolking (56 procent) hooguit de basisschool gevolgd; nu is dat teruggelopen tot minder dan 8 procent, en nog steeds dalende. Omgekeerd steeg het percentage met een HBO of universitaire opleiding van minder dan 8 naar zo'n 30 procent. Ook los van formeel opleidingsniveau is er sprake van sterk gestegen kennis en vaardigheden. Burgers zijn daardoor minder afhan-

kelijk geworden van collectieve belangenbehartiging door leiders van maatschappelijke en politieke organisaties: de 'ontvoogding' van de burger. Dat mensen mondiger zijn en meer op zichzelf staan kan niet zonder gevolgen blijven voor het evenwicht tussen burgerschap en leiderschap. De ontkenning van die wetmatigheid vormt een vruchtbare voedingsbodem voor populistten.

Dat geldt in het bijzonder voor ons land, omdat het accent in ons bestel sterk op leiderschap was gelegd. In het verdeelde Nederland van de verzuiling dienden voortdurend compromissen gesloten te worden tussen de zuilen en dat legde een zware verantwoordelijkheid bij de voormannen van de partijen en maatschappelijke organisaties. Burgers, immers sterker aangewezen op deze organisaties dan nu, vertrouwden hun lot toe aan hun leiders. Ook formeel was de politieke rol van de burger een beperkte: het bepalen van de partijpolitieke krachtsverhouding in raden, staten en Tweede Kamer. Bestuurders worden benoemd in plaats van gekozen, en sinds de Franse tijd heeft in ons land geen landelijk referendum plaats gevonden. De politieke activiteit van burgers was meer mobilisatie van bovenaf dan participatie van onderop.

Er is een incongruentie ontstaan tussen de invloed die ons bestel toekent aan de burger en de rol die de burger kan en wil spelen in de politiek. Bonger zou volgens zijn eigen redenering uit 1934 nu, in 2005, pleitbezorger moeten zijn voor een verschuiving van het accent in de richting van burgerschap. Zo'n verschuiving is de centrale boodschap van de Projectgroep Democratie & Bestuurlijke Vernieuwing. Er is ongetwijfeld veel bestuurlijk leed dat vraagt om aandacht. Dit rapport concentreert zich echter niet op de problemen van bestuurders, maar op de meest centrale uitdaging aan ons bestel: de herijking van het evenwicht tussen burgerschap en leiderschap.

Het zou een misverstand zijn te verwachten dat deze diagnose leidt tot een pleidooi voor afschaffing van de vertegenwoordigen-

de, en invoering van directe, democratie. Het is waar dat ontwikkelingen op het terrein van ICT nieuwe mogelijkheden scheppen voor vormen van directe democratie die vroeger praktisch niet realiseerbaar waren. Voor directe democratie is echter ook nodig dat burgers bereid zijn permanent politiek betrokken en actief te zijn. Er is voorlopig niets dat daarop wijst, en ook uit opinieonderzoek blijkt geen groeiende afkeer van de vertegenwoordigende democratie als zodanig. Wat wel groeit is de behoefte aan meer gerichte invloed dan alleen de grofmazige keuze op een politieke partij, eens in de vier jaren: dus ook invloed op persoonskeuzes en beleidsinhoud. Wat ook nodig is, is kiezersinvloed en bestuurlijke invloed op hetzelfde niveau te leggen, en zo dicht mogelijk bij de burger. Er zijn over de jaren situaties gegroeid waarin bij bepaalde organen een incongruentie is ontstaan tussen kiezersinvloed en de bestuurlijke rol van het betreffende orgaan. De projectgroep acht dat onwenselijk en is van oordeel dat kiezers invloed moeten hebben als 'het er toe doet' en dat er dan ook een goede vorm van democratische legitimatie van de volksvertegenwoordigers moet zijn. Zo niet, dan moet de kiezer ook niet lastig worden gevallen met een verkiezing.

De keuzes die in dit rapport worden gemaakt zijn misschien niet bijzonder revolutionair. Zij zullen niettemin door veel bestuurders als risicovol worden beschouwd. Een accentverschuiving van bestuur naar burger betekent vertrouwen hebben dat het algemeen belang bij de burgers in goede handen is. Zo ergens, dan geldt het adagium dat democratie niet voor bange mensen is vooral voor bestuurders die iets van hun invloed gaan inleveren.

De keuzes in dit rapport sluiten naadloos aan op het nieuwe beginselprogramma. De herijking van het evenwicht tussen leiderschap en burgerschap is nodig voor het behoud en de versterking van onze democratie en dat is iets waar de PvdA zich als sociaal-democratische partij voor wil inzetten. Even vanzelfsprekend is het voor de PvdA als sociaal-democratische partij dat staatkundige vernieuwingen geen belemmeringen mogen opwerpen voor de

politieke inbreng van achterstandsgroepen. Democratische vernieuwing is nodig door nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, mag geen nieuwe ongelijkheid creëren en moet juist laagdrempelig en goed te begrijpen zijn. Het is deze combinatie die ook centraal staat in het beginselprogramma: moderniseren van de parlementaire democratie door daarbinnen een grotere variëteit aan te brengen in de mogelijkheden om als volwaardige burger mee te doen aan de publieke besluitvorming en door politieke macht altijd te voorzien van tegenmacht in de vorm van publieke controle en verantwoording, maar tegelijk waken over de toegankelijkheid voor iedereen, onder andere door beslissingen op een zo lokaal mogelijk niveau te nemen, en door uitgebreide toepassing van het beginsel van 'één persoon, één stem', ongeacht rijkdom, opleidingsniveau of afkomst.

Tot slot: staatkundige vernieuwing is geen Haarlemmerolie, geen medicijn tegen alle kwalen van ons bestel. Veel is ook afhankelijk van het gedrag van politici en politieke partijen, bijvoorbeeld de mate waarin partijen gezien worden als één pot nat, of zich juist opstellen als vertolkers van verschillende beleidsrichtingen. Dat laat zich niet of nauwelijks afdwingen met instituties en spelregels, hoe belangrijk ook.

1. Kiesstelsel

Het stelsel van nu

Het kiesstelsel dat wij nu kennen voor de Tweede Kamer, en met kleine afwijkingen ook voor Gemeenteraadsverkiezingen, Statenverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement, is betrekkelijk eenvoudig: alle in het hele land uitgebrachte stemmen worden bij elkaar opgeteld en door 150 gedeeld: dat is de prijs die een partij per zetel moet betalen (de kiesdeler). Zo vaak als een partij die 'prijs' kan betalen, zoveel Kamerzetels krijgt die partij. Omdat de berekening nooit precies uitkomt blijven er dan enkele zetels over: de restzetels. Om die toe te kennen aan partijen is er een rekenmethode (het stelsel van de grootste gemiddelden bij Kamerverkiezingen) die voor de Tweede Kamer meestal betekent dat de meeste restzetels naar de grootste partijen gaan. Die restzetelverdeling is eigenlijk het enige meer ingewikkelde aspect van het stelsel.

Dit kiesstelsel heeft het - met slechts kleine aanpassingen - al vanaf 1917 volgehouden. Wat wordt gezien als de belangrijkste voordelen van het stelsel?

- de eenvoud, die nog versterkt wordt doordat de basisprincipes van het kiesstelsel hetzelfde zijn in alle verkiezingen binnen Nederland;
- het feit dat het kiesstelsel de krachtsverhoudingen onder de kiezers betrekkelijk getrouw afspiegelt in de zetelverdeling van de Tweede Kamer. Deze grote mate van evenredigheid wordt wel als eerlijk ervaren;
- de toegankelijkheid: slechts 0,66% van de stemmen is voldoende voor een politieke partij om in de Tweede Kamer door te dringen. Dit wordt wel het 'veiligheidsventiel' van de Nederlandse politiek genoemd: wanneer de zittende politieke partijen een bepaald probleem veronachtzamen kan een nieu-

we partij daar gebruik van maken en betrekkelijk makkelijk tenminste één zetel winnen. Dit dwingt de zittende partijen dan om zich wel met dat probleem te gaan bemoeien. Het succes van de LPF in 2002 ligt vers in het geheugen, maar er zijn vele voorbeelden te geven.

Toch is er al decennialang ook kritiek op het stelsel, en worden met regelmaat nieuwe hervormingsvoorstellen ingediend, zoals nu door de CDA-VVD-D66 coalitie. Soms wordt een wijziging van het kiesstelsel beargumenteerd in vage termen van ‘verbetering van de democratie’, de ‘afstand met de burger verkleinen’ en dergelijke. Dat is retorisch sterk (wie kan er immers tegen zijn?), maar diagnostisch zwak (want niemand weet wat er precies bedoeld wordt en daarom ook niet of dat ook het gevolg zal zijn van de hervorming). We gaan op dat soort argumenten dan ook verder niet in.

Er worden ook oneigenlijke argumenten aangevoerd, zoals ‘meer dualisme in de verhouding tussen regering en parlement’, ‘meer generalisten in de Tweede Kamer’ of een ‘revitalisering van politieke partijen’. Dat kunnen best nastrevenswaardige doelen zijn, maar zij staan los van de functie van het kiesstelsel in een ver-tegenwoordigende democratie: kiezers invloed geven op het beleid door middel van de samenstelling van het parlement. Kort gezegd: het kiesstelsel is er voor de kiezers, en niet om Haagse problemen van politici op te lossen.

Vier argumenten voor verandering

Als we zo de kritiek schiften blijven er vier problemen op de zeef liggen.

1. Vooral in de jaren ‘60 en ‘70 van de vorige eeuw gold als voornaamste bezwaar tegen ons huidige kiesstelsel dat er geen direct verband is tussen de verkiezingsuitslag en de samenstelling van de regering: geen enkele partij wint een absolute

meerderheid in de Tweede Kamer, en de verkiezingsuitslag laat verschillende meerderheidscoalities toe: kiezers wikken, politici beschikken. Vaak wordt overigens vergeten dat het kiesstelsel in dit probleem slechts een beperkte rol speelt: er zijn ook landen met een kiesstelsel dat sterk op het onze lijkt waar de kiezer toch invloed heeft op de regeringsvorming. Dat kan doordat daar voor de verkiezingen wel bekend is welke partijen samen een regeringscoalitie willen vormen. Dat is meestal het geval in bijvoorbeeld de Scandinavische landen, Duitsland, Oostenrijk. En omgekeerd is zelfs een meerderheidskiesstelsel als het Engelse geen garantie dat kiezers beslissen wie gaat regeren. Naarmate een ‘derde’ partij meer districten wint groeit het risico op een onbesliste verkiezingsuitslag: een ‘hung Parliament’. Kortom, een ander kiesstelsel kan wel de kans vergroten dat de kiezer invloed op de kleur van het kabinet heeft, maar biedt geen garantie.

2. Vanaf het rapport van de commissie-Deetman staat in feite een ander bezwaar tegen ons kiesstelsel centraal in de discussie. Op enkele Kamerleden na hebben de meeste parlementariërs geen direct mandaat van de kiezers; zij danken hun zetel vooral aan de hoogte van hun positie op de kandidatenlijst, en dus aan hun partij; zij komen in de Kamer ‘op de slippen van de lijsttrekker’. In de eerste plaats is ons huidige stelsel op dit punt misleidend. Op het paneel van de stembus staan de namen van de kandidaten per partij, en voor elke partij in de volgorde waarin de partij ze graag gekozen ziet. Een stem uitbrengen betekent in Nederland altijd dat je een knopje indrukt bij een bepaalde kandidaat, maar in werkelijkheid heeft dat weinig invloed: de stemmen op alle kandidaten van een partij worden bij elkaar opgeteld. Dat getal bepaalt het aantal zetels van een partij en die zetels worden aan de kandidaten niet toegekend in volgorde van het per kandidaat behaalde aantal stemmen, maar in de door de partij bepaalde volgorde. Alleen wanneer een kandidaat heel veel ‘voorkeurstemmen’ heeft behaald

(minimaal een kwart van bovengenoemde kiesdeler) wordt afgeweken van de lijstvolgorde. Formeel stem je nu op een persoon, maar in de praktijk op een partij.

Lange tijd was dit niet een groot probleem omdat de meeste kiezers niet zo'n behoefte leken te hebben aan invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer. In de eerste naoorlogse verkiezingen bracht slechts zo'n 4 procent een voorkeurstem uit op een andere kandidaat dan de lijsttrekker. Nu is er bij de kiezers echter wel een groeiende behoefte aan invloed op de personele samenstelling; het percentage voorkeurstemmen is gestaag toegenomen tot 20 à 25 procent in de eerste verkiezingen van de 21^{ste} eeuw. In 2002 bracht meer dan de helft van de VVD kiezers een voorkeurstem uit, en ook bij de PvdA scheelde het niet veel.

Daarnaast wordt wel verwacht dat de partijdiscipline zal afnemen als meer Tweede-Kamerleden een direct kiezersmandaat hebben. De ervaring in landen waar het kiesstelsel zo'n mandaat aan de volksvertegenwoordigers mogelijk maakt wijst echter niet in die richting.

In de argumentatie, ook van het huidige kabinet, worden een versterking van het eigen mandaat van Kamerleden en het geven van meer invloed op de persoonskeuze aan de kiezer gezien als twee kanten van dezelfde medaille. Dat is niet noodzakelijk het geval: als de kiezer in een district slechts één kandidaat per partij krijgt voorgeschoteld heeft de winnende kandidaat wel een eigen mandaat, maar het zijn de partijen die (misschien meer nog dan nu) de personele samenstelling van de Tweede Kamer bepalen. Alleen door kiezers de mogelijkheid te geven uit diverse door een partij aangedragen kandidaten te kiezen wordt de invloed van de kiezer op de personele samenstelling van de Tweede Kamer versterkt. Voor kiezers heeft zo'n versterking van hun invloed geen nadelen; voor de partijen betekent het wel dat hun mogelijkheden om te zorgen voor een 'evenwichtig' samengestelde fractie (man/vrouw, diverse beleidsspecialisaties, etc.) iets afnemen.

3. Een derde argument is het ontbreken van regionale vertegenwoordiging in ons huidige stelsel. Vaak lopen dit argument en het zojuist besproken zwakke kiezersmandaat van veel Kamerleden door elkaar in de discussie, maar het zijn verschillende zaken.

Allereerst is ook hier ons huidige kiesstelsel misleidend. De kiezer brengt zijn of haar stem uit in een district; Nederland is daartoe verdeeld in 19 kieskringen. Bij de kleinere provincies vallen de grenzen van het district samen met de provincie, maar de grotere provincies zijn verdeeld in meerdere kieskringen. Als politieke partijen daarom vragen worden hun stemmen echter in het hele land bij elkaar opgeteld - en dat doen de partijen vrijwel zonder uitzondering. Formeel stemt de kiezer dus op een persoon in een district, maar in werkelijkheid op een landelijke partij.

Overigens lijkt het ontbreken van regionale vertegenwoordiging niet echt een probleem: Nederland is klein en de meeste politieke vraagstukken spelen in alle landstreken. Veel kiezers vinden het wel belangrijk dat er zo ongeveer vanuit alle landstreken politici in de Tweede Kamer zitten, maar hebben niet een grote behoefte aan 'eigen' afgevaardigde in het parlement. Uit kiezersonderzoek naar voorkeurstemmen blijkt bijvoorbeeld dat kiezers de man/vrouw verhouding of de persoonlijke capaciteiten veel belangrijker vinden dan de regionale afkomst van kandidaten.

Hooguit is het ontbreken van kiesdistricten in één opzicht wel van betekenis voor de relatie tussen kiezer en gekozene: Nederland is uitzonderlijk doordat Kamerleden in ons land vergeleken met parlementariërs in andere landen minder doen aan individuele problemen van kiezers, aan ombudsmanachtige activiteiten zoals de Engelse 'constituency service' of het Belgische 'dienstbetoon'. Het is een soort activiteit die in die landen vaak geheel los staat van de wetgevende en controlerende taken in het parlement, maar die daar erg belangrijk wordt gevonden - ondanks risico's van cliëntelisme. Uit vergelijkend onderzoek blijkt ook dat deze taak van parlementariërs

het beste uit de verf komt als de districten relatief klein zijn. Het is de vraag of regionale verkiezing in de toekomst, met de digitale mogelijkheden van websites en email, nog nodig is voor zo'n ombudsfunctie

4. Een vierde argument voor wijziging van ons kiesstelsel is dat evenredige vertegenwoordiging bedoelde de Tweede Kamer een afspiegeling te laten zijn van de diverse bevolkingsgroepen en stromingen in ons land. Doordat burgers ook in politiek opzicht mobieler zijn, zijn er minder en minder duidelijk herkenbare bevolkingsgroepen en stromingen. Individuen kun je niet 'afspiegelen' in het parlement. De verkiezingsuitslag is hooguit een (onscherpe) momentopname van de voortdurend veranderende politieke opvattingen. De uitslag biedt partijen daardoor steeds minder een mandaat voor toekomstig beleid. Verkiezingen worden steeds duidelijker een afrekening voor in het verleden gevoerd beleid (denk maar aan 1994 of 2002), maar dat komt slechts beperkt tot uiting in de samenstelling van de nieuwe regeringsploeg. Het is Ed van Thijn's oude argument dat onvrede met het beleid de pendule van de macht niet in beweging brengt. Het brengt ons in feite, zij het anders gemotiveerd, terug bij het eerstgenoemde argument: de gebrekkige relatie tussen verkiezingsuitslag en kabinetsformatie. Het is opvallend dat dit argument de laatste jaren steeds prominenter aanwezig is in de internationale wetenschappelijke literatuur, maar nog nauwelijks opgeld doet in het publieke debat.

Er is geen ei van Columbus

Het zou mooi zijn om een nieuw kiesstelsel te kunnen voorstellen dat tegemoet komt aan alle kritiekpunten en tegelijkertijd alle voordelen van het oude stelsel bewaart. Zo'n kiesstelsel bestaat helaas niet omdat sommige eisen tegenstrijdig zijn. Zo is bijvoorbeeld een kiesstelsel dat meer dan nu het accent legt op het

vertalen van onvrede met het beleid in een nieuwe regeringsploeg noodzakelijkerwijs minder gericht op een perfect evenredige afspiegeling van het electoraat. Keuzes zijn dus onvermijdelijk.

Het kabinetsvoorstel

Welke keuzes heeft het kabinet bijvoorbeeld gemaakt? Het kabinet stelt voor dat de kiezer twee stemmen zal krijgen, enigszins naar Duits voorbeeld. De eerste stem is geheel vergelijkbaar met de stem in het huidige stelsel, inclusief de mogelijkheid van een voorkeurstem. De enige afwijking is dat de fictie dat wij in kieskringen stemmen wordt opgeheven: het is nu ook formeel een landelijke stem geworden. Op grond van deze uitslag wordt de zetelverdeling over de partijen vastgesteld.

Het nieuwe zit vooral in de tweede stem. Die is voor een kandidaat in een van 20 de nieuw in te stellen districten. In elk van die districten zijn 2 tot 5 zetels te verdelen (totaal 75). De kiezer stemt op één van de kandidaten en de kandidaten met de meeste stemmen zullen de zetels voor dat district in de wacht slepen.

Eerst nemen nu de via de tweede stem in districten gekozen kandidaten de zetels in die door hun partij via de eerste stem bemachtigd zijn. Als er dan zetels over zijn worden deze opgevuld met kandidaten vanaf de landelijke lijst. Het is mogelijk dat een partij met de eerste stem onvoldoende zetels gewonnen heeft om al haar succesvolle kandidaten uit de districten een zetel te geven. In dat geval worden zetels van een of meer andere partijen afgepakt (te beginnen met de restzetels) om dergelijke districtskandidaten toch onderdak te brengen. Om allerlei redenen is het niet waarschijnlijk dat dit vaak zal voorkomen, maar het is de enige inbreuk op de huidige evenredigheid in het kabinetsvoorstel. Dit betekent dat het stelsel de kiezer niet meer invloed zal geven op de kabinetsformatie, en ook onvrede met het kabinetsbeleid niet beter zal vertalen in een wisseling van de wacht.

Het kabinet wil met haar voorstel meer Kamerleden een eigen kiezersmandaat geven. Het is niet duidelijk wat daarvan het voordeel is. Uit andere landen is bijvoorbeeld bekend dat de fractiediscipline dan heus niet minder hoeft te zijn (want dat Kamerlid wil de volgende keer wel weer opnieuw door de partij kandidaat gesteld worden). Het voorstel geeft de kiezer echter niet meer invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer. In de eerste plaats maken alleen kandidaten van grotere partijen kans op een districtszetel. Individuele kandidaten zonder een partij die ook aan de eerste stem meedoet worden door het kabinet uitgesloten. Kiezers op kleine partijen kunnen misschien op een kansloze kandidaat van de eigen partij stemmen, of zij kunnen zich met de samenstelling van de fracties van grotere partijen gaan bemoeien. In de tweede plaats zullen partijen naar alle waarschijnlijkheid slechts één kandidaat per district afvaardigen. Als meer kandidaten worden gesteld bestaat immers het risico dat de stemmen zich verdelen over die kandidaten en dat daardoor andere partijen die slechts één kandidaat hebben gesteld er met de buit vandoor gaan. Als de partijen zich tot één kandidaat per district beperken betekent dit voor de grote partijen dat de uitslag tevoren vast staat. De districtskandidaten worden dan meer door de partijen benoemd dan door de kiezers gekozen.

In de derde plaats is er in het kabinetsvoorstel een kiesdrempel in de districten (de helft van de landelijke kiesdeler) zodat de kans reëel is dat één of meer districtszetels onbezet blijven (en dan vanaf de landelijke lijst worden opgevuld; dat gebeurt overigens ook wanneer een in een district gekozen kandidaat tussentijds de Kamer verlaat).

In de vierde plaats kan de landelijke lijst in het kabinetsvoorstel niet alle kandidaten meer noemen omdat de lijst dan niet meer op het paneel van de stemmachine past. Dat betekent dat de kiezer niet alle kandidaten kent en ook op sommige kandidaten geen voorkeurstem kan uitbrengen.

Tenslotte is het in het kabinetsvoorstel mogelijk om zowel kandidaat te zijn in een district, als kandidaat te zijn op de landelijke lijst. Hierdoor is het mogelijk dat kandidaten die door de kiezers

in een district zijn afgewezen tóch in de Tweede Kamer komen via de landelijke lijst.

Al met al wordt de kiezersinvloed op de personele samenstelling dus niet groter.

Het is mogelijk dat de districtskandidaten zich ook gaan opstellen als regionale belangenvertegenwoordigers, maar hierboven gaven wij al aan de behoefte daaraan onder de kiezers niet erg groot te achten. Misschien hebben de kiezers er wel iets aan wanneer districtskandidaten meer werk gaan maken van de eerdergenoemde ombudsfunctie. Daarvoor lijken de meeste districten echter weer te groot; de grootste districten (bijv. Utrecht, Limburg, Noord-Gelderland) tellen in het kabinetsplan bijna 1,2 miljoen inwoners. Zelfs als er dan vijf kandidaten daadwerkelijk verkozen worden is dat voor de uitoefening van die functie te veel.

Zo wordt in het kabinetsvoorstel niet tegemoet gekomen aan één van de vier kritiekpunten op het huidige stelsel. Bovendien verdwijnt één van de voordelen van het huidige stelsel – de eenvoud. Het kabinet kan wel stellen dat alles went, maar het stelsel is zonder twijfel ingewikkelder dan het huidige en bovendien gaat het alleen gelden voor de Kamerverkiezingen waardoor Nederlandse kiezers met verschillende kiesstelsels moeten gaan werken.

PvdA-verkiezingsmanifest

Het kabinetsvoorstel is vanwege een aantal van de bovengenoemde bezwaren niet wat de opstellers van het PvdA verkiezingsprogramma 2003 voor ogen stond toen daarin een voorkeur werd opgenomen voor een stelsel met twee stemmen. Het zou mogelijk zijn om het kabinetsvoorstel zo te amenderen dat het wel aansluit bij het eigen verkiezingsprogramma, maar dat is niet het advies van de projectgroep. Hierboven hebben wij immers al uiteen gezet dat regionale vertegenwoordiging niet de grootste

behoefte vormt van de kiezer en dat het een tikkeltje ouderwets is om de ombudsfunctie van volksvertegenwoordigers uitsluitend via districten te willen versterken.

Kiezersinvloed op de personele samenstelling van het parlement

In ieder geval hebben deze punten minder prioriteit dan het versterken van de invloed van de kiezer op de personele samenstelling van de Kamer. Daaraan is in toenemende mate duidelijk behoefte onder kiezers, getuige het groeiend aantal voorkeurstemmen. Het past ook in een meer algemene ontwikkeling waarbij ideologie minder belangrijk wordt en de personen die de partij vertegenwoordigen belangrijker worden.

Ogenschijnlijk is de meest eenvoudige oplossing voor dit probleem om het huidige stelsel te handhaven, maar dan de door een partij behaalde zetels aan kandidaten toe te wijzen, niet in de lijstvolgorde, maar in volgorde van het door een kandidaat behaalde aantal stemmen. Daar zijn echter twee nadelen aan verbonden. Zelfs als het percentage voorkeurstemmen blijft stijgen, zullen er toch ook kiezers blijven die wèl een voorkeur voor een bepaalde partij hebben, maar voor wie het niet zoveel uit maakt welke personen voor die partij in de Kamerbankjes plaats nemen. Een tweede nadeel is dat politieke partijen dan geen enkele mogelijkheid meer hebben om te proberen een evenwichtige Kamerfractie samen te stellen (bijvoorbeeld mannen en vrouwen, regionale spreiding, verschillende beleidsspecialismen) en daarvoor steun bij de kiezers te vragen.

Deze twee mogelijke nadelen zijn echter eenvoudig te verhelpen door de kiezer de mogelijkheid te bieden om ofwel op de partij als zodanig te stemmen ofwel op een specifieke kandidaat van de partij te stemmen. Dit kan door, net als in België, boven elke kandidatenlijst een knop op de stemmachine toe te voegen waar nu

al de naam van de partij staat. Alle lijststemmen betekenen in feite dat de kiezer instemt met deze door de partij aangebrachte volgorde op de lijst. Deze lijststemmen worden dan ook in volgorde van de lijst van boven naar beneden 'overgedragen'. Alle overige stemmen zijn voorkeurstemmen voor een bepaalde kandidaat. Nu is het nog zo dat een stem op de lijsttrekker zowel een stem op de partij als geheel kan betekenen (volgens het kiezersonderzoek uit 2003 was 70 tot 80 procent van de stemmen op de lijsttrekkers bedoeld als een stem op de partij als zodanig) als een stem op de persoon van de lijsttrekker (volgens hetzelfde onderzoek 20 tot 30 procent van de stemmen op de lijsttrekkers; dit verschilt uiteraard per partij). Omdat stemmen op de partij als zodanig in de nieuwe variant mogelijk is via een lijststem, zijn ook de stemmen op de lijsttrekker 'echte' voorkeurstemmen geworden. Alle voorkeurstemmen zijn persoonsgebonden en kunnen dan ook niet aan andere kandidaten worden overgedragen.

Lijststemmen en voorkeurstemmen samen bepalen hoeveel zetels een partij in de Tweede Kamer krijgt toebedeeld. In dat opzicht is er geen enkel verschil met de huidige situatie. Bij de toewijzing van de zetels van een partij aan kandidaten wordt het onderscheid tussen lijststemmen en voorkeurstemmen relevant. De lijststemmen worden in volgorde van de lijst overgedragen en toegevoegd aan de voorkeurstemmen van een kandidaat voor zover een kandidaat de lijststemmen nodig heeft om de lijstkiessler te behalen. Naarmate er meer lijststemmen op een partij zijn uitgebracht worden meer zetels toegewezen in de volgorde van de lijst, en andersom. Wanneer de lijststemmen uitgeput zijn worden de nog niet verkozen kandidaten geordend naar het aantal behaalde voorkeurstemmen. De overblijvende zetels worden in volgorde van het aantal behaalde voorkeurstemmen aan die kandidaten toegekend.

Het vergt misschien iets meer rekenwerk dan nu, maar het principe is eenvoudig en duidelijk: laat de kiezer ofwel op de partij als zodanig ofwel op een bepaalde kandidaat stemmen, laat het aan

tal lijststemmen uitmaken hoeveel kandidaten volgens de lijstvolgorde verkozen worden, en laat het aantal voorkeursstemmen bepalen welke van de overige kandidaten in de Kamer komen.

Tot nu toe zijn de tegenargumenten tegen dit voorstel weinig overtuigend (er zou voor de kiezer te weinig veranderen, of kleine verschillen in behaalde stemmen kunnen toch effect hebben). Er zijn twee meer serieuze tegenwerpingen mogelijk.

Allereerst is het onvermijdelijk dat meer invloed van de kiezers op de personele samenstelling ook betekent dat de invloed van de partijen iets afneemt. De democratie versterken zonder de rol van de kiezers te versterken gaat nu eenmaal niet. Overigens moet de afname van de invloed van de partij op de samenstelling van de fractie niet overdreven worden: de partij bepaalt nog steeds of een kandidaat wel of niet op de lijst komt en beslist daarmee nog steeds wie geschikt is om de partij in het parlement te vertegenwoordigen. Ook kan de partij met een uitgebalanceerde lijstvolgorde kiezers overtuigen om een lijststem in plaats van een voorkeursstem uit te brengen.

Een tweede tegenargument is dat deze versterking van de voorkeursstem kan leiden tot meer strijd tussen kandidaten van eenzelfde partij. Dat argument werd steeds opgevoerd tegen elke versterking van de voorkeursstem in het verleden, maar dat bleek in de praktijk telkens erg mee te vallen. Ook in ons huidige stelsel zien we een enkele keer dat kandidaten campagne voeren voor voorkeursstemmen en dat zou inderdaad iets kunnen toenemen. Maar waarom is het zo'n groot bezwaar? Wie wil dat Kamerleden ook een persoonlijk mandaat hebben moet durven accepteren dat Kamerleden zich meer dan nu ook persoonlijk aan de kiezer presenteren. Bovendien kunnen partijen daaraan zelf grenzen stellen bij de kandidaatstelling.

Kortom, ook de serieuze tegenargumenten zijn uiteindelijk niet zwaar genoeg. Bovendien is het aardige van dit voorstel dat de voordelen van het huidige stelsel onverkort aanwezig blijven.

Evenredigheid ook op langere termijn?

Dat laatste is voor sommigen waarschijnlijk juist onbevredigend. Het onverlet laten van de evenredigheid betekent immers ook dat niets gedaan wordt aan twee belangrijke nauw met elkaar verbonden bezwaren: een zwak verband tussen verkiezingsuitslag en kabinetsformatie, en een zwakke vertaling van beleidsonvrede in een wisseling van de wacht. Elders in dit rapport doen wij voorstellen in dat kader. Er zijn twee redenen waarom wij echter nu niet de afschaffing van de evenredige vertegenwoordiging bepleiten. In de eerste plaats heeft geen enkel voorstel in die richting op dit moment enige kans van slagen. Het kiesstelsel is een van de belangrijkste spelregels van onze democratie, en voor een verandering van de spelregels is brede instemming onder de spelers (en vooral onder de kiezers) nodig. En er is ook een inhoudelijk argument. Het stelsel van evenredige vertegenwoordiging paste goed bij de Nederlandse samenleving van destijds waarin er duidelijk te onderscheiden groepen of zuilen waren, elk met duidelijke levensbeschouwelijke of ideologische voorkeuren, die door het kiesstelsel getrouw werden afgespiegeld in het parlement. Wij hebben geschetst hoe die samenleving verandert, met steeds minder duidelijk te onderscheiden groepen, en steeds minder uitgesproken ideologische voorkeuren. Afspiegelen wordt zo steeds minder belangrijk, en afrekenen met regering en oppositie op basis van hun daden wordt steeds belangrijker. Dit is echter een maatschappelijke ontwikkeling die nog steeds in volle gang is. Het voordeel van 'eerlijkheid' dat velen met evenredigheid associëren verliest geleidelijk aan kracht, maar is nog niet verdwenen. Afschaffing van de evenredige vertegenwoordiging mag nu dan nog niet aan de orde zijn, als de maatschappelijke ontwikkeling doorzet, en daar ziet het wel naar uit, komt dat moment wel steeds dichterbij.

De Partij van de Arbeid dient een debat over de houdbaarheid van evenredige vertegenwoordiging daarom niet uit de weg te gaan, en dient zich voor te bereiden op de vraag welk kiesstelsel voor

evenredige vertegenwoordiging in de plaats zou moeten komen. Dat kiesstelsel zou de andere voordelen van het huidige stelsel zoveel mogelijk in tact moeten laten: eenvoud is belangrijk zodat de werking van het stelsel voor alle burgers, ongeacht het niveau van scholing, duidelijk is. Toegankelijkheid is belangrijk omdat het risico op nieuwe uitdagers de zittende politieke partijen scherp houdt.

Bij een kiesstelsel zonder evenredigheid wordt meestal aan een meerderheidsstelsel als het Engelse gedacht, waarbij de kiezers in districten stemmen op de kandidaat van hun partij en de kandidaat die de meeste stemmen behaalt de zetel wint. Dat stelsel is zeker eenvoudig, maar het is niet erg toegankelijk voor nieuwe partijen. Het is bijvoorbeeld niet erg waarschijnlijk dat de LPF in 2002 in zo'n kiesstelsel had kunnen doorbreken. Ook is er een risico dat een partij een meerderheid in het parlement wint, terwijl een andere partij landelijk gezien meer stemmen heeft behaald.

Paradoxaal is het beste stelsel voor na de evenredigheid misschien wel het stelsel dat wij in Nederland hadden vóór de evenredigheid. Net als Engeland nu was Nederland toen verdeeld in districten waarin telkens één kandidaat verkozen werd, maar anders dan in Engeland moest die kandidaat niet alleen meer stemmen behalen dan elke concurrent, maar een absolute meerderheid (meer dan 50%) bereiken. Zeker als er veel partijen aan de verkiezingen meedoen zal dit lang niet altijd lukken, en dan komt er een paar weken later een tweede ronde tussen de twee sterkste kandidaten uit de eerste ronde. Tussen die twee ronden wordt er dan onderhandeld tussen de partijen, waarbij kleine partijen bijvoorbeeld beloven de kandidaten van een grote partij te steunen in een aantal districten in ruil voor steun voor hun kandidaat in een ander district. Zo hoeven kleine of nieuwe partijen niet te verdwijnen, en destijds waren er in Nederland nauwelijks minder partijen in het parlement dan nu. Dergelijke samenwerking in de verkiezingen leidt ook vaak tot samenwerking na de verkiezingen. Het kiesstelsel bevordert zo dat er in feite twee coalities

van partijen tegenover elkaar staan en elkaar aflossen in de regering. Dat zie je nu in Frankrijk dat zo'n soort kiesstelsel heeft, en dat zag je toen in Nederland: de laatste decennia voor de invoering van evenredige vertegenwoordiging wisselden de 'vrijzinnige concentratie' en de (confessionele) 'coalitie' elkaar af wanneer de onvrede onder de kiezers daartoe aanleiding gaf.

2. Burger en bestuur

De situatie nu

In Nederland worden alleen de ‘parlementen’ op landelijk, provinciaal, en lokaal niveau gekozen, en heeft de kiezer geen directe invloed op de samenstelling van de ‘regeringen’ op die drie niveaus. Doordat zelden of nooit een partij een absolute meerderheid haalt bij een van die verkiezingen heeft de kiezer ook indirect weinig greep op de regeringssamenstelling. In provincies en gemeenten komt daar nog bij dat de ‘regeringsleider’ althans formeel wordt benoemd door de rijksoverheid. Zoals besproken in het hoofdstuk over het kiesstelsel werd het ontbreken van kiezersinvloed op de regeringsvorming in het verleden ook veel genoemd als reden om van evenredige vertegenwoordiging af te stappen, hoewel zelfs zo’n ingrijpende hervorming nog geen garantie biedt dat de uitslag van de parlementsverkiezingen coalitievorming overbodig maakt. Het is daarom logisch dat ook gezocht is naar mogelijkheden om de burger meer rechtstreeks bij de regeringsvorming te betrekken. Daarbij zal iedereen in de eerste plaats denken aan de ook door de PvdA destijds gesteunde voorstellen voor invoering van een rechtstreeks gekozen minister-president, of aan het recente regeringsvoorstel voor invoering van een rechtstreeks verkozen burgemeester. Door dat laatste regeringsvoorstel kon het bepalen van een standpunt over de aanwijzing van de burgemeester geen uitstel velen. De projectgroep bracht daarover in juni 2004 een deelrapport uit (*Burgemeester tussen Bevolking en Bestuur*) dat een rol heeft gespeeld in de ledenraadpleging over deze kwestie. In dit rapport herhalen we dat deelrapport niet, maar grijpen wij er waar nodig op terug. Zo is het goed om hier nog eens te onderstrepen dat handhaving van de kroonbenoeming van de burgemeester niet wenselijk is. Het is vanuit democratisch oogpunt eenvoudigweg niet langer te verdedigen dat een prominent lid van het gemeentebestuur door de centrale overheid

wordt benoemd. Decentralisatie van bestuurlijke taken (zie ook het hoofdstuk over bestuurslagen) moet ook gepaard gaan met echte lokale autonomie, ook ten aanzien van de aanwijzing van de burgemeester. Bovendien is de kroonbenoeming al geworden tot een formalisering van een aanwijzing door de gemeenteraad, al dan niet na raadpleging door de bevolking. Het is een vorm van ‘sprookjesrecht’ (de uitdrukking is van Van Maarseveen) die niet meer past. Na afschaffing van de kroonbenoeming is het bij de burgemeester, net als bij de minister-president dan de vraag: hoe betrekken we de burger bij hun aanstelling?

De rechtstreeks verkozen regeringsleider: voors en tegens

Eén mogelijkheid is om, bijvoorbeeld gelijktijdig met Tweede Kamer- of gemeenteraadverkiezingen, verkiezingen te houden voor het ambt van minister-president of burgemeester. Het is dan wenselijk dat deze regeringsleider bij meerderheid verkozen wordt en dat maakt het zinvol om te kiezen voor een systeem met twee rondes. Als geen enkele kandidaat in de eerste ronde meer dan 50% van de stemmen haalt gaan de twee sterkste kandidaten door naar een beslissende tweede ronde enkele weken later. Dit is ook het systeem waar de regering voor kiest in haar wetsvoorstel over de gekozen burgemeester. Een dergelijke rechtstreekse verkiezing betekent een enorme versterking van de invloed van burgers op het bestuur – over dat voordeel kan weinig twijfel bestaan. Het betekent tegelijk ook een versterking van de democratische legitimatie van één persoon binnen dat bestuur: de minister-president en de burgemeester. Dat heeft effecten op de verhoudingen binnen dat bestuur: ten opzichte van de ‘gewone’ ministers wordt de positie van de minister-president versterkt, en datzelfde geldt voor de positie van de burgemeester ten opzichte van de wethouders. Voor sommigen is dit een voordeel: de coördinatie van het beleid wordt immers steeds belangrijker en omdat dit nu juist de belangrijkste taak is van premier of burgemeester is het nog zo

gek niet om hun positie te versterken. Het is ook duidelijk wie uiteindelijk op eventueel falend beleid kan worden aangesproken. Voor anderen is het juist een nadeel: zij wijzen er op dat Nederland een sterke traditie heeft van collegiaal bestuur, wars van hiërarchie, en dat deze traditie ons land geen windeieren heeft gelegd.

Hoe dat ook zij, het grootste onomstreden nadeel van directe verkiezing van de regeringsleider is dat er dan twee kiezersmandaten zijn: dat van de Tweede Kamer (of de gemeenteraad) en dat van de minister-president (of de burgemeester). Zolang die twee mandaten niet met elkaar in tegenspraak zijn is er niets aan de hand, maar als de regering één politieke kleur heeft en het parlement in meerderheid een andere politieke kleur heeft kunnen problemen ontstaan. De ervaring in landen waar zoiets bestaat leert dat dit geen denkbeeldig risico is, ook al vinden de twee verkiezingen tegelijkertijd plaats. Hiervoor zijn in feite drie 'oplossingen' denkbaar: bij een conflict tussen regering en parlement krijgt één van beide het primaat, bij een conflict vertrekken beide, of bij een conflict vertrekt geen van beide.

Nu geldt de vertrouwensregel: een meerderheid van de Tweede Kamer kan de regering naar huis sturen. Nu is dat ook logisch, want er is maar één kiezersmandaat: aan de Tweede Kamer. Maar wanneer die vertrouwensregel gehandhaafd blijft, na invoering van de verkozen minister-president, wordt aan de democratische legitimatie van het parlement eigenlijk een zwaarder gewicht toegerekend dan aan het kiezersmandaat van de regering. Dat verhoudt zich slecht met het principe en schept voor de kiezer een onduidelijke situatie: wat is nog de waarde van het direct kiezen van de premier als deze uitspraak van de kiezers door het parlement weer ongedaan gemaakt kan worden? In het kabinetsvoorstel voor een door de bevolking gekozen burgemeester is er daarom voor gekozen om het voor de gemeenteraad niet onmogelijk, maar wel moeilijk te maken om de burgemeester af te zetten: daartoe moet dan tweemaal met een tweederde meerderheid

besloten worden. Dat betekent echter dat een ernstig conflict tussen de burgemeester en een raadsmeerderheid, die net geen tweederde meerderheid heeft, het gemeentebestuur voor vier jaar lam kan leggen.

De tweede mogelijkheid houdt in dat parlement én regering aftreden en voor beide vervroegde verkiezingen worden gehouden. In de discussie over de gekozen minister-president is dit ooit voorgesteld door de aartsvader van dat idee, Glastra van Loon, door de Tweede Kamer een 'zelfontbindingsrecht' te geven waarmee vervroegde verkiezingen voor Tweede Kamer en minister-president gehouden moesten worden. De gedachte hierachter is dat zo het conflict aan de kiezers wordt voorgelegd. Er is echter geen enkele garantie dat de kiezer het conflict dan ook oplost: kiezers kunnen bij hun stem op de macht een heel andere afweging maken dan bij hun stem op de controle van de macht. Die discrepantie tussen beide verkiezingsuitslagen was een belangrijke overweging om in Israël weer snel een einde te maken aan het experiment met de gekozen minister-president.

Een derde, meer radicale mogelijkheid sluit aan op de gekozen president zoals in de Verenigde Staten bestaat. Dit houdt in feite in dat de vertrouwensrelatie tussen regering en parlement wordt losgelaten. Conflicten tussen parlement en regering worden niet opgelost door één van beide of beide te ontslaan, maar door een striktere scheiding van de bevoegdheden van het parlement (algemene regelgeving en budgetrecht) en van de regering (uitvoering). Op lokaal niveau is dit eigenlijk een radicaal vervolg op de recente dualisering. Machtenscheiding kan echter nooit volledig zijn; regering en parlement blijven op elkaar aangewezen en er is wel gezegd dat dit systeem in de Verenigde Staten alleen kan werken doordat de politieke partijen in het parlement geen homogene blokken vormen, althans minder dan in een land als het onze.

Voor de meerderheid van onze projectgroep was dit wel een mogelijke optie op gemeentelijk niveau, omdat ook daar de par-

tijpolitieke verhoudingen wat minder gepolariseerd plegen te zijn. Het gevaar van een verlamdende patstelling tussen parlementaire meerderheid en direct verkozen premier met zijn ministersploeg is echter veel groter op landelijk niveau, en de gevolgen van zo'n patstelling zijn op landelijk niveau, zonder de gemeentepolitiek tekort te willen doen, toch ook veel ernstiger.

Geen van de drie 'oplossingen' is daarom afdoende en de conclusie moet dan ook zijn dat een directe verkiezing van de regeringsleider geen aanbeveling verdient op landelijk niveau. Het voordeel van sterkere democratische legitimatie weegt niet op tegen het nadeel van twee concurrerende kiezersmandaten. Zoals gezegd: op lokaal niveau vond de projectgroep in meerderheid dat de nadelen daar minder ernstig zouden zijn, maar de ledenraadpleging binnen de partij heeft de door de bevolking verkozen burgemeester afgewezen en wie de direct verkozen burgemeester afwijst kan moeilijk de direct verkozen minister-president bepleiten.

De kiezer kiest de coalitie?

Kort geleden heeft het GroenLinks Kamerlid Wijnand Duyvendak voorgesteld om tegelijkertijd met Tweede-Kamerverkiezingen een (niet-bindend) referendum te houden waarin burgers zich kunnen uitspreken over de samenstelling van de te vormen regeringscoalitie. Dit is een creatief voorstel dat de kiezer potentieel nog meer invloed op de regeringssamenstelling zou geven dan een gekozen minister-president, omdat de laatste in theorie nog alle kanten uitkan in het kiezen van regeringspartners. Ook komt het tegemoet aan de bezwaren van degenen die bang zijn voor een te dominante minister-president binnen het kabinet als gevolg van rechtstreekse verkiezing van de minister-president. Het voorstel verdient zeker betrokken te worden in de verdere discussie, maar het kent ook problemen die vooralsnog lastig oplosbaar lijken. Zo is het aantal theoretisch mogelijke combinaties van partijen bij-

zonder groot. Het voorstel-Duyvendak stelt daarom voor alleen combinaties op het referendum-stembiljet te vermelden als de betrokken partijen daarmee instemmen. In feite verplaatst dit de onderhandelingen die nu in een kabinetsformatie plaats vinden naar voren, voor de verkiezingen. Partijen zijn tot nu toe terughoudend om hun coalitievoorkeur voorafgaande aan de verkiezingen openbaar te maken, omdat daarmee sommige kiezers misschien afgeschrikt worden, en omdat het de manoeuvreerruimte na de verkiezingen beperkt: het is voor de verkiezingen immers nog niet bekend welke combinaties wel, en welke geen Kamermeerderheid zullen hebben. Het voorstel-Duyvendak wil dat probleem ondervangen door partijen de mogelijkheid te bieden meerdere combinaties op het stembiljet te laten plaatsen. Het CDA zou bijvoorbeeld zowel een coalitie met PvdA als met VVD kunnen vormen en beide op het stembiljet laten plaatsen, al dan niet voorzien van een voorkeur voor één van beide coalities. Gesteld al dat partijen bereid zijn tot zulke 'simultaanformaties' zullen de onderhandelingsresultaten onvermijdelijk een rol gaan spelen in de campagne. Partijen zullen er voor terugschrikken zich op deze manier al te definitief te binden aan een coalitie waarvan zij maar moeten afwachten of deze gerealiseerd kan worden. Vanuit democratisch oogpunt is het wenselijk, maar vanuit electoraal-strategisch oogpunt is het voor individuele partijen niet verstandig. Het voorstel-Duyvendak verdient verdere overweging, maar op dit moment ziet de projectgroep nog geen oplossing voor dit probleem.

De grootste partij of lijstverbinding formeert

Een derde mogelijkheid is om geen extra verkiezing of referendum te verbinden aan Tweede-Kamerverkiezingen, maar om aan de Kamerverkiezing zelf meer gewicht te geven. Dit zou kunnen door te bepalen dat de lijsttrekker van de grootste partij, of van de grootste partij binnen de grootste lijstverbinding, aangewezen wordt als eerste formateur. Eventueel kan worden toegevoegd dat

de partij of lijstverbinding voorafgaande aan de verkiezingen een ander dan de lijsttrekker mag noemen als kandidaat-formateur. Een nadeel is dat deze regeling minder ver gaat dan de gekozen minister-president en het coalitiereferendum. Het is in dit voorstel namelijk nog steeds niet zeker dat tevoren duidelijk is welke coalitie de zo aangewezen formateur gaat vormen. Er is ook geen garantie dat de zo aangewezen formateur er daadwerkelijk in slaagt om een kabinet te formeren. Als hij of zij daarin niet slaagt binnen een nog te bepalen tijdspanne vallen we terug in de huidige procedure: het staatshoofd consulteert de fractievoorzitters en wijst een volgende formateur of informateur aan.

Het voorstel mag dan als nadeel hebben dat het een bescheiden stap voorwaarts is, maar dit nadeel heeft wel als voordeel (met dank aan Johan Cruijff) dat het daardoor meer haalbaar is. Het bouwt immers voort op al bestaande ontwikkelingen. Eerder heeft de Tweede Kamer al eens bij meerderheid ingestemd met de gedachte dat de Kamer zelf na de verkiezingen de eerste formateur aanwijst, en dit is slechts een kleine stap vooruit. Het sluit ook aan bij de ontwikkeling dat in de verkiezingscampagne de vraag welke partij de grootste wordt, of welke combinatie van partijen op een meerderheid kan rekenen, steeds belangrijker wordt (van 'Kies de Minister-president' tot 'Laat Lubbers zijn karwei afmaken').

Bijkomende voordelen zijn onder meer dat het staatshoofd zich niet direct in partijpolitieke verhoudingen hoeft te mengen, maar alleen aan bod komt wanneer de partijen er zelf niet in slagen om de verkiezingsuitslag in een regeringssamenstelling te vertalen. Dit is in een volwassen democratie wenselijk en beschermt het staatshoofd tegen de kritiek een te grote politieke rol te spelen. Een tweede voordeel is dat het voor partijen lonend wordt al voor de verkiezingen afspraken met andere partijen te maken en dit om te zetten in lijstverbindingen. Dat vergroot immers de kans dat men het voortouw krijgt in de kabinetsformatie. De kiezer wordt automatisch geïnformeerd over dergelijke combinaties omdat lijstverbindingen op het stembiljet vermeld worden.

Lijstverbindingen krijgen zo ook inhoudelijke betekenis (nu is het vooral een trucje om de kans op restzetels te vergroten).

De projectgroep heeft een variant op dit voorstel eerder ook aanbevolen voor het geval gekozen zou worden voor een door de gemeenteraad gekozen burgemeester. Zonder band met de verkiezingen is er toch een gevaar dat de aanwijzing door de gemeenteraad niet verschilt van de huidige ondoorzichtige procedure met vertrouwenscommissies en dergelijke, met als enig verschil dat de minister van Binnenlandse Zaken de uitkomst niet meer hoeft te bekrachtigen. De kans dat een door de grootste partij of lijstverbinding voorgedragen burgemeesterskandidaat er niet in slaagt om een coalitie te vormen is op lokaal niveau nog minder groot omdat de partijpolitieke verhoudingen daar zelden zo gepolariseerd zijn dat partijen blokkades opwerpen tegen elkaars deelname aan het college. Op twee punten zou het voorstel op gemeentelijk niveau anders uitgewerkt moeten worden dan op landelijk niveau: er is uiteraard geen staatshoofd dat het initiatief kan overnemen wanneer de burgemeesterskandidaat van de grootste partij of lijstverbinding vastloopt; en doordat vroegere verkiezingen op gemeentelijk niveau nu niet bestaan kan bij een tussentijds optredende burgemeestersvacature de verkiezingsuitslag niet op dezelfde manier meespelen. De ervaringen die met vergelijkbare modellen zijn opgedaan bij de aanwijzing van voorzitters van stadsdeelraadbesturen duiden er overigens op dat dit model ook in de praktijk goed zou kunnen werken.

Het voorstel van de projectgroep om de lijsttrekker van de grootste partij, of van de grootste partij binnen de grootste lijstverbinding, aan te wijzen als eerste formateur (eventueel de grootste partij of lijstverbinding voorafgaande aan de verkiezingen een ander dan de lijsttrekker mag noemen als kandidaat-formateur) geeft een democratische legitimatie van de formateur. De kiezer krijgt daardoor meer dan tot nu toe invloed op de vorming van de 'regering'.

3. Referendum

De situatie nu

Nederland is een van de weinige Europese landen waar sinds de Napoleontische bezetting op het landelijk niveau geen referendum is gehouden. Net als elders in Europa waren de Nederlandse sociaal-democraten een eeuw geleden voorstander van vormen van referendum. Het was al opgenomen in het Strijdprogram van de SDAP in 1895, en in 1903 stelde Troelstra invoering van een referendummogelijkheid voor in de Tweede Kamer, overigens zonder succes. Later ebde dit enthousiasme voor het referendum weg en nam de PvdA in dit opzicht geen uitzonderingspositie meer in.

Pas in de jaren '80 van de vorige eeuw volgde een voorzichtige omslag. Nadat een staatscommissie, de commissie-Biesheuvel, in 1985 positief adviseerde over een correctief wetgevingsreferendum en een volksinitiatief nam het PvdA-partijcongres in 1987 een resolutie voor het referendum aan. Veel gemeenten voerden zelf regelingen in voor (niet-bindende) referendums. Onder de kabinetten-Kok werd gewerkt aan grondwetswijziging om een bindend correctief wetgevingsreferendum op landelijk niveau mogelijk te maken. Dat sneuvelde vlak voor de eindstreep in de Eerste Kamer in de 'Nacht van Wiegel', wat zelfs tot een korte kabinetscrisis leidde. Het voorstel werd daarna opnieuw en met meer succes ingediend als niet-bindend correctief wetgevingsreferendum, maar dit was een tijdelijke wet die, ondanks inspanningen van de PvdA Tweede-Kamerfractie, op 1 januari 2005 afliep zonder ooit gebruikt te zijn. Er komt wel een referendum over de Europese grondwet, maar dat is een specifieke regeling voor alleen dat ene onderwerp.

Argumenten voor invoering

Zonder referendummogelijkheid kan de kiezer het overheidsbeleid alleen beïnvloeden door eens in de vier jaar een mandaat te verstrekken aan volksvertegenwoordigers. De volksvertegenwoordigers en de door hen gesteunde ministers maken vervolgens beleid. Er waren altijd al redenen om dit wel een erg beperkte rol van de kiezer te vinden, vooral omdat de kiezer in ons bestel op verkiezingsdag niet kan weten welke regeringscoalitie daarna gevormd zal worden. Maar zelfs voor mensen die dit vroeger niet bezwaarlijk vonden zijn er argumenten om nu wel serieus na te denken over vormen van referendum. In de eerste plaats is het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking sterk gestegen. Het argument dat de gemiddelde kiezer onvoldoende bagage zou hebben om soms ingewikkelde beleidsvraagstukken te beoordelen is daarom steeds minder geldig. Door de toenemende marktwerking gaat de overheid er op tal van terreinen kennelijk ook van uit dat mensen weloverwogen keuzes kunnen maken. Er is geen enkele reden om te veronderstellen dat diezelfde burgers dat in een referendum niet zouden kunnen. Bij een referendum krijgen kiezers ook de opvattingen van voor- en tegenstanders in de campagne voorgeschoteld waardoor zij een betere afweging kunnen maken. In de aanloop naar een referendum blijken veel kiezers ook hun oorspronkelijke opvatting te wijzigen en is er lang niet altijd sprake van een stem gebaseerd op puur eigenbelang. Door het referendum wordt de kiezer zich als het ware bewust van zijn of haar verantwoordelijkheid als burger.

Terwijl de kiezer nu dus beter toegerust is om referendum-keuzes te maken, is het mandaat dat kiezers bij een gewone verkiezing aan volksvertegenwoordigers geven enigszins verzwakt. De verkiezingsprogramma's van partijen zijn minder ideologisch gefundeerd en daardoor ook minder onderscheidend dan vroeger. Tegelijkertijd is door globalisering en andere ontwikkelingen steeds minder goed voorspelbaar op welke problemen een nieuwe regering de komende vier jaar moet reageren. De keuze van de

kiezer bij Kamerverkiezingen heeft zo minder ‘voorspellende waarde’ voor toekomstig regeringsbeleid. Het is dan een kwestie van democratische logica dat diezelfde kiezer nu andere mogelijkheden worden geboden om tussentijds bij te sturen.

Tegenover deze argumenten die pleiten voor vormen van een referendum staat het oude argument dat het tegelijk hebben van vormen van directe democratie en vertegenwoordigende democratie allerlei spanningen kan geven. Moeten, om een veelgebruikt voorbeeld te noemen, volksvertegenwoordigers uitvoering geven aan een volksuitspraak waartegen zij ernstige gewetensbezwaren hebben, zoals invoering van de doodstraf? Dit rapport bepleit niet het vervangen van de vertegenwoordigende democratie door directe democratie. Misschien is directe democratie door de ontwikkeling van ICT mogelijkheden nu praktisch meer uitvoerbaar dan vroeger, maar niets wijst er op dat burgers de vertegenwoordigende democratie als zodanig zouden willen vervangen door tijdrovend en energievretend permanent zelfbestuur. Dat er blijkens enquêtes toch ook een brede voorkeur is voor vormen van een referendum wijst er eerder op dat er een toenemende behoefte bestaat aan correctiemogelijkheden wanneer het via de vertegenwoordigende democratie gevoerde beleid te sterk afwijkt van wat onder de bevolking leeft. Zo gezien kan een referendum dus ook een veiligheidsventiel vormen en de vertegenwoordigende democratie juist beschermen tegen escalerende onvrede. In een democratie ligt het primaat bij de burger. Voor het overgrote deel van de beleidsvorming oefent die burger invloed uit via de vertegenwoordigende democratie. Het is daarmee niet strijdig dat de burger in bijzondere en met waarborgen omklede gevallen de mogelijkheid heeft om te corrigeren via een vorm van referendum. Daarbij moeten dan wel vormen gekozen worden die voorkomen dat de vertegenwoordigende democratie wordt uitgehold.

Soorten referendum

De discussie over de beste vorm van referendums wordt bemoeilijkt doordat er een grote spraakverwarring over bestaat. De (niet-bindende) verkiezing van een burgemeesterskandidaat die in een aantal gemeenten is gehouden wordt bijvoorbeeld wel een burgemeestersreferendum genoemd, terwijl nu juist hét kenmerk van een referendum is dat het daarin nooit over personen gaat, maar om beleidskwesties. Maar met het definiëren van een referendum als een kiezersuitspraak over beleidskwesties zijn we er nog niet. Dit zijn de drie belangrijkste keuzes die gemaakt moeten worden:

1. Wie beslist tot het houden van een referendum?

Er zijn hier drie mogelijkheden: de politiek (parlement en/of regering), de burger, of de grondwet. Wanneer de politiek zelf besluit tot het voorleggen van een beleidsvraag aan de bevolking zijn er een paar grote risico's. Eén risico is dat de vertegenwoordigende democratie zichzelf uitholt door vraagstukken waarover de regering of partijen verdeeld zijn en van zich af te schuiven in een referendum. Zo ontlopen politici dan hun verantwoordelijkheid. Een tweede risico is dat er met de vraagstelling of de timing van het referendum gemanipuleerd wordt om de positie van de regering te versterken. De referendums in het Frankrijk onder De Gaulle worden in dit verband vaak als te vermijden voorbeeld genoemd. Een top-down referendum kan dus de democratie zelfs verzwakken. Hoewel er gevallen denkbaar zijn dat zo'n referendum wel nuttig is, is het de aanbeveling van dit rapport om uiterst terughoudend te zijn met referendums die door parlement of regering worden uitgeschreven.

Het is daarom beter het initiatief tot het houden van een referendum bij de burgers te leggen. In sommige handboeken heet dat een 'volksinitiatief', maar het gaat hier niet om de precieze terminologie. Het initiatief aan de burger laten past ook bij de gedachte van een referendum als correctie op de vertegenwoordigende democratie. Het dient daarbij te gaan om belangrijke vraagstukken die in brede lagen van de bevolking leven. Het is immers geen

versterking van de democratie om zeer frequent referendums te houden waarin met een zeer lage opkomst besluiten worden genomen. Drempels voor het aantal burgers dat een referendum kan aanvragen zijn daarom zonder meer aanvaardbaar. Dit rapport doet geen uitspraak over de precieze hoogte van de drempels al lijken de drempels die in de tijdelijke referendumwet waren opgenomen eerder aan de hoge dan aan de lage kant. Dergelijke drempels zijn de beste waarborg dat de opkomst bij het te houden referendum ook behoorlijk zal zijn. De uitslag van het referendum alleen geldig verklaren als een minimum opkomstpercentage is gehaald, is echter niet een goed idee. Er bestaan dan twee manieren om te voorkomen dat het referendum leidt tot ander beleid (voorstemmen en thuis blijven), terwijl er slechts één manier is om het beleid om te buigen (tegenstemmen). Dit is niet evenwichtig en lokt uit tot strategische spelletjes.

Tenslotte is het mogelijk dat de wet het houden van een referendum dwingend voorschrijft. Dat wordt dan een obligatoir (d.w.z. verplicht) referendum genoemd. Later in dit rapport stellen wij voor zo'n referendum in te voeren bij grondwetswijziging of de ratificatie van verdragen die in feite een grondwetswijziging inhouden, maar dat is wel gekoppeld aan andere voorstellen met betrekking tot de inhoud en de wijzigingsprocedure van de grondwet.

2. Beleidscorrigerend of beleidsvormend?

De tweede keuze die gemaakt moet worden is of een referendum alleen tot stand gekomen wetten kan afwijzen of goedkeuren (een 'correctief' referendum), of dat via een referendum ook nieuw beleid tot stand kan komen. Deze vraag heeft rechtstreeks verband met het spanningsveld tussen vertegenwoordigende en directe democratie. Bij een correctief referendum doet de vertegenwoordigende democratie eerst haar werk, maar kan de uitkomst daarvan in een referendum aan de bevolking ter goedkeuring worden voorgelegd. Wanneer de bevolking de betreffende wet in een referendum afwijst is het opnieuw aan parlement en regering om een andere oplossing voor het beleidsprobleem te formuleren. Hier is heel duidelijk dat het referendum alleen corrige-

rend is ten aanzien van de vertegenwoordigende democratie, maar die vertegenwoordigende democratie niet of nauwelijks aantast. Deze vorm van referendum is dus zonder meer aan te bevelen, uiteraard in samenhang met de conclusie ten aanzien van het initiatief: ofwel door burgers (met drempels) ofwel verplicht (bij grondwetswijziging).

Zo'n correctief referendum biedt een goede oplossing voor situaties waarin de volksvertegenwoordiging iets doet waar de burgers zich niet mee kunnen verenigen. Er zijn echter ook situaties denkbaar waarin de volksvertegenwoordiging iets NIET doet terwijl de burgers vinden dat er WEL een probleem is dat aangepakt moet worden. De oplossing daarvoor is dat burgers zelf een beleidsvoorstel formuleren dat, na voldoende ondersteuning verkregen te hebben (bijvoorbeeld met dezelfde drempels als bij het correctief referendum), in een referendum aan de bevolking wordt voorgelegd (ook deze vorm wordt wel volksinitiatief genoemd). Hier is veel duidelijker sprake van spanning met de vertegenwoordigende democratie omdat deze als het ware omzeild wordt en de burgers op de stoel van de wetgever gaan zitten. De oplossing voor dit probleem wordt gevonden in het antwoord op de derde keuzevraag.

3. Raadgevend of beslissend?

Dit was het onderscheid tussen de grondwetswijziging die in de 'Nacht van Wiegel' sneuvelde en de zojuist verstreken tijdelijke referendumwet: om de uitslag van een referendum bindend te laten zijn is grondwetswijziging nodig, terwijl een gewone wet volstaat bij een referendum dat de kracht heeft van een zwaarwegend advies aan het parlement. Ook hier speelt weer het spanningsveld tussen vertegenwoordigende en directe democratie. De projectgroep ziet deze keuze daarom in samenhang met de keuze tussen correctief en beleidsvormend referendum.

	Correctief	Beleidsvormend
Raadgevend	<i>Nee</i>	<i>Ja</i>
Beslissend	<i>Ja</i>	<i>Nee</i>

Zoals we zagen laat een correctief referendum het recht en de verantwoordelijkheid van volksvertegenwoordigers om beleid te ontwikkelen onverlet. Het voegt daar alleen een 'bevolkingsveto' aan toe. Er is daarom geen bezwaar zo'n referendum-uitslag ook beslissende werking te geven. We zagen ook dat een beleidsvormend referendum de volksvertegenwoordiging eigenlijk even buiten spel zet. Het gevaar op uitholling van de vertegenwoordigende democratie dat hierin zou kunnen schuilen wordt tenietgedaan door deze vorm van referendum niet een beslissend, maar een raadgevend karakter te geven. Uiteraard is zo'n advies van de burgers aan de wetgever in de praktijk niet vrijblijvend: het is voor politici niet zonder risico om een duidelijke referendum-uitspraak van hun kiezers naast zich neer te leggen, en zij zullen dit naar alle waarschijnlijkheid alleen doen in zeer bijzondere en zwaarwegende gevallen, en daar is deze mogelijkheid ook voor bedoeld.

Advies

De projectgroep heeft zich ook gebogen over nog een ander instrument dat veel van een referendum weg heeft. Daarin kunnen nader te bepalen aantallen burgers het initiatief nemen tot een volksraadpleging over de vraag of vervroegde Kamerverkiezingen gehouden moeten worden. Als een meerderheid van de kiezers die vraag bevestigend beantwoordt dient de regering haar ontslag aan te bieden, wordt de Kamer ontbonden, en worden binnen een nog te bepalen termijn nieuwe verkiezingen uitgeschreven. Een vergelijkbaar middel bestaat bijvoorbeeld in sommige staten in de Verenigde Staten ('recall'). De projectgroep beveelt dit middel uiteindelijk niet aan. Het is een soort democratische atoombom dat daardoor in de praktijk nauwelijks gebruikt zal worden. Bij invoering van de vormen van referendum die de projectgroep wel aanbeveelt is een 'recall'-verkiezing ook nauwelijks nodig omdat kiezersonvrede dan andere uitwegen kan vinden die ook veel preciezer gericht zijn op de oorzaak van de onvrede.

Het advies is daarom drie vormen van referendum in te voeren:

- een beslissend correctief wetgevingsreferendum waartoe het initiatief genomen kan worden door nader te bepalen aantallen burgers;
- een beslissend correctief grondwetgevingsreferendum dat een verplicht onderdeel vormt van de procedure voor grondwetswijziging of ratificatie van verdragen die strijdig zijn met de grondwet;
- een raadgevend beleidsvormend referendum waartoe het initiatief genomen kan worden door nader te bepalen aantallen burgers.

4. Bestuurslagen

De situatie nu

De nadruk ligt in dit rapport op versterking van de landelijke democratie, maar veel beslissingen worden niet meer, of niet meer uitsluitend, op dat niveau genomen. Achtereenvolgende regeringen van verschillende politieke kleur hadden gemeen dat zij enthousiast meewerkten aan Europese integratie en tegelijkertijd decentralisatie naar met name de gemeenten bepleitten. Onmiskenbaar wordt nu een groeiend deel van de landelijke beslissingsmacht gedeeld met de Europese Unie en met de gemeenten. Regeren is, om een veelgebruikte Engelse term aan te halen, nu 'multi-level governance' geworden.

Dat heeft vanuit democratisch perspectief ook enkele ongewenste neveneffecten met zich mee gebracht. Het bekendste probleem is wel het 'democratisch tekort' in de Europese besluitvorming: de relatie tussen burger en beleid is, ondanks alle problemen, in 'Den Haag' nog altijd veel sterker dan in 'Brussel'. Het was niet de opdracht van de projectgroep om ook de democratie op Europees niveau onder de loep te nemen, maar een vergelijkbare projectgroep van de Europese Sociaal-democraten zou niet overbodig zijn.

Maar ook de overdracht van beleidsterreinen naar lagere overheden binnen Nederland heeft neveneffecten die gezamenlijk als een 'democratisch tekort' bestempeld kunnen worden. In Nederland wordt nog steeds krampachtig vastgehouden aan drie bestuurslagen: de landelijke overheid, de provincies, en de gemeenten. Op die drie etages van het 'Huis van Thorbecke' is ook de democratische controle van de burger via verkiezingen geregeld. Door decentralisatie komt die indeling op drie manieren onder druk te staan.

Gemeentelijke autonomie

Decentralisatie heeft in de praktijk vaak betekend dat de verantwoordelijkheid voor bezuinigingen door landelijke politici is afgewenteld op lokale politici. In hun zoektocht om de eindjes aan elkaar te knopen was het voor wethouders vaak onontkoombaar om ook de gemeentelijke inkomsten te vergroten. Voor het overgrote deel liggen de inkomsten van gemeenten vast, maar gemiddeld is het aandeel van lokale belastingen in de gemeentebegroting gestegen van 7 procent in 1985 naar ruim 17 procent nu. Als dan blijkt dat de leges in de ene gemeente veel hoger zijn dan in de andere wordt daar in de Tweede Kamer over geklaagd. En als de onroerend-zaak belasting (OZB) forst stijgt komt de regering met een plan om die af te schaffen. Dat zijn symptomen van een centralistische bestuursvisie, waarvoor de PvdA trouwens niet immuun is. Gemeenten lopen te hoop tegen de aantasting van het eigen belastinggebied omdat daarmee de gemeentelijke autonomie wordt aangetast. Op dit moment zijn de bestuurlijke relaties tussen Rijk en lagere overheden slechter dan sinds lange tijd het geval is geweest. De PvdA heeft van oudsher veel in het lokaal bestuur geïnvesteerd en juicht decentralisatie terecht toe. Die decentralisatie moet dan wel oprecht zijn en de lokale autonomie versterken: bij overdracht van taken naar gemeenten moeten dan ook voldoende middelen worden overgedragen, en gemeenten moeten zelf kunnen blijven beschikken over een eigen belastinggebied. Het is onvermijdelijk dat gemeenten hun autonomie verschillend gaan invullen, en dat daardoor enige variëteit gaat ontstaan in belastingdruk en in gevoerd beleid. De door deze autonomie optredende rechtsongelijkheid moeten wij voor lief nemen. Landelijke politici moeten dan hun centralistische reflex onderdrukken: het is niet aan hen maar aan de burgers in een gemeente om via verkiezingen en gemeentelijke referendums te bepalen of de OZB omhoog of omlaag moet, etc.

Gemeentelijke herindeling

De overdracht van meer beleidsterreinen naar gemeenten vergt veel van de bestuurskracht van die gemeenten. Dat draagt bij aan de al langer bestaande discussie over de minimale omvang van een gemeente om te kunnen beschikken over voldoende professionaliteit (gespecialiseerde ambtenaren, fulltime wethouders, etc.). Door gemeentelijke herindelingen is het aantal gemeenten geweldig afgenomen, en zelfs onder de 500-grens gezakt. Telkens is het argument voor een herindeling dat dit de bestuurskracht ten goede komt, en telkens wordt het verzet tegen herindeling gevoed door het argument dat het doen opgaan van een gemeenschap met een eigen identiteit in een groter geheel het bestuur verder van de burger afplaatst. Beide argumenten zijn juist: schaalvergroting kan vanuit bestuurlijk perspectief wenselijk en vanuit democratisch perspectief onwenselijk zijn. Tussen beide argumenten moet een evenwicht gevonden worden dat recht doet aan de lokale omstandigheden en daarom niet te vangen is in een landelijke norm van 'minimaal 20 000 inwoners' of iets dergelijks. Tot nu toe wordt het evenwicht uiteindelijk bepaald door het rijk en de provincie, en niet door de betrokken gemeenten zelf. De beslissing om te fuseren met andere gemeenten, en met welke gemeenten, kan het beste op het gemeentelijk niveau zelf genomen worden, inclusief de mogelijkheden van de burgers om zich daarover in verkiezingen en eventuele referendums uit te spreken. Wanneer gemeentelijke herindeling weggehaald wordt uit de sfeer van 'het verre Den Haag' beslist over ons maar zonder ons' zal ook onder de burgers een reële afweging over de voor- en nadelen van schaalvergroting mogelijk zijn. De Tweede Kamer zal als wetgever wel haar verantwoordelijkheid nemen door het bekrachtigen van het initiatief van 'onderop'.

Provincies te groot én te klein

Voor veel oude en nieuwe taken is coördinatie en samenwerking tussen naburige gemeenten van groot belang. Provincies zijn

daarvoor in de meeste gevallen te groot. Op allerlei terreinen, van afvalverwijdering tot rampenplannen, ontstonden daarom functionele intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, soms ook landelijk verordonneerd, zoals de politieregio. Op een gegeven moment waren er meer intergemeentelijke samenwerkingsverbanden dan er gemeentes waren. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) probeert dat weer te reduceren tot 59 samenwerkingsverbanden, waarvan sommige een speciale status hebben omdat zij de relatie tussen een grote stad en de omgeving moeten regelen (kaderwetgebieden). Tot nu toe is deze poging verschillende functionele samenwerkingsverbanden samen te voegen slechts voor een deel succesvol gebleken. Intussen is er in feite een nieuwe, regionale, bestuurslaag bijgekomen. Gemeentebestuurders zijn ongelooflijk veel tijd en energie kwijt aan deze lappendeken van overlegorganen. Nog belangrijker is het democratisch tekort: burgers hebben geen enkele directe relatie met dat regionale bestuur en hebben er vaak geen weet van. Toch worden op dat niveau ingrijpende beslissingen genomen waarbij de democratische controle, via de wethouders en/of raadsleden die zitting hebben in die besturen, heel indirect is.

Terwijl de provincies te groot zijn om op een zinvolle en door burgers aangestuurde manier vorm te geven aan samenwerking tussen gemeenten, zijn zij te klein om een rol te spelen op het Europese niveau. De EU probeert een actieve rol te spelen in de regionale ontwikkeling via structuurfondsen en het Comité voor de Regio's. Om in dat spel mee te kunnen doen met bijvoorbeeld de Duitse Länder of het Belgische Vlaanderen en Wallonië, hebben de Nederlandse provincies ook samenwerkingsverbanden gecreëerd. Het lobbykantoor van de provincies in Brussel bestaat dan ook in feite niet uit afvaardigingen van 12 provincies, maar uit vertegenwoordigingen van vier 'landsdelen': Noord (Friesland, Groningen, Drenthe), Oost (Overijssel en Gelderland), Zuid (Limburg, Noord-Brabant en Zeeland), en West (Noord- en Zuid-Holland, Utrecht, en Flevoland). Ook op andere terreinen groeit de samenwerking binnen deze landsdelen.

Zo raken de provincies, ondanks hun roemruchte geschiedenis,

steeds meer tussen wal en schip. Het is niet verbazend dat de opkomst bij provinciale verkiezingen laat zien dat de burgers nauwelijks nog belang hechten aan deze bestuurslaag. Door krampachtig vast te houden aan maximaal drie bestuurslagen hebben wij er nu in feite vijf gekregen: gemeente, regio, provincie, landsdeel, rijk (waarbij wij de deelgemeenteraden in Amsterdam en Rotterdam dan nog niet eens meegeteld hebben. In de discussie over het terugdringen van het aantal bestuurslagen hoort de problematiek van de binnengemeentelijke decentralisatie betrokken te worden, maar in het kader van de gemeentelijke autonomie ligt de bevoegdheid hierin een keuze te maken nadrukkelijk bij de gemeenteraad.). Er is nu wél een mogelijkheid tot bemoeienis van burgers via verkiezingen bij de provincie, terwijl de burgers daar steeds minder behoefte aan hebben, maar niet bij regionaal bestuur of landsdeel, terwijl er vooral bij het regionaal bestuur wel alle redenen zijn om het daar in te voeren.

De conclusie is pijnlijk maar onontkoombaar: provincies moeten verdwijnen. Voor een deel gaan de nog bestaande functies van de provincies naar nieuw te creëren regio waarin zoveel mogelijk bestaande samenwerkingsverbanden worden opgenomen. Over het precieze aantal, en nog belangrijker: de precieze indeling, van deze regio moet nog goed worden nagedacht, maar de projectgroep denkt aan ongeveer 30 regio. Via verkiezingen en referendum-mogelijkheden worden burgers betrokken bij het regionaal beleid.

Andere provinciale functies gaan naar de landsdelen. Het aantal van vier lijkt voldoende, maar ook hier zou nog goed moeten worden nagedacht over de indeling (bijvoorbeeld van Zeeland bij 'Zuid' en van Flevoland bij 'West'). Omdat het hier vooral externe taken (bijvoorbeeld de betrekkingen met de EU) en coördinatie van regionale besturen betreft, en veel minder het zelf ontwikkelen van beleid, is het denkbaar het bestuur daar voorlopig indirect vorm te geven via verkiezing door de regionale politici. Als de landsdelen zich wel ontwikkelen tot belangrijke niveaus van beleidsvorming is dat uiteraard onvoldoende. Tenslotte geeft de projectgroep in overweging om de waterschappen onder te bren-

gen bij de landsdelen. Het is een vorm van bovenlokaal functioneel bestuur. Er bestaat een vorm van democratische legitimatie via verkiezingen, maar dat heeft nooit geleid tot sterke betrokkenheid van de burgers. De trend dat waterschappen zich aaneensluiten tot steeds grotere verbanden maakt het zinvol om na te denken over de mogelijkheid te komen tot vier grote hoogheemraadschappen die samenvallen met de landsdelen.

Conclusie

Het is nodig om opnieuw na te denken over de bestuurslagen waarop een verbinding wordt gelegd tussen burgers en beleidsvorming. Na het landelijk niveau is de gemeente nog steeds, en door decentralisatie steeds meer, het niveau waarop burgers zich betrokken voelen en invloed willen uitoefenen op hun eigen leefomgeving. De gemeentelijke autonomie wordt nu nog sterk ingeperkt door landelijke bemoeienis. Het ligt meer voor de hand om de controle op de gemeentelijke autonomie over te laten aan de burgers in de gemeenten, ook als dat leidt tot variëteit in belastingdruk, en ook als het gaat om gemeentelijke herindeling. Daarnaast laat de praktijk zien dat provincies niet langer een zinvolle bestuurslaag vormen waarbij burgers betrokken kunnen en moeten worden. Dat niveau is vooral lager komen te liggen, op het intergemeentelijke niveau. Vandaar dat wij aanbevelen de provincies te vervangen door regio, en daar ook de democratische controle gestalte te geven. Voor andere taken worden de provincies vervangen door landsdelen, waarin ook de waterschappen kunnen opgaan. Zo ontstaan weliswaar twee nieuwe formele bestuurslagen, maar informeel bestaan zij eigenlijk al, en er verdwijnen er in ons voorstel ook twee: de provincies en de waterschappen.

5. Eerste Kamer

De situatie nu

De Eerste Kamer is ingevoerd toen Nederland en België korte tijd één koninkrijk vormden. België kende meer adel dan Nederland en de adel speelde destijds in België een belangrijke politieke rol. De Eerste Kamer is toen ingevoerd om die adel, aangevuld met 'aanzienlijken' uit het Noorden, een plekje te geven. Toen België zich weer van Nederland afscheidde verviel de oorspronkelijke reden voor zo'n extra Kamer, maar alle pogingen om de Eerste Kamer af te schaffen zijn gestrand, ook al omdat de Eerste Kamer dan zelf met de eigen afschaffing zou moeten instemmen.

In de loop der tijd is de wijze van samenstelling van de Eerste Kamer nogal eens gewijzigd. Nu is het zo dat de Eerste Kamer gekozen wordt door de leden van Provinciale Staten, maar die vormen daartoe een soort landelijk kiescollege dat stemt op door partijen ingediende lijsten. Het is dus niet zo dat de Eerste Kamer bestaat uit provinciale afvaardigingen. Afgezien van een enkele breed uitgemeten vergissing is het ook geen echte verkiezing: Senatoren worden in feite door hun partij benoemd. Het lidmaatschap van de Eerste Kamer is geen voltijdse betrekking: veel Eerste Kamerleden hebben daarnaast een ander beroep en zijn voor hun loopbaan ook niet afhankelijk van hun politieke partij.

De Eerste Kamer kan zelf geen wetsontwerpen indienen. De Eerste Kamer kan ook geen wijzigingsvoorstellen (amendementen) op wetsontwerpen indienen maar heeft wel een absoluut veto: als de Eerste Kamer een wetsontwerp afwijst is het ook verworpen. De Eerste Kamer maakt daarvan gemiddeld een of twee keer per jaar gebruik, maar belangrijker is dat de Eerste Kamer met dit middel achter de hand ministers geregeld dwingt een wij-

zigingsvoorstel op het wetsontwerp (een 'novelle') in te dienen. Zo ontstaat toch een verkapt amendementsrecht.

Argumenten voor verandering

In federale landen (zoals de Verenigde Staten, Duitsland, of België) zijn er vaak twee kamers in het parlement, waarbij één Kamer de bevolking als geheel vertegenwoordigt (zoals onze Tweede Kamer), en de andere Kamer de deelstaten vertegenwoordigt. We zagen al dat onze Eerste Kamer niet een vertegenwoordiging van onze provincies is, en een verandering in die richting ligt niet voor de hand (zie ook het hoofdstuk over de bestuurslagen). Als volksvertegenwoordiging is er voor de Eerste Kamer dan ook geen zinvolle rol te spelen. In periodes waarin de Eerste Kamer relatief veel voorstellen afwees of dreigde af te wijzen (CDA senator Kaland werd beroemd door zo'n periode) was het verwijt aan de Eerste Kamer dat zij daarmee de echte, direct verkozen, volksvertegenwoordiging voor de voeten liep. In periodes waarin de Eerste Kamer minder kritisch was trof haar het verwijt dat zij slechts een tijdrovende doublure van de Tweede Kamer vormde. Op die manier kan de Eerste Kamer geen goed doen.

Ter verdediging van de Eerste Kamer worden steeds twee argumenten aangevoerd. In de eerste plaats zou de vertraging die de behandeling in de Eerste Kamer veroorzaakt juist goed zijn: soms komt het maatschappelijk debat over een wetsontwerp pas goed op gang door de behandeling in de Tweede Kamer, en dan is het nuttig dat dit maatschappelijk debat via de behandeling in de Eerste Kamer toch nog van invloed kan zijn. In de tweede plaats ziet de Eerste Kamer het ook als haar rol om met een minder partijpolitiek en meer juridisch-technisch oog naar een wetstekst te kijken zodat daarin soms nog fouten worden opgespoord voordat een wet definitief is. In dit rapport wordt aangenomen dat deze twee nuttige effecten inderdaad bestaan, maar daar kan op een andere manier beter in worden voorzien.

Een grote hervorming

Er zijn in de loop van de geschiedenis veel hervormingsvoorstellen gedaan: een reductie van de bevoegdheden van de Eerste Kamer, de Eerste Kamer omvormen tot een soort commissie van de Tweede Kamer, etc. Het kernpunt blijft echter dat er in een niet-federaal land geen zinnige reden is om een volksvertegenwoordiging te hebben die uit twee Kamers bestaat. Het is verwarrend, het is vertragend, en het kan potentieel voor grote problemen zorgen (bijvoorbeeld wanneer een regeringscoalitie wel een meerderheid in de ene, maar niet in de andere Kamer zou hebben). Afschaffing van de Eerste Kamer als volksvertegenwoordiging is daarom onontkoombaar.

Voor zover de Eerste Kamer nu vertolker is van verlaat ontwikkelde onvrede in de bevolking is het logischer om burgers dan een mogelijkheid te geven die onvrede zelf rechtstreeks te uiten. Daarom bepleit de projectgroep in dit rapport de invoering van een drietal vormen van referendum, waaronder een correctief wetgevingsreferendum (zie het hoofdstuk over het referendum).

Voor zover de Eerste Kamer nu fungeert als een nuttige stofkam voor juridische ongerechtigheden in een wetsontwerp stellen wij voor de Eerste Kamer in feite te fuseren met een deel van de Raad van State. De Raad van State heeft nu twee functies: zij adviseert over wetsontwerpen voordat die in de Tweede Kamer behandeld worden, en zij fungeert als hoogste rechter in een groot deel van de bestuursrechtspraak. Door Europese rechters wordt vreemd aangekeken tegen deze vermenging van adviesfunctie en rechtspraak en wordt er op aangedrongen de rechtsprekende functie bij een onafhankelijk orgaan neer te leggen. Ten aanzien van de adviesfunctie is er ook kritiek in de zin dat het om betrekkelijk vrijblijvend advies gaat dat door regering en parlement makkelijk terzijde geschoven kan worden.

Het ligt daarom voor de hand om de Raad van State om te vormen c.q. te beperken tot een zuiver bestuursrechtelijk, onafhankelijk onderdeel van de rechterlijke macht. De adviesfunctie van de Raad van State wordt overgeheveld naar de huidige Eerste Kamer. De zo te vormen senaat-nieuwe-stijl, een zogenoemde Reflectie Kamer, krijgt het recht om door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen na behandeling terug te sturen met het verzoek het wetsontwerp op bepaalde punten aan te passen. Wanneer de Tweede Kamer het wetsontwerp daarna opnieuw aanvaardt, al dan niet aangepast, is de wet definitief aangenomen (behoudens een eventueel correctief referendum). Dit wordt wel een 'suspensief of vertragend veto', of een terugzendrecht, genoemd. Daarmee krijgt de Tweede Kamer als direct gekozen volksvertegenwoordiging het laatste woord, en is het advies minder vrijblijvend dan het huidige Raad van State-advies. Dat het advies van de Reflectie Kamer pas na behandeling in de Tweede Kamer komt in plaats van vooraf, zoals nu bij de Raad van State, is slechts een klein nadeel omdat er voldoende andere adviesorganen overblijven. Het kan zelfs een voordeel zijn omdat wetstechnische problemen soms ontstaan door amendering in de Tweede Kamer. Desgewenst kan de Tweede Kamer vragen om vooraf een advies bij de Reflectie Kamer in te winnen.

De omvang van de Reflectie Kamer kan ten opzichte van de huidige eerste Kamer worden teruggebracht en benoeming van de leden vindt plaats door de Tweede Kamer, waarbij om de twee jaar een derde wordt benoemd. Directe of indirecte verkiezing zou ten onrechte de indruk wekken dat het om meer dan een adviesorgaan gaat.

6. Grondwet

De situatie nu

Nederland is niet alleen een democratie, maar ook een rechtsstaat. Dat laatste betekent dat ook de wetgever zelf (regering en parlement) niet boven de wet staat, maar gebonden is aan twee soorten regels: de grondrechten van burgers en de spelregels van de democratie. Die fundamentele beginselen zijn vastgelegd in de Grondwet en dat is daarom het belangrijkste document in onze democratie. Dat speciale karakter wordt onderstreept door het feit dat het extra moeilijk is om de Grondwet te veranderen: als er een meerderheid voor grondwetswijziging is in Eerste en Tweede Kamer volgt er Kamerontbinding zodat de kiezers de gelegenheid hebben om hun oordeel over de wijziging tot uiting te brengen in de verkiezingen. Daarna beslissen beide Kamers nogmaals, maar nu met tweederde meerderheid.

Toch speelt de Grondwet vandaag de dag niet de rol die zij zou kunnen en moeten spelen. Als basis voor de echt belangrijke debatten en als ijkpunt voor regering en parlement komt de grondwet onvoldoende uit de verf. Negatief zou je kunnen stellen dat de Grondwet een slapend, hier en daar zelfs comateus, bestaan leidt. Als de Grondwet al aan de orde komt is het als een gelegenheidsargument en niet al serieus en leidend document voor politieke en algemene beschouwingen. Er is een aantal redenen waarom de Grondwet niet die rol speelt in de maatschappelijke en politieke debatten die wenselijk zou zijn.

Argumenten voor verandering

1. het taalgebruik

Juist de Grondwet moet voor iedere burger toegankelijk en duidelijke

zijn, en dat kan van de huidige tekst niet gezegd worden. Waar grondrechten moeten klinken als klarenstoten lijkt soms het tegendeel het geval. Ook de veroudering van een aantal formuleringen speelt de Grondwet parten. Van het artikel *'Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om voor de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet'* (art.7.1) kun je je afvragen of het geschikt is om bijvoorbeeld op scholen het debat over vrijheid van meningsuiting en godsdienstvrijheid aan te gaan.

2. de inhoud

De Grondwet bevat nu een mengelmoes van ongelijksoortige bepalingen. Naast de grondrechten en de democratische spelregels worden in de huidige Grondwet ook dingen geregeld die best in andere, lagere, regelgeving opgenomen hadden kunnen worden. Een voorbeeld: *'Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven'* (art. 134.1). Ook bevat de huidige Grondwet allerlei lovenswaardige artikelen die in de praktijk alleen symbolische betekenis hebben. Tegelijkertijd zijn heel belangrijke spelregels alleen tussen de Grondwetsregels door te lezen. *'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk'* (art. 42.2) wordt geacht ook in te houden dat elk van beide Kamers de regering via een motie van wantrouwen ten val kan brengen. En algemeen wordt aangenomen dat de bepaling *'Elk der kamers kan bij koninklijk besluit worden ontbonden'* (art.64) zo moet worden gelezen dat de regering de Kamer niet meer dan één keer vanwege dezelfde kwestie naar huis mag sturen. Dat zijn belangrijke spelregels, maar ze staan niet expliciet in de Grondwet.

3. het toetsingsverbod

De Grondwet is van hoger orde dan de wet, maar in ons land mogen de rechters de wet toch niet toetsen aan de Grondwet. Tegelijkertijd mag de rechter diezelfde wetten wel onverbindend verklaren als zij strijdig zijn met internationale verdragen zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de

Mens (EVRM). Voor de spelregels van de democratie moeten wij echter maar vertrouwen dat politici altijd te goeder trouw zijn, want die zijn niet ook nog eens in een verdrag opgenomen. Inmiddels is door de Tweede Kamer het door de PvdA gesteunde initiatiefvoorstel-Halsema besproken om voor een aantal grondrechten het toetsingsverbod op te heffen. Dit is een stap in de goede richting, maar gaat nog niet ver genoeg.

4. de wijzigingsprocedure

Aangezien de Grondwet van een hogere orde is dan andere wetten spreekt het vanzelf dat het moeilijker is de Grondwet te wijzigen. De betekenis van de huidige procedure is in de praktijk echter uitgehold. De noodzaak van twee lezingen, onderbroken door Kamerontbinding en verkiezingen, was bedoeld om de kiezers bij de grondwetswijziging te betrekken, maar in de praktijk worden grondwetswijzigingen georganiseerd rondom reguliere verkiezingen en speelt de wijziging geen enkele rol in de verkiezingscampagne. Er zullen nauwelijks kiezers zich bewust zijn dat de verkiezingen geacht worden ook een uitspraak over de grondwetswijziging in te houden. Zelfs als de grondwetswijziging wel wordt opgemerkt door de kiezer staat deze voor een vreemd dilemma: de kiezer moet met één stem twee dingen doen: een oordeel geven over de specifieke grondwetswijziging en op meer algemene gronden een keuze maken ten aanzien van de samenstelling van de Tweede Kamer voor de komende vier jaar. De huidige regeling zorgt hooguit voor vertraging: ook als nu brede consensus binnen parlement en bevolking bestaat over de wenselijkheid van grondwetswijziging moet gewacht worden tot een tweede lezing na verkiezingen.

Met de behandeling van de Grondwetswijziging in de Eerste Kamer wordt in de praktijk strategisch omgegaan: stemmen net voor of net na provinciale verkiezingen al naar gelang de verwachtingen over de uitslag.

Tenslotte wordt het instrument van coalitiediscipline nu ook in stelling gebracht bij grondwetswijziging, waardoor partijen die eigenlijk tegenstander zijn van een bepaalde wijziging zich laten

chanteren door een van de coalitiepartners om er toch mee in te stemmen. Bij gewone wetten mag dit misschien onderdeel van 'normale' politiek zijn, het gaat hier om de fundamentele van onze democratische rechtsorde en dan geeft dat geen pas.

Naar een sterke Grondwet

Juist in een tijd van snelle maatschappelijke veranderingen en discussie over ingrijpende kwesties als de multi-culturele samenleving dient de Grondwet een helder ijkpunt te vormen en een maatschappelijk sterke positie in te nemen. Het is tijd voor een nieuwe, herziening met de volgende doelen:

- de Grondwet wordt herschreven in helder en toegankelijk Nederlands; het is een document van en voor de burgers, en niet alleen bedoeld voor staatsrechtjuristen en politici;
- de Grondwet wordt teruggebracht tot een relatief kort document dat zich beperkt tot de kern van onze democratische rechtsorde: toetsbare grondrechten en de fundamentele spelregels van onze democratie. Minder fundamentele of technische kwesties worden verplaatst naar lagere regelgeving en artikelen die alleen goede bedoelingen bevatten kunnen eventueel worden opgenomen in een preambule (de inleidende paragraaf).
- als de Grondwet zo is opgeschoond is het ook passend de mogelijkheid in te voeren dat rechters gewone wetten (net als lagere regelingen) toetsen aan de (gehele!) Grondwet en bij strijd met de Grondwet zonodig buiten werking plaatsen.
- als de Grondwet zo is opgeschoond dat alleen de fundamentele beginselen van de democratische rechtsstaat daar in staan is het ook passend om de burgers te betrekken bij toekomstige wijzigingen. De huidige procedure beantwoordt niet aan haar doel. Daarom maakt een verplicht ('obligatoir') referendum voortaan deel uit van de wijzigingsprocedure. Dit neemt de noodzaak weg van een onnodig tijd kostende tweede lezing: een grondwetswijziging dient al in eerste (en enige)

lezing met tweederde meerderheid door de Kamer te worden aangenomen, waarna de kiezers de gelegenheid krijgen zich over de wijziging uit te spreken. Doordat het een vorm van correctief referendum is, is de uitslag bindend. Wel is het wenselijk het obligatoir grondwetsreferendum te koppelen aan Kamerverkiezingen. Bij een obligatoir referendum hoeven burgers immers geen minimum aantal handtekeningen te verzamelen. Die drempel maakt het bij de door burgers geïnitieerde referendums onwaarschijnlijk dat de opkomst laag zal zijn. Om te voorkomen dat met lage opkomst beslissingen worden genomen over de grondwet wordt het grondwetsreferendum gelijktijdig met de eerstvolgende Kamerverkiezingen gehouden. De referendum-verplichting geldt ook bij ratificatie van verdragen die in feite een aantasting inhouden van een grondwettelijke bepaling

7. Samenvatting

De projectgroep Democratie & Bestuurlijke Vernieuwing beschrijft in het kort de incongruentie die is ontstaan in de afgelopen decennia tussen de invloed die ons huidige bestel de burger biedt en de rol die de burger kan en wil spelen in de politiek. De oplossingsrichtingen bij verschillende vraagstukken om de legitimatie van de democratie te versterken, ziet de projectgroep in een belangrijker wordende rol voor de burger, zoals de titel ook aangeeft: De Leidende Burger.

Stemmen op een lijst of op een persoon

De kiezer krijgt meer invloed op de personele samenstelling van de Tweede Kamer naar het voorbeeld van het Belgische kiesstelsel. De zetelverdeling over de partijen blijft identiek aan het huidige stelsel. Door boven elke kandidatenlijst een knop op de stemmachine toe te voegen waar nu al de naam van de partij staat, kan de kiezer beter dan nu aangeven of de stem een voorkeurstem op een persoon betreft of dat de stem een stem op lijst is. Alle lijststemmen betekenen in feite dat de kiezer instemt met deze door de partij aangebrachte volgorde op de lijst. Zij worden overgedragen in de volgorde van de lijst. Zetels die dan nog niet bezet zijn worden toegewezen in volgorde van het aantal behaalde voorkeurstemmen.

Geen gekozen minister-president

Een directe verkiezing van de regeringsleider verdient geen aanbeveling op landelijk niveau. Het voordeel van sterkere democratische legitimatie weegt niet op tegen het nadeel van twee concurrerende kiezersmandaten, dat van de minister-president en dat van de Tweede Kamer. Zoals gezegd: op lokaal niveau vond de projectgroep in meerderheid dat de nadelen daar minder ernstig zouden zijn, maar de ledenraadpleging binnen de partij heeft de door de bevolking verkozen burgemeester afgewezen en wie de

direct verkozen burgemeester afwijst kan moeilijk de direct verkozen minister-president bepleiten.

Meer invloed op kabinetsformatie

De lijsttrekker van de grootste partij, of van de grootste partij binnen de grootste lijstverbinding, wordt automatisch aangewezen als eerste formateur. Dit bouwt voort op de gedachte dat de Tweede Kamer de formateur aanwijst. De burger krijgt daarmee meer invloed op de formatie, en daarmee op de vorming van een mogelijke 'regering'.

Referendum

De stem van de burger dient verder te worden versterkt door het invoeren van drie vormen van referendum. Hierbij wordt de vertegenwoordigende democratie niet uitgehold, maar door een grotere betrokkenheid van de burgers juist versterkt. Een raadgevend beleidsvormend referendum en een beslissend correctief wetgevingsreferendum kunnen beide door een nog te bepalen aantal kiezers worden aangevraagd; een beslissend correctief grondwetgevingsreferendum wordt een verplicht onderdeel van de procedure voor grondwetswijziging of ratificatie van verdragen die strijdig zijn met de grondwet.

Minder bestuurslagen

De provincies vormen niet langer een zinvolle bestuurslaag. Een deel van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden gaat naar het intergemeentelijke niveau (te formaliseren in regio-besturen), waarbij burgers via verkiezingen en referendummogelijkheden worden betrokken bij regionaal beleid. Een ander deel gaat naar de zogenoemde landsdelen, waarin ook de waterschappen kunnen opgaan. Zo ontstaan formeel weliswaar twee nieuwe bestuurslagen, maar informeel bestaan deze al. Netto wordt het aantal bestuurslagen minder.

Afschaffing Eerste Kamer en omvorming Raad van State; introductie Reflectiekamer

Afschaffing van de Eerste Kamer is *in haar huidige vorm van volksvertegenwoordiging* onontkoombaar. Daarnaast dient de Raad van State te worden omgevormd c.q. te worden beperkt tot een zuiver bestuursrechtelijk, onafhankelijk onderdeel van de rechterlijke macht. De huidige adviesfunctie van de Raad van State wordt overgeheveld naar de huidige Eerste Kamer. Deze senaat-nieuwestijl, genaamd de Reflectie Kamer, krijgt het recht om door de Tweede Kamer aangenomen wetsontwerpen na behandeling terug te sturen met het verzoek het wetsontwerp op bepaalde punten aan te passen. In tweede lezing is dan het oordeel van de Tweede Kamer definitief. Daarmee krijgt de Tweede Kamer als direct gekozen volksvertegenwoordiging namens de burgers het laatste woord terug.

Toegankelijke Grondwet

Grondwet moet in helder en toegankelijk Nederlands zijn geschreven, omdat het (ook) een document van en voor de burgers is. Daarbij moet de Grondwet worden teruggebracht tot toetsbare grondrechten en de fundamentele spelregels van onze democratie. De huidige procedure voor Grondwetswijziging wordt vervangen door een procedure waarin de Tweede Kamer direct met twee-derde meerderheid beslist, waarna de burgers bij de grondwetswijziging worden betrokken door een verplicht ('obligatoir') referendum voortaan deel uit te laten maken van de wijzigingsprocedure.

Samenstelling en werkwijze van de projectgroep

De projectgroep is ingesteld door het partijbestuur en wordt gevormd door Rudy Andeweg (voorzitter), Niesco Dubbelboer, Mariëtte Hamer, Jetta Klijnsma en Lodewijk Asscher. Klaas de Vries heeft deelgenomen aan de projectgroep t.b.v. de aanstellingswijze van de burgemeester. De projectondersteuning is geleverd door Arjen Overbeek, Jan-Jaap van den Berg en Ton Langenhuyzen.

De projectgroep is in het najaar van 2003 reeds begonnen met het voeren van gesprekken met deskundigen. De projectgroep heeft mede naar aanleiding van deze gesprekken een eerste discussiestuk opgesteld over de belangrijkste vragen waarvoor onze democratie zich gesteld ziet.

In het voorjaar van 2003 werden tijdens regionale ledenbijeenkomsten in Leeuwarden, Leiden, Nijmegen en Roermond discussies georganiseerd over staatkundige hervorming, en met name over de aanstellingswijze van de burgemeester. Tevens werd de mogelijkheid via de speciale website www.pvda.nl/bestuurlijkevernieuwing aan leden en niet-leden geboden te reageren op de vier modellen die in dit deelrapport verder zijn uitgewerkt. Tenslotte zijn enkele deskundigen op dit terrein geraadpleegd door leden van de projectgroep.

Het eerste deelrapport in juni 2004 verscheen onder de titel 'Burgemeester tussen bevolking en bestuur' resulteerde in een inhoudelijk ledenraadpleging over de aanstellingswijze van de burgemeester.

Mede op basis van de vele gesprekken en reacties van leden en andere belangstellenden heeft de projectgroep dit eindrapport samengesteld.

